



---

**Комитет экспертов по государственному  
управлению**

**Двадцать первая сессия**

4–8 апреля 2022 года

Пункт 5 предварительной повестки дня\*

**Вопросы государственного управления и  
наращивания институционального потенциала в  
странах, затронутых конфликтом**

**Институты и государственное строительство в условиях  
конфликта: пример Афганистана**

**Записка Секретариата**

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членом Комитета Полом Джексоном в сотрудничестве с коллегами по Комитету Августином Фосу, Луи Мелеманом, Катариной Отт, Аминатой Туре и Наджат Заррук.

---

\* E/C.16/2022/1.



## Институты и государственное строительство в условиях конфликта: пример Афганистана

### *Резюме*

Основой любого государства является правительство и управление, а достижение успеха в соответствующих областях работы имеет решающее значение для миростроительства в долгосрочной перспективе в соответствии с целью 16 в области устойчивого развития. Государства не всегда выглядят одинаково, а строительство государственных институтов — очень сложная задача. Исторически сложилось так, что строители государства хорошо справляются с разработкой законов, правил и руководящих указаний, однако для восстановления эффективной работы институтов в постконфликтных ситуациях могут потребоваться фундаментальные изменения политического устройства, а также политической легитимности и поддержки. Отсутствие политической легитимности может усугубляться коррупцией и некомпетентностью властей.

Хотя Организация Объединенных Наций по-прежнему активно работает в стране и сохраняет приверженность поддержке народа Афганистана, окончательный вывод иностранных войск в августе 2021 года предоставил актуальную возможность изучить процесс, а также положительные и отрицательные последствия 20-летних усилий по государственному строительству в тяжелейших условиях конфликта. Цель, заключающаяся в построении стабильного и хорошо функционирующего государства, не была достигнута. Вместе с тем из полученного опыта можно извлечь полезные уроки для осуществления подобных проектов в других странах мира, а также для будущей деятельности в Афганистане.

В Афганистане возник ряд проблем, связанных с общей структурой и применяемым подходом, включая недооценку времени, необходимого для создания государства; отсутствие устойчивых подходов к наращиванию институционального потенциала; неспособность понять существующие местные структуры и политические силы и начать работать с ними, что привело к нестабильности и потере политической легитимности; продолжающееся отсутствие безопасности; и применение нисходящего подхода к управлению. Такой подход был сопряжен с получением международной поддержки, что привело к внешней зависимости и отрицательно сказалось на устойчивости институтов в долгосрочной перспективе. Несмотря на эти проблемы, удалось добиться прогресса в нескольких областях, включая гендерную представленность, здравоохранение и образование. Автор стремится ответить на важнейший вопрос о том, могут ли такие небольшие успехи вымостить путь к дальнейшему развитию подходов к государственному строительству с использованием в качестве важнейшей отправной точки принципов эффективного государственного управления в интересах устойчивого развития.

В заключительной части автор выносит ряд рекомендаций в отношении политики. Решающее значение в условиях конфликта по-прежнему имеет построение инклюзивных, подотчетных и устойчивых институтов. Вероятность успеха вмешательства выше, если применяется соответствующий контексту восходящий подход, обеспечивающий четкое понимание того, что причины конфликтов различны, поскольку каждое общество является уникальным. Упор на процессы и институты важен для обеспечения того, чтобы функциям уделялось больше внимания, чем форме, а при определении функций учитывалась национальная и местная политическая динамика. Такой подход предполагает осмысление местных правил и политических реалий и требует поступательных изменений в течение более длительного периода, чем подходы, которые часто применяются в соответствии с существующей передовой практикой.

## I. Введение

1. В 2020 году на своей девятнадцатой сессии Комитет экспертов по государственному управлению обсудил важнейшие проблемы, затрудняющие обеспечение эффективного государственного управления в районах, затронутых конфликтом. Заключительные замечания, вынесенные по итогам той сессии, остаются в силе и взяты за отправную точку в настоящем документе. Одно из этих замечаний заключается в том, что такие проблемы, как отсутствие безопасности, угроза насилия, историческая несправедливость и накопившееся недоверие, трудно решить из-за их характера. Кроме того, правительствам может не хватить потенциала, чтобы справиться с ситуацией, прежде всего с дополнительными последствиями пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) (см. E/2020/44, глава III.C.).

2. Государственное управление и институты играют важную роль в разработке комплексных подходов к достижению долгосрочных целей в области развития в условиях наличия большого числа проблем, с которыми сталкиваются выходящие из конфликта страны, особенно в том, что касается обеспечения баланса между краткосрочными потребностями в области безопасности и долгосрочными потребностями в области устойчивого развития. Власть концентрируется в структурах, которые позволяют реорганизовать управление и связанную с ним финансовую деятельность, и осуществление такой власти в условиях отсутствия легитимности или оспариваемого суверенитета может быть проблематичным в контексте ограниченного потенциала создания коалиции, а также неразвитых дипломатических и других политических навыков.

3. В рамках государственного строительства и миростроительства, а также применения нисходящего и восходящего подходов в связи с созданием институтов и разработкой политики могут возникать противоречия. Для разрешения таких противоречий необходим политический баланс. Афганистан является наглядным примером реального существования таких противоречий.

4. Международное сообщество определило слабость институтов, отсутствие демократии и свободы личности, а также коррупцию в качестве основных факторов, способствующих возникновению террористических организаций в Афганистане. Для того чтобы положить им конец, в 2001 году оно приняло решение использовать свои ресурсы и влияние на благо государственного строительства и демократизации страны, включая создание во всем Афганистане многоэтнической, политически сбалансированной и свободно избранной афганской администрации, которая будет оправдывать чаяния народа и жить в мире со своими соседями. Эти и сопряженные с ними усилия в итоге привели к образованию в 2004 году Исламской Республики Афганистан. За 20-летний период в рамках государственного строительства в Афганистане использовался целый ряд различных подходов, включая несколько мандатов Совета Безопасности по наращиванию институционального потенциала<sup>1</sup>.

5. Через 20 лет с начала вмешательства талибы предприняли стремительное наступление; силы повстанцев пронеслись по всей стране и вошли в Кабул 15 августа 2021 года. Это привело к временному краху институтов страны. 30 августа 2021 года столицу покинули последние военнослужащие Соединенных Штатов Америки (см. A/76/328–S/2021/759).

---

<sup>1</sup> См., например, резолюции Совета Безопасности 1378 (2001), 1383 (2001), 1386 (2001) и 1401 (2002).

6. С тех пор Организация Объединенных Наций сохраняет приверженность поддержке народа Афганистана путем предоставления неотложной гуманитарной помощи и долгосрочной помощи в интересах социально-экономического восстановления страны. Резидент-координатор, возглавляющий компонент развития Миссии Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану (МООНСА), отвечает за координацию работы группы, в состав которой входят 20 агентств, фондов и программ, имеющих представительства в стране. Совсем недавно, в январе 2022 года, Организация Объединенных Наций и неправительственные организации начали осуществление совместных планов реагирования, направленных на оказание жизненно важной гуманитарной помощи 22 миллионам человек в Афганистане и поддержку 5,7 миллиона перемещенных афганцев и представителей местных общин в пяти соседних странах<sup>2</sup>.

7. Хотя первоначальная цель, заключающаяся в построении стабильного и хорошо функционирующего государства, не была достигнута, из полученного опыта можно извлечь полезные уроки, касающиеся государственного строительства, для осуществления подобных проектов в других странах мира, а также для будущей деятельности в Афганистане. Ситуацию в Афганистане следует рассматривать не изолированно, а в контексте других примеров вмешательства в целях государственного строительства, в частности в контексте усилий на Балканах, в Ираке и в Сьерра-Леоне.

8. Настоящий документ содержит краткий анализ процесса вмешательства в Афганистане и уроки, которые из него можно извлечь применительно к государственному строительству в затронутых конфликтом странах. В нем содержится также оценка элементов использованной в Афганистане стратегии, которые, возможно, были недооценены. В документе излагается мнение, согласно которому основой любого государства является правительство и управление, а достижение успеха в соответствующих областях работы имеет решающее значение для миростроительства в долгосрочной перспективе в соответствии с целью 16 в области устойчивого развития. Целью данного документа является не попытка продвижения конкретной модели государственного строительства, а скорее стремление предложить рекомендации, основанные на практическом применении принципов работы Комитета в отношении эффективного управления в интересах устойчивого развития (см. приложение).

## **II. Двадцатилетний обзор государственного строительства в Афганистане**

9. В августе 2021 года Специальный генеральный инспектор Соединенных Штатов по восстановлению Афганистана опубликовал 20-летний обзор деятельности Соединенных Штатов в этой стране. Хотя в рамках анализа в данном разделе основное внимание уделяется Соединенным Штатам как ведущему субъекту, осуществлявшему деятельность в Афганистане, важно отметить, что в усилиях по государственному строительству также участвовали Международные силы содействия безопасности, действовавшие с 2001 по 2014 год и возглавляемые НАТО с 2003 года, и гораздо меньшая по своей численности МООНСА<sup>3</sup>. В

<sup>2</sup> Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, “UN and partners launch plans to help 28 million people in acute need in Afghanistan and the region”, пресс-релиз, 11 января 2022 года. URL: <https://www.unhcr.org/neu/74237-un-andpartners-launch-plans-to-help-28-million-people-in-acute-need-in-afghanistan-and-the-region.html>.

<sup>3</sup> См. <https://unama.unmissions.org/mandate>.

резюме Специального генерального инспектора говорится, в частности, следующее:

«Правительство США потратило 20 лет и 145 млрд долл. США на восстановление Афганистана, его сил безопасности, гражданских государственных институтов, экономики и гражданского общества. Министерство обороны США потратило также 837 млрд долл. США на ведение боевых действий, в ходе которых погибли 2443 американских военнослужащих и 1144 военнослужащих союзников, а 20 666 военнослужащих США получили ранения. Между тем афганцы понесли еще более тяжелые потери. Погибло не менее 66 000 афганских военнослужащих. С 2001 года более 48 000 афганских гражданских лиц были убиты и не менее 75 000 получили ранения, при этом оба эти показателя, как представляется, значительно занижены. Предполагалось, что такие серьезные потери приближают достижение цели, хотя определение этой цели со временем менялось. На различных этапах правительство США надеялось уничтожить Аль-Каиду, положить конец движению «Талибан», которое покрывало ее, лишить все террористические группы убежища в Афганистане, создать афганские силы безопасности, призванные изгнать террористов в будущем, и помочь гражданскому правительству обрести легитимность и укрепить свой потенциал, с тем чтобы завоевать доверие афганцев. Считалось, что достижение каждой цели несколько приблизит правительство США к будущему выводу войск. Несмотря на улучшения, которых удалось добиться в ряде областей, в первую очередь в областях здравоохранения, охраны здоровья матерей и образования, такой прогресс является эфемерным, а перспективы его сохранения вызывают сомнения».

10. Это весьма необычный сводный доклад о 20-летнем процессе вмешательства, из которого можно многое узнать о реальном государственном строительстве. В докладе Специального генерального инспектора по восстановлению Афганистана сделан ряд выводов, на которые можно смотреть с разных сторон, однако основные моменты сводятся к следующему:

- a) последовательная общая стратегия и всеобъемлющая цель отсутствовали, а краткосрочные цели менялись с течением времени;
- b) количество времени, необходимого для создания институтов, систематически недооценивалось, а приоритет отдавался краткосрочным программам, осуществление которых было сопряжено со значительными расходами, что, в свою очередь, вело к росту коррупции и снижению эффективности;
- c) многие из созданных институтов, включая армию и полицию, не были устойчивыми;
- d) в отношениях между работающими вместе гражданскими лицами и военнослужащими существовала значительная напряженность еще до появления различий в подходах, применяемых иностранными силами и местными органами власти;
- e) постоянной проблемой, в значительной мере подрывающей усилия по восстановлению, оставалось отсутствие безопасности;
- f) непонимание существующих местных институтов и систем ценностей, а также недостаточный или неэффективный мониторинг и оценка привели к тому, что с течением времени принимаемые меры не адаптировались должным образом или вообще не менялись.

11. Вместе с тем, как отмечается в докладе, определенный прогресс был достигнут, в частности в области здравоохранения, охраны здоровья матерей и образования. Важно определить, каким образом удалось достигнуть прогресса с учетом недостатков общей структуры, и понять, могут ли такие небольшие успехи помочь в дальнейшем развитии подходов к государственному строительству.

12. Более подробный анализ данных о расходах показал, что почти все 946 млрд долл. США, инвестированных Соединенными Штатами в период с 2001 по 2021 год, были потрачены на обеспечение безопасности, при этом на создание базовой инфраструктуры и борьбу с нищетой было потрачено менее 2 процентов общего бюджета<sup>4</sup>.

13. В докладе Специального генерального инспектора по восстановлению Афганистана подтверждается, что установить демократию в условиях конфликта чрезвычайно сложно, и такие усилия редко приводят к успеху. Тем не менее международное сообщество продолжает свою деятельность по миростроительству и государственному строительству с упором на политические реформы в самых разных странах (Буркина-Фасо, Гаити, Йемен, Мали, Сомали и Украина). Хотя Афганистан можно считать всего лишь одной из таких стран, усилия по государственному строительству являются компонентом широкой системы, действующей в настоящее время на международном уровне, поэтому соответствующие уроки очень важны.

### **III. Влияние постепенного расширения деятельности миссии на безопасность**

14. Легко забыть, что первоначальная военная цель в Афганистане была относительно простой. Однако то, что начиналось как целенаправленная военная операция, позже трансформировалось в полномасштабное либеральное вмешательство, направленное на построение государства. Операция в Афганистане пострадала от постепенного расширения деятельности миссии, которое способствовало отсутствию стратегической направленности.

15. Вмешательство иностранных сил проводилось для того, чтобы установить, почему сложилась ситуация, в которой террористическая организация стала процветать в Афганистане, и как предотвратить ее повторение в будущем. Одно из возможных объяснений заключается в том, что слабые государства могут быть не в состоянии справиться с транснациональными угрозами безопасности, из-за чего и сформировалась современная либеральная международная система, опирающаяся на государственное строительство и демократизацию<sup>5</sup>.

16. Добившись военного успеха в самом начале своей борьбы с талибами, иностранные силы не стали вести переговоры с этой группой. Согласно результатам недавнего анализа этой войны, некоторые объясняют такое решение непониманием природы движения, представители которого, как и в случае со многими другими повстанческими политическими и военными организациями, присутствовали одновременно и в формальном, и в неформальном секторах управления, что затрудняло возможность оценить обстановку на местах и взять ее под контроль.

<sup>4</sup> Jeffrey Sachs, "Blood in the sand", Project Syndicate, 17 августа 2021 года.

<sup>5</sup> См., например, Francis Fukuyama, *State Building: Governance and World Order in the 21st Century* (New York, Cornell University Press, 2005).

17. После того, как первоначальные цели были достигнуты, постепенное расширение деятельности миссии влияло на всю военную операцию, особенно в период до 2015 года. На эту важную военную операцию уходило все больше ресурсов, а сопутствующая ей неопределенность иногда подрывала моральный дух и политическую волю тех, кто ее проводил, причем талибы не просто заняли выжидательную позицию, но и предпринимали действия в определенных ситуациях. Интересен пример провинции Гильменд, которая не была ни стратегически важной зоной, ни родной землей для талибов, но тем не менее они вторглись в нее в 2006 году. Вопреки всем ожиданиям талибы направили свои ресурсы в эту провинцию, начав затяжные боевые действия. Борьба с выращиванием мака еще больше оттолкнула местное население, у которого не было альтернатив. В результате среди местного населения стали усиливаться симпатии к талибам, а в провинцию, которой изначально почти не придавалось значения, потребовалось направлять все больше ресурсов<sup>6</sup>.

18. Последствия постепенного расширения деятельности миссии были весьма серьезными, в частности потому, что из-за него все усилия государства в области развития осуществлялись в условиях конфликта, а это означало, что местные исполнители (как государственные, так и негосударственные) подвергались риску и нуждались в охране. Активизация усилий по обеспечению безопасности, в свою очередь, вела к эскалации попыток подрывать эту безопасность.

#### IV. Непонимание политической динамики

19. Многие проблемы, возникшие в результате постепенного расширения деятельности миссии, стали следствием непонимания местной политической обстановки и природы движения «Талибан»<sup>7</sup>. Местная политическая система была основана на системе союзов, которой было трудно управлять. В такой нестабильной по своей сути системе применение нисходящего подхода к ведению войны и государственному строительству постоянно затрудняло деятельность, особенно если не удавалось привлечь легитимных местных субъектов с использованием восходящего подхода<sup>8</sup>.

20. Одним из компонентов этой проблемы, безусловно, является то, что исторически политические процессы государственного развития неизменно осуществлялись с применением нисходящего подхода и были насильственными и ограничительными по своему характеру. В условиях стабильности центральное государство обладает полной или ограниченной монополией на право применять физическую силу или санкционировать ее применение, если возникает угроза восстания или отделения. Вместе с тем в Афганистане государство зависело, по крайней мере частично, от влиятельных лиц на местах, которые не только не сложили оружие, но и фактически были привлечены на сторону государства, которое, таким образом, стало объединением субъектов, способных применять насилие.

21. В то же время в реальности многие афганцы были готовы к демократии и устойчивым институтам управления, и это по-прежнему так. В Афганистане уже давно существуют организации и структуры гражданского общества, которые часто считаются основой эффективного управления. Укрепить государственное

<sup>6</sup> David Kilcullen and Greg Mills, *The Ledger: Accounting for Failure in Afghanistan* (London, Hurst Publishing, 2021).

<sup>7</sup> Jeffery Sachs, "Blood in the sand" (см. сноску 4).

<sup>8</sup> См., например, Sten Rynning, *NATO in Afghanistan: The Liberal Disconnect* (Redwood City, Stanford University Press, 2012); и Antonio Giustozzi, *Empires of Mud: Wars and Warlords in Afghanistan* (New York, Columbia University Press, 2009).

управление могут и традиционные субъекты управления, такие как коллективные директивные органы (шуры или джирги) и общинные и религиозные лидеры (малики и муллы соответственно). Они могут изменить представление о государстве в лучшую сторону, расширить поддержку демократических ценностей и даже стать механизмом защиты от злоупотреблений со стороны режима.

22. Крайне важно отметить, что структура государств не всегда соответствует ожидаемой, но тем не менее она может работать. В рамках государственного строительства часто возникает неразумное желание использовать привычный подход к наращиванию институционального потенциала. Например, часто считается, что восстановление инфраструктуры и предоставление конкретных услуг, которые могут не соответствовать существующим общинным услугам, приведет к повышению спроса на государственные услуги и готовности платить налоги за такие услуги; вместе с тем с уверенностью говорить об этом нельзя.

23. Иностранные силы не приняли во внимание важный факт: разделение полномочий отсутствует в демократических западных странах, но присутствует в большинстве других стран мира. Движение «Талибан» постоянно менялось, но при этом имело прочные корни как в государственных, так и в негосударственных структурах. Таким образом, талибов было нелегко классифицировать или определить как группу, что затрудняло дипломатическую и политическую работу с ними в том смысле, что они не вписывались в четкую политическую категорию (такую, как партия, организация или фракция). Это создавало особые трудности для проведения мирных переговоров.

## **V. Наращивание институционального потенциала и долгосрочная зависимость**

24. В реальности создавать государственные институты очень тяжело. В частности, исторически сложилось так, что строители государства хорошо справляются с разработкой законов, правил и руководящих указаний, однако для эффективной работы институтов требуются фундаментальные изменения политического устройства общества, для чего, в свою очередь, необходим доступ к государственной власти, а также обеспечение четкого распределения ресурсов. В Афганистане при решении таких вопросов часто велась ожесточенная борьба. Кроме того, следует отметить, что в существовании официальных институтов нет никакого смысла, если оно игнорируется основными влиятельными лицами.

25. Необходимо помнить, что структура и функционирование государственных институтов по своей сути увязаны с политикой, поэтому реструктуризация любого из них будет политическим процессом, в рамках которого будут существовать альтернативные взгляды на то, какими должны быть эти институты, а по итогам кто-то станет победителем, а кто-то — проигравшим. Таким образом, государственное строительство в Афганистане никогда не было чисто технической или военной задачей, которую можно было бы решить путем предоставления денежных средств и проведения подготовки или боевых операций.

26. В докладе Специального генерального инспектора было указано также, что еще одной серьезной проблемой в Афганистане было слабое экономическое развитие и экономическая неустойчивость в сочетании с неэффективной системой сбора налогов и коррупцией. В рамках усилий по государственному строительству была создана обширная институциональная структура, которая не могла быть устойчивой и в основном была направлена на осуществление в нереалистичные сроки амбициозных программ, на которые за небольшие периоды были потрачены огромные суммы денежных средств. Такая ситуация не только

привела к значительному росту коррупции, но и негативно сказалась на стимулах для экономического развития и сбора налогов.

27. Хотя иностранные силы обозначили, что в будущем сократят масштабы своего участия, правительство Афганистана получало поддержку военных преимущественно с опорой на их методы, оборудование и поддержку. Обслуживание дорогостоящего оборудования, такого как вертолеты «Блэк хок», было сопряжено с трудностями, и афганцы зависели от иностранных сил в вопросах материально-технической поддержки, обслуживания и разведки, а также в вопросах воздушной поддержки. Когда эти опоры исчезли, обрушилась вся конструкция.

## **VI. Неэффективное планирование преемственности и отсутствие устойчивости**

28. Вышеупомянутые проблемы, касающиеся зависимости, неразрывно связаны с отсутствием устойчивости, которое усугублялось неэффективным планированием преемственности. Помимо проблем с Афганской национальной армией, непонимание обстановки и неспособность наладить прочные связи с афганским правящим классом привели к тому, что большинство представителей этого класса бежали со своих постов во время наступления талибов в августе 2021 года. В некотором смысле это стало результатом субъективного риска — негативных стимулов, появляющихся из-за того, что люди верят в то, что им не придется отвечать за свои решения. У афганских лидеров и чиновников не было мотивации решать неотложные вопросы, в частности бороться с коррупцией, содействовать предоставлению услуг или улучшению жизни простых афганцев, поскольку они считали, что эти задачи будут решать иностранные войска. Поэтому афганский режим едва ли мог сохраняться после вывода иностранных войск.

29. Еще одним следствием зависимости и ненадлежащего планирования стало отсутствие устойчивой налоговой базы, необходимой для содержания государственных институтов. В Афганистане налоговые поступления составляют менее 10 процентов от валового внутреннего продукта, а недостаток восполняется за счет иностранных финансовых переводов и помощи<sup>9</sup>. Прекращение этой поддержки в 2021 году имело катастрофические последствия для афганской экономики, самого государства, а также его граждан.

## **VII. Краткосрочная приверженность и недооценка времени, необходимого для построения государства**

30. Создание государства не является невыполнимой задачей, однако для ее выполнения требуется время. Вместе с тем, когда создаваемое государство не связано с внутренними политическими структурами, сложность такой задачи сильно возрастает. Иностранные силы верили, что государственное строительство не будет длительным процессом и что 1 трлн долл. США будет достаточно для достижения этой цели. Проблемой стал не объем предоставленных ресурсов, а то, как они были потрачены. В частности, создание зависимого политического класса вдали от большинства местных институтов создало множество дополнительных проблем и сказалось на политической легитимности.

<sup>9</sup> «Налоговые поступления (процент от ВВП)», открытая база данных Всемирного банка.  
URL: <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS>.

31. Поддержка афганцев в развитии функционирующих военных, государственных и экономических институтов подразумевала бы гораздо более долгосрочную приверженность, но результаты, вероятно, были бы гораздо более устойчивыми и стабильными.

## **VIII. Дальнейшие действия**

32. Хотя порой международное сообщество не спешит вмешиваться в чужие дела, вполне вероятно, что международное вмешательство в процессы государственного строительства продолжится, не в последнюю очередь потому, что иногда жизнеспособные альтернативы отсутствуют. Реальный вопрос заключается в том, как можно избежать проблем, указанных в настоящем документе, с тем чтобы обеспечить эффективное миростроительство и строительство стабильных и устойчивых государств.

33. Цель 16 в области устойчивого развития заключается в содействии построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечении доступа к правосудию для всех и создании эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях. Центральное внимание в вопросах миростроительства должно уделяться безопасности и благополучию человека, наряду с традиционными усилиями в отношении институтов и инфраструктуры.

34. Для обеспечения мира в стране необходимо решить более масштабные вопросы, касающиеся установления справедливости и признания проблем в области безопасности человека, в целях укрепления легитимности государств и систем управления. Вместе с тем, как показывает пример Афганистана, постепенное расширение деятельности миссии может помешать достижению этой цели. В условиях конфликта вопросы безопасности (такие, как борьба с насильственным экстремизмом) не должны ставиться во главу угла в ущерб интересам граждан, поскольку миссия, уделяющая больше внимания проблемам местного населения, с большей долей вероятности получит устойчивую и легитимную поддержку.

35. Для создания сильных институтов требуется также признание того факта, что не все институты выглядят одинаково, имеют идентичную структуру или обладают одинаковой степенью легитимности. Главный урок, извлеченный из ситуации в Афганистане, заключается в том, что подстраивание ряда государственных институтов под существующие механизмы управления может оказаться безуспешным, при этом легитимность государства будет подорвана.

36. Вмешательства должны осуществляться с учетом контекста, при этом необходимо четко понимать, что каждое общество является уникальным, поэтому коренные причины конфликтов различны. Упор должен делаться не только на институты, но и на процессы, с тем чтобы функциям уделялось больше внимания, чем форме, а вмешательство носило политически грамотный характер. Такой подход предполагает осмысление местных правил и политических реалий и требует поступательных изменений в течение более длительного периода, чем подходы, которые часто применяются в соответствии с существующей передовой практикой.

37. Решающее значение имеют понимание национальной и местной политической динамики, использование восходящего подхода и налаживание партнерств с гражданским обществом, а также работа с местными субъектами, обладающими легитимностью. Это соответствует задаче 16.7, которая заключается в обеспечении ответственного принятия решений репрезентативными органами

на всех уровнях с участием всех слоев общества к 2030 году. Процессы, позволяющие применять восходящий подход вне рамок государственных институтов, которые могут быть недееспособными, коррумпированными, нелегитимными или нерепрезентативными, важны для устранения коренных причин таких проблем и потенциальных проблем, связанных с соответствующими силовыми структурами, которые увековечивают неэффективное управление, а также безответственными и исключаящими институтами.

38. Участие на местном уровне имеет колоссальное значение, однако в реальности его трудно обеспечить. Необходимо наращивать потенциал национальных институтов, осознавая сложности международного участия в конфликтах, признавая, что не существует единого подхода к миростроительству и государственному строительству, учитывая долгосрочный, порой неочевидный характер миростроительства и государственного строительства, а также развивая сети и партнерские отношения субъектов, участвующих в миростроительстве и государственном строительстве на международном, национальном и местном уровнях.

## Приложение

### Уроки, которые следует извлечь из опыта государственного строительства в Афганистане на основе принципов эффективного управления

<i>Принцип</i>	<i>Оценка</i>	<i>Примеры и рекомендации</i>
Компетентность	Долгосрочное развитие компетентности в сфере государственной службы является длительным процессом. Требования в отношении компетентности в постконфликтных ситуациях являются очень широкими, а в реальных конфликтных ситуациях, таких как ситуация в Афганистане, требуется быстро принимать решения и обладать легитимностью и ресурсами для урегулирования местных проблем. Для этого нужно обладать значительными навыками в условиях, когда государственный сектор на протяжении многих лет испытывает нехватку ресурсов.	Дополнительным навыком, необходимым в Афганистане, было умение вести переговоры с различными группами, включая гражданское общество, государственных служащих, представителей международного сообщества, национальных и международных военнослужащих, а также талибов. Одним из решений, взятых на вооружение в Афганистане, было заключение краткосрочных контрактов с частными компаниями и лицами. Результаты были неоднозначными; комбинированный подход, позволяющий использовать краткосрочные решения и одновременно развивать долгосрочный потенциал, мог бы быть гораздо более эффективным. Кроме того, можно было бы уточнить у международных гуманитарных организаций, можно ли предоставлять услуги на местном уровне с учетом местных потребностей, вместо того чтобы сохранять отдельную систему подотчетности.
Рациональная политика	На многочисленные компромиссы, от которых зависит развитие на местном уровне, влияют конфликты и соображения безопасности. Во время конфликта для обеспечения защиты гражданского населения и непрерывного предоставления услуг уязвимым группам, а также для развития долгосрочной экономической и политической устойчивости необходимо принимать разумные и последовательные решения. Обеспечить баланс между краткосрочными приоритетами и долгосрочными интересами очень сложно.	Один из ключевых уроков, извлеченных в Афганистане, касается необходимости избегать в рамках государственного строительства субъективного риска — негативных стимулов, появляющихся из-за того, что люди верят в то, что им не придется отвечать за свои решения. Из-за их зависимости от иностранных сил у афганских лидеров и чиновников никогда не было мотивации решать проблему коррупции, военные вопросы, а также вопросы, связанные с предоставлением услуг или повышением качества жизни простых афганцев. После вывода иностранных войск в августе 2021 года эта зависимость стала очевидной, поскольку афганский режим подкосился и едва ли мог сохраниться.
Сотрудничество	В условиях конфликта необходимо обеспечить надлежащую координацию с опорой в первую очередь на государственных служащих. Для этого государственные администраторы должны сотрудничать между собой, с внешними агентствами по вопросам развития,	Один из ключевых уроков, извлеченных в Афганистане, касается наличия значительных пробелов в системе координации. В частности, подстраивание конкретных государственных институтов под существующие на местном уровне учреждения без конструктивного сотрудничества в

Принцип	Оценка	Примеры и рекомендации
Добросовестность	<p>внешними агентствами по вопросам безопасности и негосударственными субъектами. Нарушение связи и недостаток координации с ключевыми экономическими группами, такими как фермеры и международное сообщество, подрывают легитимность действующей власти и предоставляют антигосударственным группам возможность использовать ситуацию в своих интересах.</p>	<p>сочетании с разновекторностью целей и задач международного сообщества, особенно целей и задач гуманитарных и военных субъектов, привело к созданию относительно слабого, неустойчивого государства.</p>
Транспарентность	<p>Добросовестность является одним из ключевых принципов, необходимых для восстановления отношений между правительством и гражданами, однако, как показывает практика, к сожалению, закупки во время конфликта предоставляют некоторым лицам возможность заниматься неэтичной деятельностью. Коррупция может быть сложной и трудноразрешимой проблемой в любых условиях, но конфликт, как правило, усугубляет эту проблему, поскольку чрезвычайные ситуации создают дополнительные возможности для коррупции. Резкий рост объема государственных закупок предоставляет такие возможности, поскольку эта сфера не контролируется в достаточной степени.</p> <p>Во время войны крайне сложно обеспечивать транспарентность, поскольку обе стороны склонны пропускать выгодную только для себя информацию. Слухи, ложь и заблуждения могут подрывать государственное строительство и доверие. Решающее значение в борьбе с дезинформацией имеют политическая пропаганда и налаживание тесных связей с местным населением. Еще одной крупной проблемой является коррупция, которая, наряду с отсутствием транспарентности, подрывает легитимность государства среди всех, кто с ним работает.</p> <p>В своей концептуальной записке № 75 Департамент по экономическим и социальным вопросам, опираясь непосредственно на принципы эффективного управления в интересах устойчивого развития, изложил пять основных тезисов, касающихся отношений между государством и гражданами во время</p>	<p>Увеличение объема государственных закупок, особенно в государствах со слабыми институтами, таких как Афганистан, наряду с расширением систем вы плат нуждающимся, свидетельствует о том, что решающее значение для мониторинга и принятия мер по борьбе с коррупцией имеет партнерство между государством, гражданским обществом и гражданами. Добиться такого партнерства в ситуациях с ограниченными информационными потоками может быть очень сложно, поскольку у чиновников центрального правительства отсутствует мотивация обеспечить соблюдение антикоррупционных мер.</p> <p>Афганистан уже некоторое время имеет серьезные проблемы с коррупцией и отсутствием транспарентности в государственных институтах, что находит отражение также в его низком рейтинге в индексе восприятия коррупции<sup>b</sup>. Хотя Афганистан и добился определенного прогресса в разработке антикоррупционных законов, существуют значительные проблемы с их исполнением и преследованием коррумпированных чиновников. Важно отметить, что на протяжении всего 20-летнего периода вмешательства в процесс государственного строительства как граждане страны, так и международное сообщество часто называли коррупцию важнейшей проблемой<sup>c</sup>.</p>

Принцип	Оценка	Примеры и рекомендации
	<p>пандемии, а именно: а) использование возможностей; б) предоставление основных услуг всем; в) социальная защита для всех; г) обеспечение эффективного и заслуживающего доверия руководства; и е) деятельность органов власти, направленная не на размежевание, а на объединение<sup>а</sup>. Этот подход может применяться и в конфликтных ситуациях, поскольку дает правительствам полезное руководство по сбору и предоставлению гражданам достоверной информации. В основе таких отношений лежит доверие, без которого они, скорее всего, не будут плодотворными.</p>	
<p>Независимый надзор</p>	<p>Во многих постконфликтных обществах надзор, осуществляемый через негосударственные структуры, может быть недостаточно силен, поскольку организации гражданского общества либо уже не существуют, либо занимаются решением более насущных проблем. Во многих случаях независимый надзор может осуществляться международным сообществом, которое участвует, например, в создании комиссий по государственной службе. Вместе с тем в случаях, когда международное сообщество само является стороной конфликта, такой надзор гораздо сложнее обеспечить и едва ли можно считать долгосрочным решением.</p>	<p>Из ситуации в Афганистане можно извлечь два урока: источников внешнего надзора может быть слишком много, и надзор не должен проводиться только для вида. Например, в условиях конфликта местная неправительственная организация может одновременно контролироваться местным руководством, национальным правительством, финансовыми органами, национальным штабом, одним или несколькими международными донорами и, возможно, местным военным органом, например провинциальной группой по восстановлению, при этом каждый из таких органов преследует свои цели и выполняет собственные процедуры. Что касается второго извлеченного урока, то иногда надзор может стать чем-то вроде самосбывающегося пророчества. Например, во время войны во Вьетнаме были случаи, когда внешние субъекты спрашивали, почему в определенном месте расположена взлетно-посадочная полоса, и им отвечали, что рядом находится база. Когда они уточняли, зачем там база, им отвечали, что она нужна «для охраны взлетно-посадочной полосы». Надзор должен быть практичным, помогать формулировать значимые вопросы и увязываться с механизмами подотчетности.</p>
<p>Обеспечение того, чтобы никто не был забыт</p>	<p>Более 40 процентов беднейших людей в мире живут в странах, экономика которых серьезно пострадала от конфликтов и насилия, и ожидается, что за следующие 10 лет этот показатель возрастет до 67 процентов<sup>д</sup>. Это большая группа, которая непосредственно рискует быть</p>	<p>Несмотря на труднодоступность данных, ясно, что афганская экономика находится в чрезвычайно тяжелом положении с учетом влияния неопределенности, связанной с возрождением движения «Талибан», в сочетании с замораживанием всего международного финансирования<sup>е</sup>; это имеет</p>

Принцип	Оценка	Примеры и рекомендации
Недискриминация	<p>забытой. Кроме того, часто экономика страдает в государствах, которые превращаются или уже превратились в несостоятельные.</p> <p>Экономические последствия конфликтов катастрофичны и включают невозможность собирать налоги, отсутствие инвестиций, хроническую безработицу, прямое разрушение экономических ресурсов и объектов инфраструктуры, а также отсутствие основных ресурсов для сохранения устойчивых источников средств к существованию. В случае отсутствия жизнеспособных альтернатив для сохранения источников средств к существованию разрушение основной экономической инфраструктуры, даже если она связана с незаконной деятельностью, может сказаться на государственном строительстве в широком смысле. Международная гуманитарная помощь может стать решением лишь в краткосрочной перспективе, и существует значительный риск того, что беднейшие группы населения серьезно пострадают при уничтожении источника средств, необходимого для выживания в условиях зависимой экономики.</p> <p>Дискриминацию часто относят к причинам конфликтов, и именно поэтому инклюзивность должна быть одним из важнейших элементов системы государственного управления, особенно если эта система воспринимается в качестве микрокосма, представляющего общество, которому она служит. Институты должны быть построены по принципу инклюзивности и доступности для граждан и укомплектованы сотрудниками, представляющими все категории населения. Кроме того, поведение государственных институтов по отношению к тем, кто пользуется их услугами, должно расцениваться как недискриминационное. Продвижение по службе и служебная аттестация должны производиться по заслугам.</p>	<p>серьезные последствия для достижения цели, заключающейся в обеспечении того, чтобы никто не был забыт.</p> <p>В некоторых странах существуют исторические проблемы с социальной сплоченностью, включая дискриминацию, в частности по этническому или религиозному признаку<sup>f</sup>. Согласно имеющейся информации, активность молодежи во время пандемии может повлиять на некоторые традиционные разногласия, но межрелигиозный раскол, как представляется, продолжает подрывать социальное единство в разных частях затронутых конфликтом стран.</p>
Участие	<p>Участие важно в тех случаях, когда определенные группы считают, что они не представлены на службе в государственных институтах. Невозможность</p>	<p>Пример Афганистана показывает, что участие может быть глубоко политизированным процессом. Привлечения национальных субъектов в столицах недостаточно</p>

Принцип	Оценка	Примеры и рекомендации
Субсидиарность	<p>участия в работе сетей управления, наряду с дискриминацией, часто относят к причинам конфликтов. В частности, негосударственные субъекты и группы гражданского общества могут играть важную роль в устранении основных факторов, способствующих конфликту, а также в содействии диалогу и даже экономическому развитию. Решающее значение для разработки доверительных подходов к государственному строительству имеет участие на местном уровне представителей организаций гражданского общества и общественных групп.</p>	<p>для создания государств, обладающих широкой политической легитимностью. Первостепенное значение имеют понимание и учет существующих местных политических и институциональных условий и механизмов, наряду со способностью включать в систему элементы управления, которые могут отличаться от западных аналогов. Гораздо легче реформировать институты, в которых налажено тесное сотрудничество, и наоборот.</p>
Межпоколенческое равенство	<p>В соответствии с принципом участия первостепенное значение для управления в период окончания конфликта и начала миростроительства имеет субсидиарность. Как правило, централизованные решения менее эффективны, чем решения, разработанные в сотрудничестве с местными субъектами. Усилия по распространению информации и борьбе с фальшивыми новостями и дезинформацией также результативнее, когда их осуществляют не только центральные органы власти и когда они сопровождаются предоставлением достоверной информации и применением подходов, понятных местным жителям.</p> <p>В кадровом составе органов государственного управления, характеризующихся ограниченным участием, часто не только отсутствует гендерный баланс, но и преобладают представители старшей возрастной группы, что препятствует притоку более молодых и иногда более квалифицированных сотрудников. Обеспечение инклюзивности подразумевает устранение межпоколенческого неравенства путем создания возможностей для трудоустройства и карьерного роста более молодых сотрудников. Порой возникает конфликт между обладающими легитимностью членами общины, которые относятся к старшей возрастной группе и выполняют традиционные роли, и более молодыми членами общины, обладающими, к примеру, лингвистическими и компьютерными навыками и нередко лучше</p>	<p>В многоэтническом и многоязычном государстве, каким является Афганистан, соблюдение принципа субсидиарности может быть даже еще важнее с учетом необходимости обеспечения инклюзивности. Налаживание взаимодействия и сотрудничества с местными общинами с большей долей вероятности произойдет в ситуации, когда решения принимаются на местном уровне, а не когда складывается впечатление, что на местном уровне только исполняются централизованные решения.</p> <p>Конфликт усугубляет межпоколенческое неравенство, в частности потому, что наблюдающиеся в стране трудности с распределением продовольствия повышают уязвимость пожилых и очень молодых людей, особенно в условиях растущего продовольственного дефицита. Еще до вывода международных военнослужащих Афганистан занимал третье место в рейтинге стран, в которых наиболее остро ощущается отсутствие продовольственной безопасности. Обусловленное таким выводом сокращение масштабов гуманитарной деятельности уже привело к усилению продовольственного кризиса, от которого больше всех страдают дети и пожилые люди<sup>8</sup>. Связанные с этим неравенство и лишения усугубляют коренные причины конфликта, препятствуя его урегулированию и приводя к дальнейшей дестабилизации внутри государства.</p>

Принцип	Оценка	Примеры и рекомендации
	подготовленными к работе с международными организациями.	Общественное недовольство в сочетании с факторами, способствующими затяжному конфликту, ведут к увеличению числа лиц, готовых пойти на службу к тем, кто наживается на конфликтах.

<sup>a</sup> Организация Объединенных Наций, Департамент по экономическим и социальным вопросам, “COVID-19: Reaffirming State-people governance relationships”, концептуальная записка № 75, май 2020 года.

<sup>b</sup> Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2020* (Berlin, Transparency International, 2021).

URL: [https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020\\_Report\\_EN\\_0802-WEB-1\\_2021-02-08-103053.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf).

<sup>c</sup> См. David Kilcullen and Greg Mills, *The Ledger: Accounting for Failure in Afghanistan* (London, Hurst Publishing, 2021).

<sup>d</sup> Всемирный банк, “Poverty”, 14 октября 2021 года. URL: <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview#1>.

<sup>e</sup> См., например, Edith Lederer, “UN: Afghanistan’s economy is collapsing ‘before our eyes’”, Associated Press, 10 декабря 2021 года.

<sup>f</sup> См., например, Программа развития Организации Объединенных Наций, “Impact of COVID-19 on social cohesion in Iraq”, 15 ноября 2020 года.

<sup>g</sup> David Kilcullen and Greg Mills, *The Ledger* (см. сноску b).