



**Экономический  
и Социальный Совет**

Distr.: General  
27 January 2021  
Russian  
Original: English

---

**Комитет экспертов по государственному управлению**

Двадцатая сессия

12–16 апреля 2021 года

Пункт 9 предварительной повестки дня\*

**Создание прочных институтов в целях  
устойчивого развития в странах, затронутых  
конфликтами**

**Создание прочных институтов в целях устойчивого  
развития в странах, затронутых конфликтами**

**Записка Секретариата**

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

---

\* E/C.16/2021/1.



## Создание прочных институтов в целях устойчивого развития в странах, затронутых конфликтами

### *Резюме*

Хотя накопление информации в подтверждение воздействия пандемии продолжается, вполне очевидно, что во многих уязвимых районах и районах проживания населения, затронутых конфликтом, в результате коронавирусного заболевания (COVID-19) возникают новые проблемы, а существующие становятся еще более серьезными. Имея усиливающий эффект, пандемия оказывает прямое воздействие на здоровье, экономическое благополучие и изоляцию миллионов людей, уже существующую в уязвимых государствах. Она также создает условия, придающие смелость тем, кто стремится воспользоваться преимуществами особых обстоятельств в результате пандемии, что подвергает население риску насилия со стороны негосударственных субъектов, все более репрессивных государственных служб безопасности и транснациональных террористических и преступных организаций.

Имеющаяся информация позволяет предположить, что многих людей затрагивают рост сексуального и гендерного насилия, а также продолжающиеся конфликты, ослабление социальной сплоченности и деятельность вооруженных групп и организованная преступность. Имеются подтверждения тому, что во всех этих областях имеются как возможности, так и угрозы, но если, например, в переговорах по вопросу о мире был достигнут определенный успех, то уровень насилия в целом вернулся к уровню до пандемии или даже превысил его. В некоторых случаях массовые протесты, происходящие в результате пандемии, могут привести к более масштабным насильственным движениям.

Государственные административные органы и государственные и муниципальные структуры играют особо важную роль в ослаблении насилия и конфликтов во время пандемии. Однако в тех случаях, когда желаемого результата добиться не удастся, возникают ситуации, в которых неспособность быстро реагировать и отсутствие инклюзивных подходов затрудняют вопросы легитимности органов власти и усиливают недоверие между населением и органами власти, что иногда приводит к насилию.

Поэтому использование основанного на учете опасности конфликта подхода, в частности, без дальнейшего усугубления изоляции или отчуждения определенных групп, которые уже могут быть маргинализированы и положение которых, возможно, ухудшилось во время пандемии, имеет особо важное значение для эффективного участия государственного сектора. Укрепление доверия между органами власти и гражданами, также имеющее важное значение для осуществления программ массовой вакцинации и ограничения недовольства в будущем, является основой учета опасности конфликтов.

Об укреплении доверия в затронутых конфликтом районах говорилось в предыдущих докладах Комитета экспертов по государственному управлению, и в настоящем документе состоявшиеся в ходе девятнадцатой сессии Комитета обсуждения, касающиеся местных органов власти и других местных субъектов, остаются актуальными. Опыт, накопленный в результате других недавних кризисов в области здравоохранения, таких как эпидемия Эболы в Западной и Центральной Африке, показал, что местное население может с недоверием относиться к централизованным государственным программам, в то время как партнерства местных общин играют особо важную роль в укреплении доверия к безопасности вакцин и оказанию медицинской помощи. Таким образом, расширение

сетей местного самоуправления и партнерства общин, вероятно, будет иметь решающее значение для любого успешного выхода из пандемии COVID-19.

Партнерства также необходимы и на международном уровне. Разработка и применение вакцин требует многосторонних структур, подходов и политики, а также значительной материально-технической поддержки в целях распространения. Вместе с тем на уровне многосторонних подходов сохраняются некоторые основные проблемы; в частности, речь идет о том, что координацию между всеми заинтересованными сторонами легче спланировать, чем осуществить. Организации Объединенных Наций принадлежит решающая роль в сближении стран для достижения консенсуса по вопросам координации.

Государственное управление и руководство являются основой глобальных ответных мер на пандемию. Технические навыки государственных служащих являются необходимым, но недостаточным условием качественного государственного управления. Для того, чтобы органы власти были действительно эффективными, их персонал должен быть и считаться компетентным. Информация является областью, в которой органы власти могут сыграть ключевую роль. Пандемия усилила тенденции недоверия к органам власти и использования «фальшивых новостей» для представления альтернативного трактования установленных фактов. Четкая, проверенная информация, подкрепленная доказательствами, является ключом к решению этих конкретных проблем. Уделение внимания политике распространения информации о программах вакцинации и необходимости таких программ имеет важнейшее значение, особенно в затронутых конфликтом районах с низким уровнем доверия.

## I. Восстановление государственных институтов после конфликта

1. На своей семнадцатой сессии Комитет рассмотрел вопрос о взаимодействии заинтересованных сторон в постконфликтных странах. Он, в частности, сделал вывод о том, что восстановление легитимности и доверия относится к серьезным проблемам, с которыми сталкиваются постконфликтные общества, в которых определенные группы могут систематически исключаться, а военнослужащие, полиция и другие институты могут быть причастными к репрессивной или коррупционной практике.

2. В результате коронавирусного заболевания (COVID-19) и глобальной пандемии 2020/21 года возникают экзистенциальные вопросы потенциала органов власти, государства и общества, которые являются особенно острыми в ситуациях, в которых они уже слабы и большая часть населения уже сталкивается с серьезными проблемами в области здравоохранения и безопасности.

3. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года признается, что укрепление и поддержание мира является важнейшим элементом достижения устойчивого развития. Уже наблюдается увеличивающийся разрыв между странами, непосредственно затронутыми конфликтом, и странами, не затронутыми им. Конфликты сокращают валовой внутренний продукт в среднем на 2 процента в год, и существует большая вероятность того, что затронутое население не получит образования, доступа к основным услугам и устойчивые средства к существованию. Конфликтом затронуты все 10 стран с самыми высокими показателями материнской смертности и отчуждения и насилия по признаку пола<sup>1</sup>.

4. Контекст пандемии наряду с постконфликтным контекстом предполагает, что мир после пандемии потребует более прочных и устойчивых институтов, которые могут не только решать возникшие проблемы, но и способствовать восстановлению институционального потенциала после пандемии. Такие институты функционируют не только в условиях после пандемии, но и в постконфликтных условиях, и в настоящем документе они называются «институтами после пандемии COVID-19». Кроме того, термин «органы власти» используется для обозначения формальных государственных систем, включая субнациональные органы власти; «государственное управление» — для обозначения работы государственных служащих; «руководство» — для обозначения более широких механизмов управления, включая государственные и негосударственные, а также некодифицированных систем управления «методами ведения дел» в рамках институтов; и «институты» — для обозначения механизмов, с помощью которых люди осуществляют управление, включая министерства, местные органы власти и суды. Таким образом, институты после пандемии COVID-19 включают широкий круг субъектов, структур и норм, которые определяют порядок осуществления людьми управления.

5. На своей девятнадцатой сессии, проведенной в мае 2020 года, Комитет обсудил важнейшие вопросы управления, которые затрудняют достижение эффективного государственного управления в районах, затронутых конфликтом (E/2020/44–E/C.16/2020/8, глава III.C). Все заключительные замечания по

<sup>1</sup> “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). См. также *Reconstructing Public Administration after Conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned – World Public Sector Report 2010* (United Nations publication, Sales No. E.10.II.H.1), which concentrated specifically on conflict.

результатам проведения этой сессии остаются в силе. Уделение повышенного внимания борьбе с пандемией не должно умалять того факта, что управление в таких областях является реально сложной задачей и что органы власти могут также не иметь достаточного потенциала для решения возникших проблем. Несмотря на это, государственное управление и институты играют важную роль в разработке комплексных подходов к достижению долгосрочных целей в области развития наряду с множеством проблем, с которыми сталкиваются страны, выходящие из конфликта, особенно в том, что касается обеспечения баланса между краткосрочными потребностями в области безопасности и долгосрочными потребностями в области устойчивого развития. В действительности регулирование, государственное управление и руководство государственными институтами в странах, затронутых конфликтом, сложнее, чем в бесконфликтных странах, и именно в таких случаях остро ощущается нехватка потенциала.

6. Компетентные государственное управление, руководство и институты необходимы для координации политики в областях, в которых существуют противоположные приоритеты. Значительная власть существует в структурах, которые могут реорганизовать управление и связанную с ним финансовую деятельность, и осуществление такой власти в отсутствие легитимности или оспариваемого суверенитета может быть проблематичным, если потенциал создания коалиции, дипломатические или другие политические навыки ограничены. Определение долгосрочных целей, выходящих за рамки исключительно повышения эффективности и непосредственного достижения целей в области устойчивого развития, является политическим процессом, влияющим на существующие структуры власти. Политические соображения по-прежнему имеют решающее значение во всех подходах к управлению.

7. Важно также отметить сохраняющуюся напряженность между государственным строительством и миростроительством, с одной стороны, и подходами к институтам и политике по принципу «снизу-вверх» и «сверху-вниз», с другой стороны. В действительности все эти перспективы необходимы, но они существуют в условиях постоянной напряженности, что требует баланса между ними и является сугубо политическим действием.

## **II. Проблемы, связанные с пандемией коронавирусного заболевания**

8. 9 апреля 2020 года Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций выступил в Совете Безопасности по вопросу о пандемии COVID-19, отметив, что: «... пандемия также представляет собой значительную угрозу для международного мира и безопасности и может обострить социальное недовольство и насилие, что в значительной степени ослабит нашу способность вести борьбу с этим заболеванием»<sup>2</sup>. Он также отметил в связи с пандемией вероятность повышения недоверия к государственным учреждениям, возникновения неравенства, особо отметив гендерную проблему, и возникновения или усиления способствующих конфликту факторов в подверженных конфликтам обществах и нестабильных государствах.

9. В том же заявлении Генеральный секретарь сообщил о том, каким образом пандемия предоставляет транснациональным террористическим и агрессивным группам возможность подрывать международные усилия по государственному

---

<sup>2</sup> António Guterres, Secretary-General of the United Nations, “World faces ‘gravest test’ since founding of United Nations, Secretary-General tells Security Council, calling for unity to address COVID-19 pandemic”, SG/SM/20041, 9 April 2020.

строительству и урегулированию конфликтов. В своем выступлении на Форуме по присуждению Нобелевской премии мира 11 декабря 2020 года он подчеркнул необходимость глобальной солидарности и расширения международного сотрудничества в ответ на глобальную угрозу, повлекшую и другие глобальные угрозы<sup>3</sup>.

10. Пандемия COVID-19 существенно нарушила экономическую, социальную и политическую жизнь и представляет серьезную угрозу безопасности человека. Многоуровневый и сложный характер многих ситуаций, затронутых конфликтом, означает, что дополнительный подтекст COVID-19 может ослабить приоритеты и ресурсы региональных и местных органов власти, а также максимально исчерпать их возможности. Учитывая воздействие на национальные бюджеты, пандемия также может серьезно ограничить основные финансовые возможности многосторонних и двусторонних субъектов по оказанию запрашиваемой помощи в решении сложных вопросов, связанных с конфликтом.

11. Сам по себе насильственный конфликт, как правило, усугубляет распространение инфекционных заболеваний в отсутствие оказания медицинских услуг в условиях, когда проведение санитарно-профилактических мероприятий затруднено и может происходить быстрое перемещение перемещенных лиц. Так было, когда произошли, в частности, вспышки холеры в Йемене, лихорадки Эбола в Демократической Республике Конго и полиомиелита в Сирийской Арабской Республике. Такие вспышки представляют серьезную угрозу и без того перегруженным коммунальным службам, затрагивают некоторые из наиболее бедных и уязвимых групп населения и могут свести на нет с большим трудом достигнутые успехи в области развития.

12. Вести борьбу с COVID-19 в странах с уже нестабильной обстановкой, со слабыми государственными системами и государственным управлением чрезвычайно сложно. Для стран, затронутых конфликтом, характерны слабая система управления, институты низкого качества или несформировавшиеся институты, оспариваемый суверенитет или насильственный конфликт, а также недоверие к органам власти, которые зачастую не способны предоставлять услуги высокого качества, а в некоторых случаях никаких услуг. Вместе с тем один из уроков, извлеченных в связи с пандемией, заключался в том, что государственная система медико-санитарного обслуживания, подкрепленная многосторонними усилиями в целях нахождения решений, является единственным выходом из сложившейся ситуации.

13. Проблема, с которой сталкивается большинство затронутых конфликтом стран, заключается в возможности увеличения разрыва между странами, которые имеют эффективные государственные учреждения, способные противодействовать пандемии, и странами, которые не имеют такой государственной потенциал. Таким образом, государства, затронутые конфликтом, сталкиваются с ситуацией, когда пандемия COVID-19 может усугублять существующие проблемы и основные факторы, способствующие конфликту.

14. Организация Объединенных Наций применяет трехвекторный подход к осуществляемым мерам в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе. Глобальный план гуманитарного реагирования на COVID-19 нацелен на борьбу с вирусом в беднейших странах мира и удовлетворение гуманитарных потребностей наиболее уязвимых слоев населения. Фонд Организации Объединенных Наций по борьбе с COVID-19 и последующему восстановлению оказывает странам с низким и средним уровнем дохода поддержку в преодолении

<sup>3</sup> United Nations News, "COVID-19 shows 'urgent need' for solidarity, UN chief tells Nobel forum", 11 December 2020.

кризиса в области здравоохранения и развития, вызванного вирусом. Фонд миростроительства также продолжает оказывать поддержку в предотвращении и снижении рисков конфликта, усугубляемых пандемией.

15. Такие программы основаны на концепции, разработанной в рамках совместного исследования Организации Объединенных Наций и Всемирного банка, озаглавленного «Пути к миру: инклюзивные подходы к предотвращению насильственных конфликтов» (*Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*), которое, в свою очередь, содержит подборку основных принципов, которые расширены в *Стратегии борьбы с нестабильностью, конфликтами и насилием на 2020–2025 годы Группы Всемирного банка* и которые полезно знать.

16. Во-первых, важное значение имеет подверженность конфликтам. Пандемия может усугубить основные факторы, способствующие конфликту, и пересекаться с существующими областями неравенства, усиливая давление на институты, и без того испытывающие трудности. В данном контексте важное значение имеет цель 16 в области устойчивого развития, поскольку меры по смягчению последствий могут усугубить положение и без того уязвимых или маргинализированных групп. Таким образом, создание устойчивых институтов, обеспечивающих доступ к безопасности и правосудию для всех, становится еще более сложной задачей в условиях кризиса, способствующего еще большему ослаблению институтов.

17. Во-вторых, доверие и инклюзивность по-прежнему имеют крайне важное значение для обеспечения прогресса в достижении цели 16. Предоставление основных услуг, включая здравоохранение, безопасность и отправление правосудия, остается главным способом взаимодействия людей и государства. Комитет отмечает, что местные органы власти исключительно важны в процессе предоставления услуг и, следовательно, в вопросах легитимности самого государства и являются основным механизмом обеспечения инклюзивности и равенства доступа, тем самым минимизируя недовольство, которое может привести к конфликту.

18. В-третьих, усиление внимания деятельности местных органов власти подкрепляется взаимодействием на местном уровне. Органам власти необходима поддержка для решения проблем в области здравоохранения и реагирования на другие чрезвычайные ситуации, что требует сотрудничества и активного партнерства местных общин в разработке, осуществлении и оценке программ. Недавний опыт стран Западной Африки во время вспышки Эболы показал, что решения, принимаемые по принципу «сверху-вниз», и навязываемые внешние решения часто не вызывают доверия со стороны населения и что инициативы местных общин более эффективны в снижении числа заболевших и распространении информации, которой доверяют. Участие на местном уровне также является ключом к восстановлению и обеспечению устойчивости после чрезвычайной ситуации.

19. В-четвертых, партнерство должно быть не только между программами и общинами; оно должно также поддерживаться между самими международными учреждениями и между международными и национальными учреждениями. В процессе преодоления глобальных кризисов основная проблема заключается в том, что все согласны с тем, что координация является благим делом, но никто не хочет подпадать под координацию. Поэтому решающее значение имеют международное правление, роль многосторонних институтов и организационный потенциал Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений, таких как Всемирная организация здравоохранения, как это отметил Генеральный секретарь в своем выступлении на специальной сессии

Генеральной Ассамблеи 3 декабря 2020 года, в котором он особо выделил многостороннее сотрудничество, являющееся основой борьбы с пандемией<sup>4</sup>.

20. Для государств и населения, затронутых конфликтом, пандемия COVID-19 усугубляет некоторые долгосрочные основные проблемы, с которыми они сталкиваются. В частности, для долгосрочного восстановления требуется экономический рост и повышение уровня занятости, а также усиление социального и политического единства, что приведет к укреплению институтов. Преимущество, которое имеется у органов власти и государственных административных органов, но которым необходимо воспользоваться, заключается в их способности осуществлять долгосрочное планирование восстановления после пандемии по принципу «лучше, чем было». Ключом к восстановлению по принципу «лучше, чем было» является создание более совершенной инфраструктуры здравоохранения на национальном и глобальном уровнях<sup>5</sup>.

### III. Подтверждения основных изменений

21. Основные изменения в моделях конфликта и насилия, непосредственно затронутых пандемией, потребуют осуществления органами власти серьезных мер, и они являются примерами ситуаций, в которых пандемия ухудшила или изменила условия жизни многих людей. Вместе с тем информация о том, каким образом пандемия непосредственно влияет на конфликт и насилие, является неоднозначной и ограниченной. Ясно одно: пандемия COVID-19 подтверждает важность безопасности человека и уязвимость некоторых групп населения во всем мире<sup>6</sup>.

22. Многие считают, что пандемия COVID-19, глобальные кризисы и эпидемии усиливают угрозы, которые способны усугубить и без того нестабильные ситуации, и большая часть нынешних ответных мер основана на этом предположении<sup>7</sup>. Поэтому подтверждающая информация, как правило, используется в основном для понимания того, каким образом пандемия усиливает конкретные конфликты, включая сексуальное и гендерное насилие, ослабление социального единства и государственных функций, дезинформацию и недоверие к информации, массовые протесты и насилие, а также последствия для вооруженных групп и негосударственных субъектов<sup>8</sup>.

#### A. Политическое насилие и протест

23. По регионам имеется разная информация о случаях политического насилия и протеста, и, учитывая сложность сбора данных во время пандемии, к ней следует относиться с определенной осторожностью. Вместе с тем наблюдаются несколько важных тенденций, которые можно выделить на основе полученных данных. В целом, случаи политического насилия существенно не изменились, за

<sup>4</sup> Антониу Гутерриш, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, выступление на специальной сессии Генеральной Ассамблеи в связи с пандемией COVID-19, 3 декабря 2020 года.

<sup>5</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, “Recovering from COVID-19: the importance of investing in global public goods for health”, Policy Brief, No. 83 (July 2020).

<sup>6</sup> См., например, Siân Herbert, “COVID-19, conflict, and governance”, Evidence Summary, No. 27 (January 2020).

<sup>7</sup> World Bank, *World Bank Group COVID-19 Crisis Response Approach Paper: Saving Lives, Scaling-Up Impact and Getting Back on Track* (Washington, D.C., 2020).

<sup>8</sup> Lisa Inks and Adam Lichtenheld, “Advancing peace in a changed world: COVID-19 effects on conflict and how to respond”, Mercy Corps, September 2020.



исключением ослабления массовых протестов, в основном носящих мирный характер, и небольшого ослабления конфликтов<sup>9</sup>. Данные действительно подтверждают незначительное увеличение числа протестов к концу 2020 года, что может быть связано с введением ограничений в ответ на COVID-19.

24. Использование агрегированных данных в различных контекстах показывает, что в 2020 году число вооруженных столкновений в мире снизилось. Данные, полученные до и после начала пандемии, не учитывают контекст конфликта или факторы, не связанные с COVID-19<sup>10</sup>. Подробный эконометрический анализ с учетом контекстуальных данных показывает, что на региональном уровне режим изоляции органов власти обострил прямой конфликт на Ближнем Востоке, в то время как в период пандемии прямые конфликты ослабли в Юго-Восточной Азии, Европе и на Кавказе<sup>11</sup>.

25. Вооруженные группы по разному воспользовались слабостью государства в связи с пандемией COVID-19, и некоторые из них, возможно, даже приняли стратегические решения с учетом связанных с COVID-19 логистических ограничений или усилили поддержку населения, помогая ему справиться с пандемией.

26. Массовые протесты являются самой непостоянной категорией данных, предоставленных в рамках проекта по сбору данных о географии вооруженных конфликтов и связанных с ними событиях. Хотя некоторые существующие виды массового протеста в результате пандемии сократились, их частично заменили протесты против пандемии и меры по борьбе с COVID-19. Принимаемые государством меры в ответ на COVID-19 были встречены протестами во всех регионах и во всех политических системах, причем в период с марта по октябрь 2020 года в 26 странах в ответ на введенные из-за COVID-19 ограничения было организовано более 30 крупных протестов, в основном против изоляции, экономических трудностей и применения силы в рамках мер по борьбе с COVID-19<sup>12</sup>.

27. Большинство массовых протестов до начала пандемии имели постоянный характер, подтверждая общее недоверие к органам власти и разрыв отношений между государством и гражданами. Во время пандемии ситуация ухудшилась в результате протестов против программ массовой вакцинации и определяемых государственными структурами подходов к изоляции в условиях недоверия населения к органам власти. Например, как и в случае вспышки Эболы, в условиях нынешней пандемии протесты проводятся против центров тестирования в тех случаях, когда в результате низкого уровня доверия к органам власти жители обеспокоены тем, что центры тестирования создаются скорее не для сокращения случаев заболевания, а для его распространения в общине.

28. Такие протесты еще раз подчеркивают важность участия и партнерства на местном уровне в рамках основанных на принципе благого управления подходов к противодействию пандемии. Доверие остается важнейшим элементом любых эффективных ответных мер и должно быть основой принимаемых органами власти мер. Кроме того, органам власти необходимо признать, что меры изоляции, ограничивающие гражданские и политические свободы и усугубляющие экономические трудности, могут усилить неравенство внутри общества, в частности,

<sup>9</sup> См. данные, полученные в рамках проекта по сбору данных о географии вооруженных конфликтов и связанных с ними событиях, URL: <https://acleddata.com/#/dashboard>.

<sup>10</sup> S. Herbert and H. Marquette, "COVID-19, governance and conflict: emerging impacts and future evidence needs", United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Foreign Commonwealth and Development Office, discussion paper, January 2021.

<sup>11</sup> M. Mehrl and P. Thurner, "The effect of the Covid-19 pandemic on global armed conflict: early evidence", *Political Studies Review* (2020).

<sup>12</sup> Herbert and Marquette, "COVID-19, governance and conflict".

когда лица, имеющие низкооплачиваемую работу, становятся безработными, а лица, имеющие гарантированную занятость, могут оказаться в выигрышном положении. Длительная изоляция может обернуться долгосрочными последствиями для маргинализированных и социально изолированных групп населения, что приведет к ослаблению социального единства.

## **В. Сексуальное и гендерное насилие**

29. Непосредственно связанной с COVID-19 формой насилия, о которой сообщают наиболее часто, является стремительно усиливающееся сексуальное и гендерное насилие. Об этой «теневой пандемии» поступают многочисленные сообщения на всех континентах. Общеизвестно о сложности сбора точных данных о сексуальном и гендерном насилии ввиду характера преступления; вместе с тем данные о срочных вызовах и обращениях в полицию в разных странах свидетельствуют о быстром росте такого насилия. Ясно одно: в некоторых странах за время пандемии сексуальное и гендерное насилие возросло на 30 процентов<sup>13</sup>.

30. Сексуальное и гендерное насилие, как правило, усиливается во время всех кризисов и сохраняется вероятность его усиления в периоды неопределенности, например, сразу после окончания конфликта. Хотя сексуальное и гендерное насилие может затронуть все группы общества, существует ряд факторов, которые могут усугубить проблему, включая отсутствие жилья или услуг, проблемы физического или психического здоровья, давление со стороны родителей и финансовые трудности. Чаще всего сексуальное и гендерное насилие происходит на бытовом уровне (сексуальные партнеры или члены семьи), и оно может усугубляться внешним давлением на семью извне, например, в результате большой нагрузки на работе.

31. Постконфликтные ситуации могут усугубить все эти факторы, а также создать условия, в которых силы безопасности наделены полномочиями и могут злоупотреблять своим положением. Например, наблюдается тенденция роста платных сексуальных услуг или секса по принуждению на фоне общего увеличения случаев притеснения по признаку пола, что подрывает доверие к государственным институтам, в частности полиции и военнослужащим, и усиливает нежелание женщин сообщать о сексуальном насилии. Например, сообщалось, что полицейские, обеспечивающие соблюдение мер изоляции, соглашались на сексуальные услуги в обмен на разрешение забрать предметы домашнего обихода, что приводит к увеличению случаев подростковой беременности, поскольку девочки не ходят в школу.

32. К основным факторам, способствующим сексуальному и гендерному насилию в условиях COVID-19, относятся: вынужденная изоляция в одном помещении с агрессивно настроенными лицами; комендантский час; отсутствие помещений для детей, не посещающих школу; длительная изоляция; злоупотребление алкоголем или наркотиками; рост насилия в отношении медицинских работников; потеря дохода, вынуждающая людей заниматься оказанием сексуальных услуг или совершать противоправные действия; и отсутствие доступа к механизмам предоставления услуг или поддержки. Отсутствие доступа к службам поддержки в значительной степени обусловлено отсутствием финансовых средств и цифровым разрывом, которые фактически исключают некоторые домашние хозяйства, в частности детей и женщин.

<sup>13</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, “Impact of COVID-19 on SDG progress: a statistical perspective”, Policy Brief, No. 81 (August 2020).

## **С. Конфликт, социальное единство и негосударственные вооруженные группы**

33. Что касается политического насилия и вооруженных групп, реакция является самой разной: от панических заявлений о группах, извлекающих выгоду из ослабления государства, до более осторожных выводов и призывов к проявлению осторожности. Подтверждающая информация в этой области является ограниченной, и данных о какой-либо прямой связи между COVID-19 и вооруженным конфликтом весьма мало. Учитывая это, разумным подходом мог бы быть акцент на потенциальных угрозах, связанных с основными факторами, способствующими конфликту, в частности тех, которые могут непосредственно зависеть от повышения эффективности управления; соответственно к ним относятся неравенство, изоляция и гендерные факторы, то есть основные аспекты цели 16.

34. Несмотря на широкое обсуждение воздействия пандемии COVID-19 на социальное единство, очевидных фактических подтверждений этому нет. Обследование, проведенное организацией «Корпус милосердия» среди своих сотрудников в 40 странах в период с апреля по сентябрь 2020 года, показало, что 22 группы отметили ослабление социального единства, а 4 группы — его фактическое усиление<sup>14</sup>. Ослабление социального единства в основном обусловлено порождением чувства вины и обвинением посторонних лиц в распространении COVID-19, которые могут усугубляться в обществах, которые уже разделены в результате разных воззрений, но также доступом к услугам и уровнем медицинского обслуживания, учитывая к тому же разные жизненные уклады. В докладе организации «Корпус милосердия» подчеркивается, что введенные в связи с COVID-19 ограничения на передвижение в некоторых районах усилили уже существующую между пастухами и фермерами напряженность из-за земельных и водных ресурсов, поскольку полукочевые пастухи не могут передвигаться как обычно. Оправданием насилия является заявление о том, что «люди здесь для того, чтобы распространять COVID-19».

35. В нестабильных ситуациях, когда может возникать дополнительная напряженность в результате слабости государственных институтов или структур, государственный сектор продолжает быть подвержен внешнему давлению, включая коррупцию и репрессивное поведение режимов, стремящихся укрепить свою власть. Пандемия оказывает огромное давление на эффективное и инклюзивное управление и, что важно, на отношения между государством и людьми. Легитимность и законные действия органов власти еще более важны во время пандемии, и они обеспечивают потенциальный выход из кризиса. Вместе с тем имеются примеры усиления насилия как прямой результат протестов, связанных с COVID-19, которые перерастают в более широкие конфликты или авантюризм, или чрезмерного применения органами власти силы в ходе обеспечения осуществления мер по борьбе с COVID-19, усиливающих противоречия между государством и гражданами.

36. Более полная информация о предоставлении услуг свидетельствует об отсутствии прямой линейной связи между предоставлением услуг и легитимностью, но подчеркивает связь между легитимностью и способом предоставления услуг. Другими словами, техническое предоставление услуг иногда гораздо менее важно, чем связанные с ними субъективные нормы, включая вопросы справедливости, коррупции, исключения и ответственности. В обществах с существующими линиями раскола понимание мотива государства может быть крайне важным для сдерживания или поощрения вакцинации во время пандемии.

<sup>14</sup> Inks and Lichtenheld, “Advancing peace in a changed world”.

37. Кроме того, когда существуют районы оспариваемого суверенитета и деятельности негосударственных вооруженных групп, повышенное внимание государства к COVID-19 может привести к ослаблению внимания в других районах, в том числе в районах, где продолжаются конфликты. Увеличение числа погибших от насилия может быть результатом пандемии COVID-19, которая предоставляет негосударственным вооруженным группировкам возможность усилить контроль территории путем введения режима самоизоляции и комендантского часа; при этом многие общественные лидеры находятся на самоизоляции без телохранителей или других форм защиты.

38. В соответствии с подходом, применяемым многосторонними учреждениями, учет подверженности конфликтам по-прежнему крайне важен при оценке воздействия принимаемых в ответ на COVID-19 мер на существующие или потенциально нестабильные ситуации. Хотя сохраняется определенная неясность с точки зрения имеющейся подтверждающей информации, очевидно, что, с одной стороны, у властей и служб безопасности имеются возможности принимать более жесткие меры, а с другой стороны — негосударственные вооруженные группировки могут извлечь выгоду из ослабления внимания со стороны государственных или их потенциала. Например, закрытие пунктов пересечения границы в период изоляции может предоставить органам власти возможность усилить контроль в нестабильных приграничных районах, но в то же время может предоставить возможности создания неформальных пунктов пересечения границы, контролируемых негосударственными группами.

39. В данном контексте в марте 2020 года Генеральный секретарь призвал к глобальному прекращению огня в целях прекращения конфликта. Несмотря на некоторый первоначальный успех в Судане, Сирийской Арабской Республике и Йемене, где было объявлено о краткосрочном одностороннем прекращении огня, в целом успешным его назвать нельзя ввиду продолжения нескольких конфликтов и сдерживания мирных усилий в результате пандемии COVID-19. Ограниченный успех призыва Генерального секретаря частично обусловлен односторонним характером некоторых соглашений о прекращении огня, но также отсутствием архитектуры безопасности, отсутствием четких руководящих указаний со стороны Совета Безопасности и общим сокращением стимулов уменьшения числа жертв конфликта.

40. Кроме того, международные субъекты в области безопасности также сталкиваются со стигматизацией и дезинформацией о их предполагаемой роли в распространении вируса, и их часто обвиняют, как сторонних субъектов, в том, что они завезли и распространяют COVID-19 в стране. Распространение информации и предотвращение ложной информации будут иметь особо важное значение для любой программы массовой вакцинации в таких районах.

41. Что касается существующих мирных процессов, поскольку личные контакты крайне важны для укрепления доверия в качестве основного фактора достижения любого прогресса в мирных переговорах, их отсутствие во время пандемии приведет к возникновению проблем. В ходе некоторых мирных переговоров, а также в области миростроительства в целом отсутствие мер по укреплению доверия посредством регулярных личных встреч, деятельности местных судов и традиционных механизмов разрешения споров может оказаться губительным.

42. Наконец, Организация Объединенных Наций приостановила ротацию воинских контингентов в связи с пандемией и сократила патрулирование, что могло создать возможности для негосударственных вооруженных субъектов, и по-прежнему серьезную обеспокоенность вызывает то, что общее сокращение финансирования в результате экономических трудностей, вызванных

COVID-19, наряду с мерами по защите местного населения, включая отсутствие развертывания или патрулирования после развертывания, может привести к созданию вакуума, который могут заполнить те, кто наживается на конфликтах, или другие лица, которые стремятся извлечь выгоду из усиления конфликта.

#### **D. Организованная преступность и преступные сети**

43. Во многих случаях причиной насилия является организованная преступность, однако она редко учитывается в политике развития. По оценкам Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, в результате преступной деятельности погибает больше людей, чем в результате других конфликтов и терроризма вместе взятых: примерно 65 000 убийств, что составляет около 19 процентов от общего числа. Первоначально пандемия COVID-19 оказывала минимальное воздействие на такое насилие, масштабы которого быстро сокращались, но начиная с раннего периода пандемии количество преступлений, связанных с преступной деятельностью, стало вновь увеличиваться в соответствии с долгосрочными тенденциями. Следует отметить, что словосочетание «организованная преступность», как правило, привносит некоторую идею единообразия, в то время как реальность характеризуется разнообразием многочисленных видов деятельности и организаций. Представляя общие замечания об организованной преступности, следует также учитывать трудности сбора данных.

44. Слабые государственные институты наряду с давлением на рынки предоставили бандам более широкие возможности для ведения конкурентной борьбы за территорию и бизнес. Вопросы цепочки поставок, в частности в области транснациональной торговли, как например торговли наркотиками, могут привести к усилению конкуренции. Недостаточная численность полиции и рыночные изменения способствуют усилению деятельности наркокартелей, в частности, в Латинской Америке, где проблема усугубилась досрочным освобождением некоторых заключенных, что способствовало росту насилия в некоторых странах.

45. Вместе с тем имеются также подтверждения того, что некоторые преступные группировки применяют «мягкую силу», обеспечивая основное управление и предоставляя товары и услуги, начиная от введения комендантского часа в трущобах до поставки скоропортящихся товаров и туалетной бумаги. Однако такой альтруизм банд не следует переоценивать, и главным образом организации гражданского общества являются основными поставщиками услуг для некоторых уязвимых групп населения. Участие банд может быть частично обусловлено вынужденным изменением обстоятельств в результате исчезновения рыночных каналов поставки некоторых товаров, таких как лекарства, наряду со стратегией усиления правомерности среди местного населения.

46. Группы боевиков уже давно участвуют в предоставлении основных услуг, но необходимо признать, что такая деятельность не является безвозмездной, и исторический пример организованных преступных синдикатов ясно показывает, как такие группы сочетают альтруизм с насилием для получения власти и установления влияния над населением и рынками. Стремление преступных групп к получению прибыли обусловило адаптируемость организаций и их устойчивость во время пандемии, в основном за счет диверсификации. Организованная преступная деятельность, несомненно, может быть одной из нескольких областей, в которой предлагается занятость в сфере теневой экономики или более сложных сферах, таких как отмывание денег.

47. Наконец, организованные преступные группы стремятся расширить сферу своей деятельности за счет диверсификации портфеля бизнес-проектов. Уязвимость некоторых малых предприятий и ферм, например, обуславливает рассмотрение ими предложений преступных групп о финансовой помощи, результатом чего является установление контроля этими преступными организациями, которые в конечном счете могут стать финансовыми бенефициарами государственных программ оказания экстренной помощи. Уязвимость некоторых секторов экономики и соизмеримая гибкость организованных преступных групп способствуют росту преступности после пандемии в случае отсутствия эффективных мер противодействия. Для государства это означает эффективное поддержание правопорядка, а также проведение крайне эффективной государственной политики сохранения законности бизнеса.

#### **IV. Последствия для развития институционального потенциала в странах, затронутых конфликтом**

48. Характер воздействия пандемии COVID-19 на страны, затронутые конфликтом, является множественным. Во-первых, сама пандемия затронула общины крайне неравномерно, причем больше всего пострадали социально изолированные группы населения, которые уже лишены возможности пользоваться услугами, в частности медицинскими услугами. Во-вторых, местные и международные субъекты, наживающиеся на конфликтах, и негосударственные вооруженные группы, а в некоторых случаях и репрессивные режимы моментально извлекают выгоды во время пандемии, в частности в результате осуществления политики ответных мер, связанных с сокращением или чрезмерным использованием сил безопасности. В-третьих, недооценивать экономические последствия пандемии невозможно. Это может привести к разрушению и без того слабых институтов и ослаблению потенциала международных субъектов, а также ограничению законных экономических возможностей многих людей.

49. Хотя пандемия может создать возможности для тех, кто желает участвовать в конфликте, международное сообщество не должно забывать о прекращении огня или продолжающихся переговорах по вопросу о мире. Хотя призыв Генерального секретаря к глобальному прекращению огня имел меньший эффект, чем ожидалось, он действительно показал, что краткосрочное адресное прекращение огня по гуманитарным соображениям возможно. Поскольку пандемия начинает затрагивать все больше людей и распространяется среди самих вооруженных групп, вполне допустима возможность установления режима прекращения огня, и международное сообщество должно быть готово к этому.

50. На данный момент основным негативным последствием пандемии является снижение эффективности местных подходов в интересах мира, включая инклюзивные подходы к разрешению конфликтов и отправлению правосудия. Вместе с тем ограничения на международные поездки и передвижения, вызванные пандемией, вызывают необходимость усиления и повышения эффективности поддержки местных механизмов управления мирными процессами. Местные лидеры и организации гражданского общества на местах остаются важными партнерами как с точки зрения миростроительства, так и с точки зрения содействия осуществлению программ вакцинации на основе доверия и законности.

51. В условиях обсуждения ограничения международной финансовой помощи необходимость оказания значительной помощи актуальна как никогда. Эффективно координируемая и конкретная целевая помощь может способствовать ослаблению остроты ситуации для многих людей и уменьшению воздействия COVID-19 на конфликт путем устранения таких основных факторов, как

безработица и изоляция, а также лишение возможности пользоваться услугами. Финансовая помощь также имеет особо важное значение для поддержания государственного сектора, который возглавляет деятельность по смягчению последствий пандемии. Генеральный секретарь, безусловно, прав, подчеркивая многосторонние аспекты управления в период после пандемии, но оно требует поддержки. Международная поддержка должна скорее ослаблять, а не поощрять конфликты, и поэтому ее необходимо оказывать, учитывая все связанные с конфликтом факторы.

52. Наконец, государственный сектор отличает сила знаний. Слухи, ложь и заблуждения могут нарушить любой процесс во время пандемии и снизить эффективность деятельности органов власти. Эффективное управление знаниями должно предусматривать тесное партнерство с пользующимися доверием местными субъектами и не может быть исключительно процессом по принципу «сверху-вниз». Использование технико-медицинского подхода также невозможно в ситуации, когда некоторые люди могут не воспринимать технократические средства коммуникации или не доверяют отправителям сообщений. В условиях пандемии, когда вакцинация является по существу наилучшим техническим подходом, охват большинства населения потребует значительных политических навыков для понимания потенциального конфликта и охвата тех, кто не доверяет принимаемому решению.

## V. Выводы и рекомендации

53. Пандемия COVID-19 повысила необходимость согласованных действий государственных органов власти на национальном и международном уровнях, а также глобального сотрудничества во имя мира, деэскалации насилия и содействия развитию в соответствии с принципами верховенства права и «никого не оставить позади». Заявление Генерального секретаря по поводу многосторонних ответов на глобальные угрозы сохраняет важное значение в тот момент, когда легко перейти к односторонним действиям.

54. Пандемия COVID-19 создает угрозы во многих областях, включая усиление существующей уязвимости, ухудшение общего положения уязвимых групп населения, включая беженцев, создание возможностей транснациональных угроз безопасности и создание более благоприятных условий для неправомерного использования силы теми, кто наживается на конфликте, будь то негосударственные субъекты или репрессивные правительства. Во многих странах, затронутых конфликтом, население и так проживает в условиях нестабильности, и пандемия стала фактором, усугубляющим существующие проблемы.

55. Эффективные меры государства в ответ на пандемию осуществляются с опорой на государственный сектор. Инициативное руководство правительств является способом выхода из пандемии, начиная от введения ограничений на передвижение до оказания медицинской помощи, экономической поддержки и разработки вакцин. Основой ответных мер являются инициативы государственного сектора и инициативы, финансируемые за счет бюджетных средств. В затронутых конфликтом районах органы власти являются единственным учреждением, способным решать долгосрочные проблемы, связанные с экономическими потрясениями, ухудшением положения в области здравоохранения и общественными разногласиями, усугубляемыми пандемией. Правительства вновь стали решительными, и им необходимо подготовиться к ситуации после пандемии.

56. Пандемия COVID-19 обострила проблемы, а в некоторых случаях ускорила исключение доступа к услугам, экономическим возможностям и охране здоровья. Один из уроков пандемии заключается в том, что люди здоровы только

тогда, когда здоровы все. Основной смысл инклюзивности и принципа «никого не оставить позади» актуален как никогда. Вместе с тем инклюзивность требует устранения долгосрочных причин конфликтов и изоляции, включая легитимность государства, злоупотребление властью, неравенство и бедность. Правительства и многосторонние учреждения могут осуществлять долгосрочные изменения в области политики, которые необходимы в подходах к развитию в целях содействия обеспечению инклюзивности.

57. Основным элементом, определяющим программный подход в отношении COVID-19 и относительные успехи и неудачи, является качество государственного управления. Важное значение по-прежнему имеют технические возможности государственных служащих, а их подготовка и способность выполнять свои функции в сложных обстоятельствах играют главную роль в рамках принимаемых мер в ответ на пандемию.

58. Вместе с тем пандемия также показала, что технические возможности государственных служащих являются необходимым, но недостаточным условием качественного государственного управления. Чтобы быть действительно эффективным, правительство должно иметь хорошую репутацию, при этом информация стала важной областью, в которой органы власти могут играть ключевую роль. Пандемия усилила тенденции недоверия к органам власти и использования «фальшивых новостей» для представления альтернативного трактования установленных фактов. Четкая, проверенная информация, подкрепленная доказательствами, является ключом к решению этих конкретных проблем, и в тех случаях, когда выход из пандемии заключается в применении технического подхода с использованием вакцинации, технических данных недостаточно. Политика распространения достоверной информации о вакцинации и ее необходимости имеет решающее значение.



## Приложение

### Применение принципов эффективного управления для устойчивого развития в странах, затронутых конфликтом, в контексте пандемии COVID-19

Принцип	Восстановление системы государственного управления	Пример
Компетентность	<p>Требования в отношении компетентности в постконфликтных ситуациях являются очень широкими, а во время пандемии их становится еще больше. Государственные служащие должны принимать политические и технические решения 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, а во время пандемии она является еще более сложной.</p>	<p>Долгосрочное развитие компетентности в сфере государственной службы является долгосрочным процессом, и досконально изучена способность найма для реализации краткосрочных решений, заимствованных в частном секторе, включая срочное заключение частных контрактов и сокращение сроков исполнения и внимательного изучения существующего положения. Комплексные программы управления и наращивания потенциала позволяют развивать основные профессиональные качества и одновременно предоставлять услуги, и в результате пандемии появился ряд возможностей для развития партнерства с организациями гражданского общества на местном уровне. В аналитической записке № 79 Департамента по экономическим и социальным вопросам, озаглавленной «Роль государственной службы и государственных служащих во время пандемии COVID-19», обозначены девять основных функций государственных служащих.</p>
Рациональная политика	<p>Множественные компромиссы, влияющие на развитие на местном уровне, усугубляются пандемией. Например, установление баланса между экономическими проблемами и проблемами в области здравоохранения предполагает принятие чрезвычайно трудных решений, а также осуществление мер по оказанию услуг и поддержке уязвимых групп населения, которые не могут позаботиться о себе или которые не могут найти работу. Предоставление услуг на основе принципа инклюзивности становится все более важным для принятия политических решений с учетом всех связанных с конфликтом факторов в условиях, когда степень воздействия пандемии COVID-19 на общины может быть неодинаковой.</p>	<p>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 целями в области устойчивого развития. 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. К этому можно добавить призыв Генерального секретаря применять</p>

Сотрудничество	<p>Пандемия увеличивает давление на государственных администраторов, что затрудняет их сотрудничество между собой, с внешними агентствами по вопросам развития, внешними агентствами по вопросам безопасности и негосударственным сектором. В соответствии с замечаниями Генерального секретаря деятельность в глобальном масштабе и в нескольких секторах является единственным способом противодействовать глобальному явлению и избавиться от пандемии в среднесрочной перспективе. Пандемия подчеркнула взаимосвязь между государственным и частным сектором, местным и национальным контекстом, национальным и международным уровнем и гражданами и государством.</p>	<p>многосторонние подходы в целях борьбы с пандемией и поиска путей выхода из нее. Аналитическая записка № 84 Департамента по экономическим и социальным вопросам, озаглавленная «Достижение целей в области устойчивого развития после COVID-19: сценарии для политиков», содержит полезные рекомендации по этому вопросу.</p>
Добросовестность	<p>Коррупция может быть сложной и трудноразрешимой проблемой в постконфликтных условиях, и во время пандемии появляются возможности у тех, кто пытается нажиться на чужом горе. Резкий рост государственных закупок представляет возможность, но и риск в недостаточно защищенных условиях.</p>	<p>Пандемия COVID-19 показывает, что мир теперь стал настолько взаимосвязанным, что здоровье населения одной страны легко влияет на здоровье населения других стран. Генеральный секретарь отмечает, что в мире в целом уровень системы общественного здравоохранения может быть высоким лишь в той мере, в какой он существует в стране с наиболее слабой системой. Создание устойчивой системы общественного здравоохранения в странах, в которых она отсутствует, является обязанностью не только соответствующей страны, но и всего мирового сообщества. Это является многосторонним решением, требующим создания коалиций и партнерств для оказания медицинских услуг каждому человеку. Для борьбы с пандемией и планирования будущих кризисов в области общественного здравоохранения необходимо более тесное партнерство<sup>a</sup>.</p> <p>Добросовестность является одним из основных элементов налаживания отношений между органами власти и гражданами, однако пандемия, к сожалению, предоставляет возможности для тех, кто желает заниматься коррупционной деятельностью. Увеличение объема государственных закупок, особенно в государствах, в которых институты являются и без того слабыми, наряду с расширением систем выплат нуждающимся означает, что партнерство между государством, гражданским обществом и гражданами имеет решающее значение для мониторинга и принятия мер по борьбе с коррупцией. В этой связи прекрасным примером является Шри-Ланка, где правительство, международная неправительственная организация «Трансперенси интернешнл» и группа сельских жителей ведут совместную борьбу с коррупцией в рамках программы выплат нуждающимся<sup>b</sup>.</p>

Принцип	Восстановление системы государственного управления	Пример
Транспарентность	<p>Слухи, ложь и заблуждения могут нарушить любой процесс во время пандемии и снизить эффективность деятельности органов власти. Эффективное управление знаниями должно предусматривать тесное партнерство с пользующимися доверием местными субъектами и не может быть исключительно процессом по принципу «сверху-вниз». Использование технико-медицинского подхода также невозможно в ситуации, когда некоторые люди могут не воспринимать технократические средства коммуникации или не доверяют отправителям сообщений. В условиях пандемии, когда вакцинация является по существу наилучшим техническим подходом, охват большинства населения потребует значительных политических навыков для понимания потенциального конфликта и охвата тех, кто доверяет принимаемому решению.</p>	<p>Аналитическая записка № 75 Департамента по экономическим и социальным вопросам, озаглавленная «COVID-19: подтверждение взаимоотношений между государством и народом», непосредственно основана на разработанных Комитетом экспертов по государственному управлению принципах эффективного управления в интересах устойчивого развития и в ней говорится о пяти основных принципах, касающихся отношений между государством и гражданами во время пандемии, включая: использование возможностей; предоставление услуг всем; социальная защита для всех; обеспечение эффективного и заслуживающего доверия руководства; и деятельность органов власти, направленная не на размежевание, а объединение. Одним позитивным примером реализации такого подхода на практике является Тимор-Лешти, которая не избежала пандемии, но также имеет высокий рейтинг популярности благодаря заслуживающим доверия ответным мерам, как об этом сообщил Азиатский фонд<sup>c</sup>.</p>
Независимый надзор	<p>Во многих постконфликтных обществах надзор со стороны внешнего правительства часто бывает слабым, и организации гражданского общества либо отсутствуют, или занимаются решением вопросов, таких как правосудие переходного периода. Во многих случаях независимый надзор может осуществляться международным сообществом, которое также участвует, например, в создании комиссий по государственной службе. Это намного труднее в условиях, когда люди не могут передвигаться или встречаться.</p>	<p>Ограничения на поездки серьезно повлияли на способность международных организаций осуществлять эффективный надзор, но с точки зрения коррупции, как об этом подробно говорилось выше, деятельность организации «Трансперенс интернешнл» и ее способность использовать свою сеть местных партнеров оказались эффективным способом формирования партнерств с местным населением в целях возмещения ущерба в результате коррупции и осуществления надзора<sup>b</sup>.</p>
Принцип «никто не должен быть забыт»	<p>Имеющаяся достоверная информация свидетельствует о том, что пандемия ухудшила положение тех, кто уже находился в неблагоприятном положении в постконфликтных условиях. Хотя большая часть восстановительной деятельности в постконфликтный период часто ориентирована на восстановление институтов и структур, любые меры реагирования на пандемию в таких условиях должны в основном касаться человеческих аспектов, включая политические, социальные, экономические и медицинские. Психическое здоровье, по-видимому, является основной областью</p>	<p>Экономические последствия пандемии могут обернуться тем, что большое число людей попадет в уязвимые категории даже в районах, которые в настоящее время не считаются нестабильными, но могут быть подвержены значительному экономическому риску. Дополнительный риск в таких районах заключается в том, что, например, быстрый рост безработицы может привести к протестам и насилию, а также подтолкнуть людей к преступной деятельности. В докладе Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), озаглавленном «Восстановление после COVID-19: уроки прошлых</p>

последующих мер, поскольку люди в целом смиряются с пандемией и большое число людей подвержены стрессу на работе или в жизни и сталкиваются с потерей близких родственников или друзей.

бедствий в Азиатско-Тихоокеанском регионе» (*Recovering from COVID-19: Lessons from Past Disasters in Asia and the Pacific*), говорится, что в Бангладеш продолжительный режим изоляции в чрезмерной степени затронул малые и средние предприятия, на долю которых приходится около 25 процентов валового внутреннего продукта страны, но от 10 до 80 процентов занятости в несельскохозяйственном секторе, 30 процентов рабочей силы и 40 процентов промышленного производства<sup>d</sup>. Из-за низкого уровня развития финансового сектора и ограниченного доступа к финансированию эти малые и средние предприятия, а вместе с ними и один из основных источников дохода и занятости в стране, подвержены риску исчезновения, что значительно усиливает уязвимость населения.

#### Недискриминация

Имеются определенные подтверждения того, что дискриминация может усиливаться во время серьезных чрезвычайных ситуаций, требующих оказания медицинской помощи, таких как пандемия, поскольку ответственность за решение конкретной проблемы возлагается на определенные организации или группы. Это может привести к дальнейшей маргинализации групп, которые уже подвергаются дискриминации, а также добавлению к ним новых групп. Дискриминация часто упоминается как источник конфликта, что переводит инклюзивность в разряд важнейшего элемента государственного управления, особенно если государственное управление считается микромиром общества, которому оно служит. Институты должны быть инклюзивными, доступными и укомплектованы персоналом, представляющим их население. Кроме того, деятельность государственных институтов должна исключать дискриминацию в отношении пользователей. Основой для продвижения по службе и управления служебной деятельностью должны быть результаты работы.

Ирак, например, является очень неоднородной страной, которая имеет давние исторические проблемы социального единства, включая дискриминацию, и которая в процессе формирования придерживалась частично этнического и частично религиозного подхода. Имеющаяся информация позволяет говорить о том, что активность молодежи может влиять на некоторые традиционные разногласия во время пандемии, но межрелигиозный раскол, как представляется, продолжает ослаблять социальное единство в разных частях страны, хотя воздействие COVID-19 также представляется в определенной степени неоднородным. Особую обеспокоенность вызывает то, что пандемия может усиливать существующие системы дискриминации, но никаких подтверждений этому пока нет. Вместе с тем вполне возможно, что в результате пандемии COVID-19 сформировалась общая идея, которая могла бы объединить население подобно ответу страны на «Исламское государство Ирака и Леванта»<sup>e</sup>.

#### Участие

Участие важно в тех случаях, когда группы считают, что они не представлены на государственной службе. В частности, негосударственные субъекты и группы гражданского общества могут играть важную роль в устранении

Хотя вакцинация считается наиболее перспективным способом выхода из пандемии, недоверие к вакцинации является частью общей неудовлетворенности органами власти, которая является особенно острой в тех областях, где отношение

основных факторов, способствующих конфликту, а также в содействии диалогу и даже экономическому развитию и отправлению правосудия. Участие на местном уровне в организациях гражданского общества и общественных группах имеет решающее значение для принятия заслуживающих доверия решений в ответ на COVID-19, восстановления отношений между государством и гражданами и предотвращения дальнейшего конфликта.

людей к государству было сформировано насилием. «Сомнения в отношении вакцинации» могут быть фактором риска, влияющим на уязвимость групп населения, которые уже испытывают недоверие и подвержены изоляции. Предполагается, что такая сдержанность в первую очередь вызвана воздействием дезинформации на людей и что этому можно противодействовать, «прививая» населению факты, однако практика показывает, что сомнения в отношении вакцинации сильнее, чем просто дезинформация<sup>f</sup>. Сделанные на основе такой информации заключения для выработки политики указывают на то, что для повышения доверия к вакцинации от COVID-19 необходимы местные партнерства между очень широким кругом заинтересованных сторон.

#### Субсидиарность

С учетом упомянутого выше фактора участия субсидиарность имеет решающее значение для пресечения пандемии. Централизованные решения обычно менее эффективны, чем решения, разработанные в сотрудничестве с местными поставщиками услуг, и массовая вакцинация является основным примером такого подхода. Распространение информации и борьба с фальшивыми новостями и дезинформацией также очень эффективны, когда инициатором таких усилий являются не просто центральные органы власти, а когда они сопровождаются достоверной информацией и подходами, понятными местным жителям.

Из предыдущих эпидемий извлечены конкретные уроки, которые можно использовать в ответных мерах на пандемию COVID-19<sup>g</sup>. На глобальном уровне прогресс является медленным. Цель 3 в области устойчивого развития касается «хорошего здоровья и благополучия», с уделением особого внимания «раннему предупреждению, уменьшению опасности и регулированию национальных и глобальных факторов риска для здоровья». В Парижском соглашении и докладах об оценке Межправительственной группы экспертов по изменению климата подчеркивается тот факт, что изменение климата усугубляет риски для здоровья, включая риск пандемий. В 2015 году государства — члены Организации Объединенных Наций расширили определение риска, включив в него биологические опасности, когда они приняли Сендайскую рамочную программу по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы, частично на основе опыта распространения Эболы, ближневосточного респираторного синдрома и тяжелого острого респираторного синдрома. Вместе с тем ПРООН подчеркивает, что разработанные на сегодняшний день планы являются несовершенными.

Главный урок предыдущих эпидемий заключается в том, что необходимо сотрудничать с местным населением и общественными группами и использовать подход, в основе которого лежит субсидиарность. Во время эпидемии Эболы в

Равенство между поколениями

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. Кроме того, хотя пандемия могла затронуть очень пожилых людей (средний возраст лиц, умерших от COVID-19 в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, составляет 82 года), реальное неравенство обусловлено различием между получающими зарплату лицами среднего возраста и теми, кто моложе, только выходит на рынок труда, имеет ограниченный доступ к сетям или не может работать в отраслях, особенно сильно пострадавших от пандемии (например, гостиничное хозяйство).

Сьерра-Леоне первоначальный и вызывающий крайнее недоверие подход централизованной системы помощи населению был заменен сетью общинных центров помощи, которые оказались весьма эффективными в повышении доверия и усилении охраны здоровья<sup>h</sup>.

Пандемия, вероятно, обострит проблемы в странах, уже имеющих слабые институциональные структуры, и существует риск усиления неравенства между государствами. Вместе с тем внутри страны трудности распределения продовольствия могут повысить уязвимость пожилых людей и очень молодых людей в результате увеличения дефицита продовольствия. Например, Афганистан является третьей самой неблагополучной страной в мире с точки зрения отсутствия продовольственной безопасности и закрытие границ в целях ослабления рисков пандемии одновременно усиливает продовольственный кризис и препятствует гуманитарной деятельности. Это окажет чрезмерное воздействие на Афганистан на общенациональном уровне, но больше всего ударит по детям и пожилым людям внутри страны, которые и без того сильно пострадали. Таким образом, пандемия создает ситуацию, при которой увеличивается число людей, которые могут остаться позади, что, в свою очередь, может способствовать усилению конфликтов и нестабильности, поскольку недовольству сопутствуют более долгосрочные факторы, способствующие конфликту, и список потенциальных «новобранцев», пополняющих ряды тех, кто наживается на конфликте, расширяется<sup>i</sup>.

<sup>a</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, “Achieving SDGs in the wake of COVID-19: scenarios for policymakers”, Policy Brief, No. 84 (August 2020).

<sup>b</sup> Transparency International, “Ensuring COVID-19 relief reaches Sri Lanka’s people”, 10 December 2020.

<sup>c</sup> Paul Tweedie and Carmen Soares, “And now, a bright spot: Timor-Leste weathers a pandemic”, Asia Foundation, 14 October 2020.

<sup>d</sup> United Nations Development Programme (UNDP), *Recovering from COVID-19: Lessons from Past Disasters in Asia and the Pacific* (Bangkok, 2020).

<sup>e</sup> International Organization for Migration and UNDP, *Impact of COVID-19 on Social Cohesion in Iraq* (Baghdad, 2020).

<sup>f</sup> T. Hrynick, S. Ripoll and M. Schmidt-Sane, “Rapid review: vaccine hesitancy and building confidence in COVID-19 vaccination”, Social Science in Humanitarian Action Platform, November 2020.

<sup>g</sup> См. [www.who.int/features/2014/community-stories-ebola/en/](http://www.who.int/features/2014/community-stories-ebola/en/).

<sup>h</sup> Там же.

<sup>i</sup> UNDP, *Recovering from COVID-19*.