

Доклад о мировом развитии

2011



Обзор

АПРЕЛЬ 2011 ГОДА



Всемирный банк

Конфликты, безопасность и развитие

Доклад о мировом развитии **2011**

*Конфликты,  
безопасность  
и развитие*

**Обзор**

Апрель 2011 года



**ВСЕМИРНЫЙ БАНК**  
Вашингтон

© 2011 год. Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк  
1818 H Street NW  
Washington DC 20433  
Телефон: 202-473-1000  
Веб-сайт: www.worldbank.org

Все права сохранены

1 2 3 4 14 13 12 11

Настоящий документ подготовлен сотрудниками Международного банка реконструкции и развития / Всемирного банка. Содержащиеся в нем выводы, толкования и заключения могут не отражать мнения Совета исполнительных директоров Всемирного банка или правительств представляемых ими стран.

Всемирный банк не гарантирует точности данных, содержащихся в настоящей публикации. Границы, цвета, названия и иная информация, указанная на картах, содержащихся в настоящей публикации, не являются выражением мнения Всемирного банка относительно правового статуса какой-либо территории или поддержки или признания таких границ.

### **Права и разрешения**

Материалы, содержащиеся в настоящей публикации, охраняются авторским правом. Несанкционированное копирование и/или распространение настоящего издания, частями или целиком, может являться нарушением действующего законодательства. Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк приветствует распространение своих публикаций и, как правило, своевременно дает разрешения на воспроизведение отдельных частей своих публикаций.

Для получения разрешения на ксерокопирование или перепечатку какой-либо части настоящей работы просим направлять заявку, содержащую всю необходимую информацию, в Центр выдачи разрешений на воспроизведение охраняемых авторским правом публикаций: Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; телефон: 978-750-8400; телефакс: 978-750-4470; веб-сайт: www.copyright.com.

Все иные запросы относительно прав и лицензий, включая производные права, следует направлять в издательский отдел Всемирного банка: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA; телефакс: 202-522-2422; электронная почта: pubrights@worldbank.org.

Дизайн обложки: «Heads of State»

Набор и верстка: «Barton Matheson Willse and Worthington»

**Предварительное издание настоящего обзора имеет целью распространение выводов, сделанных в процессе работы над данной темой, и поощрение обмена мнениями о проблемах развития.**

*Анализируя природу, причины и последствия происходящих в настоящее время кровопролитных конфликтов, а также успехи и неудачи на пути их урегулирования, Доклад о мировом развитии преследует цель сфокусировать дискуссию на вопросе о том, что можно сделать для оказания поддержки странам, пытающимся предотвратить или прекратить насилие и конфликты. Некоторые из освещаемых в Докладе проблем выходят за рамки традиционного мандата Всемирного банка в области развития, что является отражением консенсуса, формирующегося в сфере международной политики относительно того, что решение проблемы кровопролитных конфликтов и содействие экономическому развитию требуют более глубокого понимания тесных взаимосвязей между мерами политики, безопасностью граждан и развитием. При изучении этой области Всемирный банк не ставит своей целью расширить рамки своего основного мандата, зафиксированного в его Статьях соглашения, а стремится повысить эффективность деятельности в области развития в регионах, сталкивающихся с конфликтами или угрозой крупномасштабного насилия.*

# Предисловие

В 1944 году представители 45 стран мира собрались в Бреттон-Вудсе для того, чтобы изучить экономические причины еще бушевавшей тогда мировой войны и пути укрепления мира. Было решено создать Международный банк реконструкции и развития (МБРР) – учреждение, превратившееся позже в Группу организаций Всемирного банка. Делегаты отмечали, что «программы реконструкции и развития ускорят экономический прогресс по всему миру, будут способствовать политической стабильности и укреплению мира». В 1947 году МБРР утвердил свой первый заем – на цели содействия в восстановлении Франции.

Спустя более чем 60 лет первая буква «Р» в аббревиатуре «МБРР» приобрела новое значение: она означает реконструкцию Афганистана, Боснии, Гаити, Либерии, Руанды, Сьерра-Леоне, Южного Судана и других стран, пораженных конфликтами, или несостоятельных государств. В книге Поля Кольтера «Нижний миллиард» говорится о повторяющихся циклах слабого управления, бедности и насилия, ставших бичом этих стран. Ни одной из стран с низким уровнем дохода, сталкивающихся с этими проблемами, пока не удалось достичь ни одной из Целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия ООН. Проблемы нестабильных государств быстро распространяются. Для соседей это оборачивается насилием, переклещивающим за границы, потому что питательная среда конфликтов – это наркотики, пиратство и гендерное насилие, потому что конфликты оставляют после себя беженцев и разрушенную инфраструктуру. Территории пораженных конфликтами стран могут стать рассадником для масштабных группировок воинствующих радикалов и сетей организованной преступности.

В 2008 году я выступил с речью «Обеспечить безопасность развития» в Международном институте стратегических исследований. Я избрал эту площадку для того, чтобы подчеркнуть взаимосвязь между проблемами безопасности, управления и развития, и обратить особое внимание на то, что степень интеграции отдельных областей деятельности недостаточна для решения переплетенных между собой проблем. Я обрисовал стоящую перед нами задачу: объединить безопасность и развитие, заложив, тем самым, достаточно прочные основы для того, чтобы разорвать порочный круг нестабильности и конфликтов.

Как вновь показывают события, происходящие на Ближнем Востоке и в Северной Африке, насилие в XXI веке отличается от межгосударственных конфликтов и путей их урегулирования, характерных для XX века. Изолированные друг от друга государственные ведомства плохо приспособлены для решения проблем даже в тех случаях, когда национальные интересы или ценности требуют от политических лидеров решительных действий. Низкие доходы, бедность, безработица, резкие перепады в уровнях доходов, вызванные, например, колебаниями цен на продовольствие, быстрая урбанизация и неравенство между различными группами населения – всё это увеличивает риск насилия. Еще одним фактором, усугубляющим подобный риск, могут стать внешние потрясения, например, контрабанда и незаконные финансовые потоки.

В Докладе о мировом развитии – 2011 на основании данных различных дисциплин и опыта многих стран мира предлагаются идеи и практические рекомендации о способах преодоления конфликтов и нестабильности и обеспечения безопасности развития. Его основные идеи важны для всех стран – с низким, средним и высоким уровнем дохода, – равно как и для региональных и глобальных учреждений.

Во-первых, *залогом стабильности является легитимность институтов*. Там, где государственные институты не могут должным образом защитить граждан, оградить их от коррупции или обеспечить доступ к правосудию, там, где рынки не создают возможностей для трудоустройства, а общины утратили социальную сплоченность, вероятность возникновения конфликтов повышается. На начальном этапе, прежде чем приступить к преобразованиям рудиментарных институтов, странам зачастую приходится восстанавливать общественное доверие к элементарным коллективным действиям. Здесь крайне важны первые результаты – меры, способные дать быстрый и осязаемый эффект.

Во-вторых, *жизненно важное значение для снижения уровня насилия имеют инвестиции в обеспечение безопасности граждан, справедливости и занятости*. Однако наш общий потенциал оказания поддержки в решении этих проблем не свободен от серьезных структурных недостатков. Есть целый ряд мест, куда нестабильные государства могут обратиться за помощью в создании вооруженных сил, однако мы пока не располагаем аналогичными ресурсами для формирования сил полиции или создания системы исправительных учреждений. Нам необходимо уделять больше внимания осуществляемым на ранних этапах восстановления проектам по созданию рабочих мест, особенно в частном секторе. В Докладе наглядно показана важность привлечения женщин к участию в политических коалициях, в реформировании систем безопасности и правосудия, в расширении прав и возможностей населения в экономической сфере.

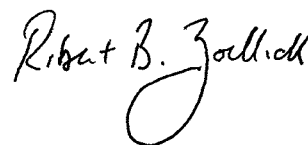
В-третьих, *для эффективного решения этих проблем необходимы институциональные преобразования*. Международным учреждениям и партнерам, представляющим другие страны, следует внести изменения в свои процедуры, чтобы иметь возможность реагировать гибко и быстро, на более долгосрочной основе и с расчетом на более устойчивый эффект. Помощь должна быть комплексной и скоординированной, трастовые фонды с участием ряда доноров продемонстрировали свою эффективность в решении этих проблем, облегчая при этом нагрузку на новые правительства, обладающие весьма слабым потенциалом. Нам следует повысить степень согласованности в действиях учреждений, занимающихся оказанием гуманитарной помощи, и учреждений, работающих в области развития. При этом нам следует согласиться на повышение степени риска. Если законодатели и инспекторы ожидают только успехов и с негодованием воспринимают неудачи, учреждения будут воздерживаться от решения наиболее сложных проблем и опутывать себя сетью процедур и комитетов, чтобы избежать ответственности. В настоящем Докладе предлагается ряд конкретных мер и способов измерения результатов.

В-четвертых, нам необходим *разноуровневый подход*. Некоторые проблемы можно решить на уровне страны, тогда как другие, например, формирование рынков, объединяющих проблемные с точки зрения безопасности районы и привлекающих ресурсы для наращивания потенциала, должны решаться на региональном уровне. Ряд мер необходимо принимать на глобальном уровне – к их числу относится наращивание нового потенциала в поддержку реформирования системы правосудия и обеспечения занятости, создание партнерств с участием стран-производителей и стран-потребителей для борьбы с незаконной торговлей и принятие мер по снижению стрессов, вызванных колебаниями мировых цен на продовольствие.

В-пятых, принимая эти меры, мы должны осознавать, что картина мира меняется. Возрастает роль региональных институтов и стран со средним уровнем дохода. Это означает, что нам следует уделять больше внимания обменов по линиям «Юг-Юг» и «Юг-Север», равно как и недавнему опыту проведения переходных преобразований в странах со средним уровнем дохода.

Ставки высоки. Гражданский конфликт обходится средней развивающейся стране в сумму прироста ВВП примерно за 30 лет, а страны, где имеет место затяжной кризис, могут более чем на 20 процентных пунктов отставать в решении задачи преодоления бедности. Поиск эффективных способов, которые могли бы помочь странам избежать новых всплесков насилия или повторения его циклов, – это важнейшая задача для обеспечения глобальной безопасности и мирового развития, однако для ее решения необходимо в корне изменить наши подходы, в том числе к оценке рисков и управлению ими.

Основу любых подобных изменений должны составлять четкий план действий и мощные стимулы. Я надеюсь, что настоящий Доклад поможет всем, в том числе и нам самим, выработать такой план действий.



Роберт Б. Зеллик  
Президент,  
Группа организаций Всемирного банка

# Содержание

Введение 1

## **Часть 1: Проблема повторяющихся циклов насилия 2**

Конфликты и насилие в XXI веке – это проблема развития, которую нельзя решать по моделям XX века 2

Порочные круги конфликта: когда факторы напряженности в сфере безопасности, правосудия и занятости накладываются на слабость институтов 6

## **Часть 2: «Дорожная карта» пресечения циклов насилия на страновом уровне 8**

Восстановление доверия и преобразование институтов, обеспечивающих гражданам безопасность, справедливость и занятость 8

Инструменты практической политики и программные инструменты для стран 16

## **Часть 3: Уменьшение риска насилия – направления международной политики 23**

Направление 1: Оказание специализированной помощи в целях предупреждения конфликтов путем обеспечения безопасности граждан, справедливости и занятости 28

Направление 2: Изменение процедур и систем управления рисками и результатами в международных организациях 31

Направление 3: Действия на региональном и глобальном уровне в целях смягчения воздействия внешних факторов стресса на нестабильные государства 34

Направление 4: Упорядочение поступления помощи от стран с более низким, средним и более высоким уровнем дохода, а также глобальных и региональных организаций, отражающее изменения в сфере международной политики и практике оказания помощи 35

Примечания 39

Библиография 44

Выражение признательности 53

Библиографическая справка 55

Содержание Доклада о мировом развитии 2011 57





Насилие и  
нестабильность

## Обзор

### Введение

Попытки обеспечить коллективную безопасность предпринимались на всём протяжении истории человечества: осознание того, что залогом безопасности человека является сотрудничество, издавна служило одним из побудительных мотивов формирования сельских общин, городов и национальных государств. XX век ознаменовался опустошительными мировыми войнами, антиколониальной борьбой и идеологическими конфликтами, а также попытками создать международные системы, которые способствовали бы укреплению мира и благополучия во всем мире. В определенной степени эти системы оказались успешными – сегодня войны между государствами происходят намного реже, чем прежде, сокращается и число гражданских войн.

Вместе с тем, ситуация отсутствия безопасности не только сохраняется, но и превращается сегодня в одну из главных проблем развития. Полтора миллиарда человек живут в районах, страдающих от нестабильности, конфликтов или масштабного организованного уголовного насилия, и ни одной из нестабильных или затронутых конфликтами стран с низким уровнем дохода пока не удалось достичь ни одной из Целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций (ЦРТ ООН). Новые угрозы – организованная преступность и контрабанда, социальные волнения, вызванные глобальными экономическими потрясениями, терроризм – добавились к сохраняющимся по сей день страхам перед обычными войнами между странами и внутри стран. Хотя многим странам мира удалось за последние 60 лет добиться значительных успехов в деле сокращения бедности, районы, где повторяются циклы политического и уголовного насилия, остаются далеко позади,

их экономическое развитие идет с большим трудом, а показатели развития человеческого потенциала застыли на месте.

Для тех, кто живет в более спокойном окружении, может казаться непостижимым, как процветание стран с высоким уровнем дохода и мировая экономика с ее сложной организацией могут сосуществовать с крайними проявлениями насилия и нищеты в других частях света. Действия пиратов у побережья Сомали, их охота за судами, идущими через Аденский залив, – это наглядная демонстрация парадоксов нынешней глобальной системы. Почему совокупная экономическая мощь и возможности современных национальных государств не в силах устранить проблему, вернувшуюся из глубины веков? Чем можно объяснить то, что почти десятилетие спустя после начала новой попытки международного сообщества урегулировать ситуацию в Афганистане перспективы установления здесь мира представляются очень отдаленными? Как наркоторговцы могут держать в страхе целые городские районы? В чем причина взрыва народного возмущения в странах Ближнего Востока и Северной Африки – при том, что в некоторых из них наблюдался устойчивый экономический рост и улучшались показатели социального развития?

В настоящем Докладе о мировом развитии ставятся вопросы о том, какие факторы усугубляют риск насилия, почему решение задач предупреждения конфликтов и восстановления оказалось столь сложным делом, и что могут сделать национальные лидеры и их партнеры в сфере развития, безопасности и дипломатии для того, чтобы содействовать возвращению наиболее нестабильных и пораженных насилием районов мира на путь стабильного развития. **Основная мысль Доклада заключается в том, что для пресечения циклов насилия жизненно важно укреплять легитимные институты и эффективность уп-**



**правления в целях обеспечения безопасности граждан, справедливости и занятости.** Восстановление доверия и преобразование институтов, обеспечивающих безопасность и справедливость, а также экономических институтов возможно на протяжении жизни одного поколения, даже в странах, переживших тяжелые конфликты. Но для этого требуется решимость руководства страны и «перестроенная» международная система, способная противостоять рискам XXI века: необходимы перенос центра тяжести при оказании помощи на предупреждение политического и уголовного насилия, изменение процедур международных учреждений, принятие мер реагирования на региональном уровне и придание нового импульса сотрудничеству стран с низким, средним и высоким уровнем дохода. В Докладе предлагается «многослойный» подход, обеспечивающий эффективность действий мирового сообщества и вклад в эти усилия местных, национальных, региональных и международных субъектов.

В силу особого характера проблемы подготовка настоящего Доклада велась нетрадиционным путем – с самого начала его авторы широко опирались на опыт национальных реформаторов и тесно сотрудничали с Организацией Объединенных Наций и региональными учреждениями, имеющими опыт решения политических проблем и проблем в сфере безопасности (на основе концепции безопасности человека). Хочется надеяться, что эти партнерские отношения дадут устойчивый импульс к более глубокому осознанию всеми нами взаимосвязей между безопасностью и развитием и будут способствовать принятию практических мер на основе изложенных в Докладе выводов.

## **ЧАСТЬ 1: ПРОБЛЕМА ПОВТОРЯЮЩИХСЯ ЦИКЛОВ НАСИЛИЯ**

### **Конфликты и насилие в XXI веке – это проблема развития, которую нельзя решать по моделям XX века**

Глобальные системы XX века создавались для снижения напряженности в отношениях между государствами и урегулирования единичных случаев гражданских войн. Войны между национальными государствами и гражданские войны протекают в соответствии с заданной логикой и в определенном порядке. Их участники – суверенные государства или четко определенные повстанческие движения – известны. В случае эскалации конфликта и его перехода в стадию полномасштабных военных действий после их прекращения (либо вследствие победы и поражения, либо в соответствии с достигнутым в ходе переговоров соглашением) начинается кратковременный «постконфликтный» период, ведущий к миру.

Мировая система в значительной мере ориентирована именно на такую парадигму конфликта, когда четко определены задачи национальных и международных заинтересованных сторон в *сфере развития* – обеспечение процветания и состоятельности национального государства (но решение этих задач приостанавливается на активной стадии конфликта), в *дипломатической сфере* – предотвращение конфликтов между государствами или между государством и повстанческими движениями и посредничество в их урегулировании, в *поддержании мира* после прекращения конфликта и в *гуманитарной сфере* – оказание помощи.

Насилие в XXI веке<sup>1</sup> не соответствует моделям XX века. Угроза войн между государствами и гражданских войн в некоторых регионах еще сохраняется, но за последние 25 лет их количество сократилось. Количество погибших в ходе гражданских войн, хотя оно по-прежнему неприемлемо высоко, составляет четверть от аналогичного показателя 1980-х годов (см. Аналитическую справку 1, Рисунок F1.1)<sup>2</sup>. Конец насилию и конфликтам пока не положен: четверть населения нашей планеты – более 1,5 миллиарда человек – живут в нестабильных и затронутых конфликтами государствах или в странах с очень высоким уровнем преступности и уголовного насилия<sup>3</sup>. Но поскольку в сокращении числа войн между государствами были достигнуты определенные успехи, сохраняющиеся сегодня конфликты и проявления насилия невозможно однозначно отнести к категориям «войны» и «мира», либо «уголовного насилия» и «политического насилия» (см. Аналитическую справку 1, Рис. F.1.1–1.2 и таблицу F.1).

Многие страны и регионы имеют сегодня дело с повторяющимися циклами насилия, слабости управления и нестабильности. Во-первых, конфликты часто являются не однократными, а длящимися и возобновляющимися: 90 процентов войн последнего десятилетия происходили в странах, уже переживших гражданскую войну в течение последних 30 лет<sup>4</sup>. Во-вторых, угрозу для развития несут в себе и новые формы конфликтов и насилия: многие страны, например, Гватемала, Сальвадор, Южная Африка, в которых удалось заключить политические соглашения и мирные договоры, положившие конец сопряженным с высоким уровнем насилия политическим конфликтам, переживают сегодня волну уголовного насилия, препятствующего их развитию. В-третьих, различные формы насилия связаны между собой. Политические движения могут получать финансовую подпитку за счет преступной деятельности, как это происходит в Демократической Республике Конго и Северной Ирландии<sup>5</sup>. Банды уголовников могут способствовать политическому насилию в предвыборный период, как это было на Ямайке и в Кении<sup>6</sup>. Международные политические движения поддерживают недовольных внутри страны, как, например, в Афганистане и Пакистане. Таким образом, подавляющее

## АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА 1: *Как изменяется насилие*

**РИСУНОК F1.1** Количество погибших в ходе гражданских войн снижается

*По мере сокращения количества гражданских войн общее количество погибших в течение года в этих конфликтах (гибель в боях) снизилось с более чем 200 000 в 1988 г. до менее чем 50 000 в 2008 г.*



*Источники:* Uppsala/PRIO Armed Conflict dataset (Harbom and Wallensteen 2010; Lacin and Gleditsch 2005); Gleditsch and others 2002; Sundberg 2008; Gleditsch and Ward 1999; Human Security Report Project 2010.

*Примечание:* Гражданские войны классифицируются в соответствии с масштабом и типом, см. Uppsala/PRIO Armed Conflict dataset (Harbom and Wallensteen 2010; Lacin and Gleditsch 2005). В случае гражданских войн ограниченного масштаба проведение мониторинга начинается при достижении минимального порогового значения в 25 или более боев в год. Низкие, высокие и максимально точные оценки числа погибших в боевых столкновениях в год в расчете на один конфликт приводятся в Lacin and Gleditsch (2005, updated in 2009). Во всех случаях, когда это возможно, в настоящем Докладе используются максимально точные оценки, в остальных случаях используются средние значения высоких и низких оценок.

**ТАБЛИЦА F1.1** *Насилие часто возобновляется*

*Очень небольшое число стран действительно являются «постконфликтными». Количество вспышек насилия в странах, ранее переживших конфликты, с 1960-х годов растет, и все гражданские войны после 2003 года вспыхивали в странах, ранее уже переживших гражданские войны.*

Десятилетие	Вспышки насилия в странах, где ранее конфликтов не было (%)	Вспышки насилия в странах, где ранее были конфликты (%)	Число вспышек
1960-е	57	43	35
1970-е	43	57	44
1980-е	38	62	39
1990-е	33	67	81
2000-е	10	90	39

*Источники:* Walter 2010; Расчеты авторского коллектива ДМР.

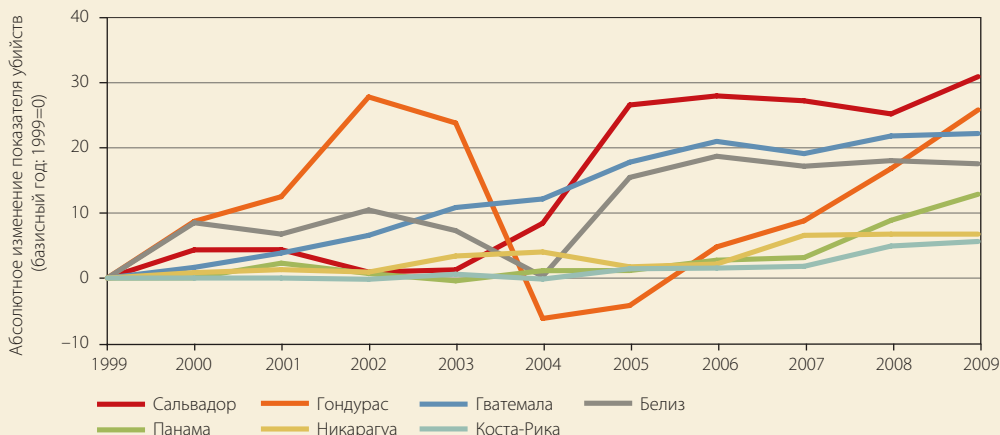
*Примечание:* Предыдущий конфликт включает любой крупномасштабный конфликт, начиная с 1945 года.

(Продолжение Аналитической справки на следующей странице)

## АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА 1: Как изменяется насилие

### РИСУНОК F1.2 Организованное преступное насилие угрожает мирному процессу

С 1999 года число убийств растет во всех странах Центральной Америки, включая и те, которым удалось добиться наибольших успехов в преодолении политических конфликтов, — и это явление не уникально: такие страны, как Южная Африка, имеют дело с аналогичными проблемами во втором поколении.



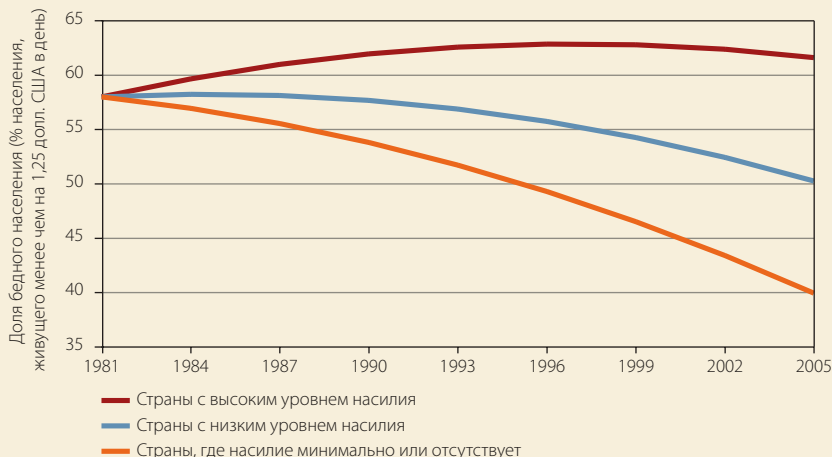
Источники: Расчеты авторского коллектива ДМР на основании данных UNODC 2007; UNODC and Latin America and the Caribbean Region of the World Bank 2007; и национальных источников.

Примечание: базисный год для показателя убийств – 1999 = 100.

## Как насилие препятствует развитию

### Рисунок F1.3 Разрыв в уровнях бедности между странами, затронутыми насилием, и прочими странами растет

Новые данные о бедности свидетельствуют о снижении ее уровня во многих странах мира, однако страны, затронутые насилием, по этому показателю отстают. Каждые три года, в течение которых в стране сохраняется высокий уровень насилия (количество смертей в бою или в результате убийства находится на уровне, соответствующем большой войне), показатель снижения бедности снижается на 2,7 процентных пункта.



Источники: Расчеты авторского коллектива ДМР на основании данных об уровне бедности Chen, Ravallion, and Sangraula 2008 (на веб-сайте POVCALNET (<http://iresearch.worldbank.org>)).

Примечание: Бедность – доля населения (в %), живущего менее чем на 1,25 долл. США в день.

большинство стран, сталкивающихся сегодня с насилием, сталкиваются с ним в нескольких его проявлениях одновременно. В-четвертых, недовольство может перерасти в настоятельные требования перемен – и повысить риск жестоких конфликтов – в странах, где политические, социальные или экономические преобразования отстают от ожиданий, как это происходит на Ближнем Востоке и в Северной Африке.

Такие конфликты, возобновляясь и будучи взаимосвязанными между собой, эхом отзываются в регионах и по всему миру. Вызванные конфликтами смерти, разруха и замедление развития – это зло для затронутых конфликтами стран, а последствия этих конфликтов ощущаются в регионах и в мире в целом. Страны, делающие успехи в развитии, например, Танзания, теряют ежегодно примерно 0,7 процента от своего ВВП в расчете на каждую соседнюю страну, в которой происходит конфликт<sup>7</sup>. Количество беженцев и внутренне перемещенных лиц возросло в последние 30 лет в три раза<sup>8</sup>. Почти 75 процентов беженцев в мире нашли пристанище в соседних странах<sup>9</sup>.

Новые формы насилия, порождаемые переплетением местных политических конфликтов с организованной преступностью и конфликтами, имеющими международное измерение, означают, что проблема насилия актуальна и для богатых, и для бедных: более 80 процентов погибших в результате террористических актов за последнее десятилетие – это жители стран, не относящихся к группе «стран Запада»<sup>10</sup>, однако проведенное в 18 западноевропейских странах исследование показало, что каждое новое проявление международного терроризма снижало темпы экономического роста этих стран на 0,4 процентных пункта в год<sup>11</sup>. Террористический акт в одном регионе чреват последствиями для всех мировых рынков – один подобный случай в дельте реки Нигер обошелся мировым потребителям нефти в миллиарды долларов за счет повышения цен<sup>12</sup>. Через четыре недели после начала восстания в Ливии, цены на нефть выросли на 15 процентов<sup>13</sup>. Показатели перехвата поступающих в Европу партий кокаина увеличились с 2003 года в четыре раза<sup>14</sup>, и сегодня проблема насилия, связанного с наркотиками, остро стоит в целых регионах, таких, как Западная Африка<sup>15</sup>.

Кроме того, попытки сдерживать насилие сопряжены с огромными расходами. Так, например, морская операция по борьбе с пиратами в районе Африканского Рога и в Индийском океане, обходится, по некоторым подсчетам, от 1,3 до 2 млрд. долл. США в год, без учета дополнительных расходов на изменение маршрутов морских судов и увеличение страховых премий<sup>16</sup>. Усилия, предпринимаемые домохозяйствами и компаниями для защиты от нескончаемого насилия, ложатся на них тяжким финансовым бременем: 35 процентов компаний в Латинской Америке, 30 процентов

в Африке и 27 процентов в Восточной Европе и Центральной Азии считают преступность основной проблемой для своей хозяйственной деятельности. Это бремя особенно тяжело для тех, кто менее всего способен его нести: компании в странах Африки к югу от Сахары теряют из-за преступности больший процент дохода от продаж и тратят на обеспечение безопасности больше доходов, чем компании в любом другом регионе<sup>17</sup>.

Ни одна из нестабильных или затронутых конфликтами стран еще не достигла ни одной ЦРТ. По сравнению с населением других развивающихся стран, для жителей нестабильных или затронутых конфликтами государств вероятность недоедания выше более чем в два раза, отсутствия возможности дать детям образование – более чем в три раза, угроза смерти детей, не достигших 5 лет, выше в два раза, а вероятность нехватки питьевой воды – выше более чем в два раза. В среднем, в стране, сталкивавшейся в период с 1981 по 2005 годы с серьезными проявлениями насилия, уровень бедности на 21 процентный пункт выше, чем в стране, где насилия не было (Аналитическая справка 1, рисунок F1.3)<sup>18</sup>. Подобная картина складывается и в страдающих от насилия субнациональных регионах в составе более богатых и более стабильных государств – в регионах, отстающих в своем развитии<sup>19</sup>.

Эти повторяющиеся циклы конфликтов и насилия влекут за собой, иногда на протяжении жизни нескольких поколений, и другие издержки гуманитарного, социального и экономического характера. Высокий уровень организованной уголовной преступности сдерживает экономическое развитие. Насилие в Гватемале обошлось этой стране в 2005 году в 7 процентов от ВВП – эти потери в два с лишним раза превысили ущерб, нанесенный в том же году ураганом «Стэн», а также совокупные бюджетные ассигнования на сельское хозяйство, здравоохранение и образование<sup>20</sup>. Гражданская война обходится развивающейся стране среднего размера в величину прироста ВВП за 30 с лишним лет<sup>21</sup>. После серьезных всплесков насилия требуется 20 лет для того, чтобы торговля вышла на прежний уровень<sup>22</sup>. Иными словами, серьезная вспышка насилия, в отличие от стихийного бедствия или экономического цикла, способна свести на нет экономические успехи, достигнутые трудом целого поколения.

Эти цифры имеют и человеческое измерение (рисунок F1.4). В обществах, где высок уровень насилия, многие люди сталкиваются с преждевременной смертью сына или дочери; если дети где-то задерживаются, у родителей есть все основания бояться за их жизнь и безопасность. Повседневные занятия, например, поход в школу, на работу или на рынок, становятся поводом испытать страх. Люди не решаются строить дома или вкладывать деньги в малый бизнес, потому что всё это может быть моментально разрушено. Напрямую насилие затрагивает,

прежде всего, молодых мужчин – они составляют большинство членов воюющих группировок и банд, однако женщины и дети зачастую в непропорционально большой степени страдают от его косвенных последствий<sup>23</sup>. Мужчины составляют до 96 процентов арестованных и 90 процентов пропавших без вести, а женщины и дети – почти 80 процентов беженцев и внутренне перемещенных лиц<sup>24</sup>. Кроме того, насилие порождает насилие: если мальчик в детстве был свидетелем насилия, возрастает вероятность того, что в дальнейшем он сам будет прибегать к насилию<sup>25</sup>.

Однако после восстановления и укрепления безопасности эти регионы мира могут очень многого добиться в сфере развития. Ряд стран, покончив с длительным периодом политического и уголовного насилия, присоединился к числу тех, кто самыми быстрыми темпами идет к достижению ЦРТ<sup>26</sup>:

- Показатель обеспечения питьевой водой в Эфиопии вырос почти в четыре раза: с 13 процентов населения в 1990 году до 66 процентов в 2009–2010 годах.
- Показатель завершения начального образования в Мозамбике за восемь лет вырос более чем в три раза – с 14 процентов в 1999 году до 46 процентов в 2007 году.
- Доля недоедающих среди населения Руанды снизилась с 56 процентов в 1997 году до 40 процентов в 2005 году.
- Доля детей в возрасте от 12 до 23 месяцев, получивших прививки от кори, в Боснии и Герцеговине выросла за период с 1995 по 2007 год с 53 до 96 процентов.

### **Порочные круги конфликта: когда факторы стресса в сфере безопасности, правосудия и занятости накладываются на слабость институтов**

Внутренние причины конфликтов обусловлены динамикой развития политической ситуации, ситуации в сфере безопасности и экономического положения<sup>27</sup>. Вместе с тем, бывает сложно отделить друг от друга причины и последствия насилия. Более низкий ВВП на душу населения тесно увязывается как с крупномасштабными политическими конфликтами, так и с высокими показателями убийств<sup>28</sup>. В ходе опросов моло-

дежи безработица среди этой категории населения постоянно упоминается в качестве причины присоединения как к повстанческим группировкам, так и к бандам городской молодежи (Аналитическая справка 2, рисунок F2.2)<sup>29</sup>. В качестве значимой причины в разных странах упоминается и стремление ощущать себя более защищенным и сильным, и это подтверждает данные исследований о том, что рост занятости – это вопрос не только дохода, но и уважения и статуса, касающийся и социальных связей, и экономических возможностей. Политическая изоляция и неравенство тех или иных региональных, религиозных или этнических групп ассоциируется с более высоким риском гражданской войны<sup>30</sup>, тогда как неравенство между более и менее богатыми домохозяйствами тесно связывают с повышенным риском насильственных преступлений (таблица 1.1).

Внешние факторы могут повысить угрозу насилия. Институциональный потенциал может оказаться недостаточным для того, чтобы справиться с мощными внешними факторами, угрожающими безопасности, например, новыми моделями наркоторговли (см. Аналитическую справку 2). Резкое падение доходов также может повышать угрозу насилия. Исследование воздействия осадков на страны Африки к югу от Сахары позволило сделать вывод о том, что вероятность гражданских конфликтов выше всего в следующий после засушливого год. Используя данные об изменениях в количестве выпадающих осадков в качестве опосредованного показателя резкого падения уровня доходов в 41 африканской стране в период с 1981 по 1999 годы, Сатьянат, Мигель и Сергенти (Satyanath, Miguel, and Sergenti (2004)) обнаружили, что спад темпов экономического роста на 5 процентов повышал наполовину вероятность возникновения конфликтов в следующем году<sup>31</sup>. Коррупция, которая обычно имеет международное измерение, связанное с незаконным оборотом наркотиков, отмыванием денег и извлечением ренты из торговли природными ресурсами страны или из подписания международных договоров и предоставления концессий, с удвоенной силой подпитывает риск насилия, создавая почву для недовольства и подрывая эффективность национальных институтов и социальных норм<sup>32</sup>. Эти риски могут повышаться и под воздействием новых внешних факторов – изменения

**ТАБЛИЦА 1.1** Факторы стресса в сфере безопасности, экономики и политики

Факторы стресса	Внутренние	Внешние
<b>Безопасность</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Последствия насилия и травм</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Вторжение, оккупация</li> <li>• Поддержка из-за рубежа повстанческих движений в стране</li> <li>• Последствия приграничных конфликтов</li> <li>• Транснациональный терроризм</li> <li>• Международные преступные организации</li> </ul>
<b>Экономические и социальные</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Низкий доход, низкие альтернативные издержки участия в повстанческом движении</li> <li>• Безработица среди молодежи</li> <li>• Социальные последствия сексуального насилия</li> <li>• Изобилие природных ресурсов</li> <li>• Высокий уровень коррупции</li> <li>• Быстрые темпы урбанизации</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Экономические потрясения, в том числе цены на продовольствие</li> <li>• Изменение климата</li> </ul>
<b>Политические</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Соперничество этнических, религиозных или региональных группировок</li> <li>• Реальная или кажущаяся дискриминация</li> <li>• Нарушения прав человека</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Кажущееся глобальное неравенство и несправедливость в отношении отдельных групп</li> </ul>

Источник: авторский коллектив ДМР.

Примечание: Настоящая таблица, хотя и не носит исчерпывающего характера, отражает основные причины и следствия конфликтов, упоминаемые в научной литературе и получившие освещение в ходе консультаций и исследований в рамках подготовки ДМР<sup>33</sup>.

климата и обострения борьбы за природные ресурсы<sup>34</sup>.

Однако многие страны, имея дело с высоким уровнем безработицы, экономическим неравенством и давлением со стороны организованных преступных группировок, тем не менее, не становятся жертвами масштабного насилия и могут его сдерживать. Один из принципов, на которые опирается концепция ДМР, – то, что риск всплеск конфликтов и насилия в любом обществе (в масштабах страны или региона) определяется сочетанием воздействия факторов *внутреннего и внешнего стресса* и прочностью «иммунной системы», или способностью общества справляться со стрессом, получившей своё выражение в *легитимных институтах*<sup>35</sup>. В этом плане большое значение имеют как государственные, так и негосударственные институты. Институты предполагают определенные социальные нормы и модели поведения – например, способность лидеров вставать выше узкогрупповых и политических интересов и достигать компромиссов, способность гражданского общества добиваться укрепления национального и политического единства, – а также наличие норм, законов и организаций<sup>36</sup>. Неспособность государства, рынков и общественных институтов обеспечить элементарную безопасность, справедливость и рабочие места для граждан может приводить к эскалации конфликтов.

Иными словами, страны и субнациональные образования, в которых легитимность институтов и система управления особенно слабы, наиболее уязвимы к повторяющимся циклам насилия и нестабильности и в наименьшей степени способны противодействовать внутренним и внешним факторам стресса. Институциональный потенциал и подотчетность важны для противодействия и политическому, и уголовному насилию (см. Аналитическую справку 2)<sup>36</sup>.

- В некоторых странах – например, в отдаленных районах Колумбии до начала XXI века<sup>38</sup> или в Демократической Республике Конго<sup>39</sup> в наши дни – государство фактически отсутствует на значительных территориях, и вооруженные группировки ведут здесь борьбу за власть и ресурсы.
- В большинстве районов, охваченных насилием, налицо дефицит способностей к сотрудничеству<sup>40</sup>, которые позволяли бы урегулировать конфликты мирным путем. В некоторых странах институты не учитывают этнические, региональные или религиозные различия, и государственные институты воспринимаются как защищающие интересы только одной стороны – именно так в течение десятилетий до подписания мирного договора обстояли дела в Северной Ирландии<sup>41</sup>. В некоторых странах социальные различия препятствуют эффективному сотрудничеству между государством элит и бедными общинами по искоренению источников насилия.
- Быстрая урбанизация, подобная той, что проходила ранее в Латинской Америке и происходит сегодня в Азии и Африке, ослабляет социальные связи<sup>42</sup>. Безработица, структурное неравенство и появление на рынках всё большего количества огнестрельного оружия и незаконных наркотиков способствует разрушению социальных связей и повышает степень незащищенности перед преступными сетями и группировками.
- Для стран со слабым институциональным потенциалом вероятность социальных волнений и всплесков насилия в период продовольственного кризиса 2008-2009 годов<sup>43</sup> была выше.

- Некоторые государства пытались обеспечить стабильность принудительными мерами и посредством патронажных органов, однако в тех из них, где высоки уровень коррупции и масштабы нарушений прав человека, повышается риск всплеск насилия в будущем (см. Аналитическую справку 2).

Причины, по которым насилие в разных формах повторяется в одних и тех же странах или субнациональных образованиях, во многом объясняются слабостью институтов. Даже в обществах с самыми слабыми институтами бывают периоды мира. В последние 20 лет на юге и в центре Сомали благодаря соглашениям между небольшой частью элит наблюдались периоды затухания конфликта<sup>44</sup>. Однако временные договоры между элитами, будь то в Сомали или где-либо еще, не составляют основы для обеспечения устойчивой безопасности и развития, если только они не дают толчка к формированию легитимных государственных и общественных институтов<sup>45</sup>. Как правило, такие договоры действуют недолго, поскольку они слишком персонифицированы и узки, чтобы противостоять факторам стресса и обеспечить возможность изменений. В случае появления новых внутренних и внешних факторов стресса – смерти лидера, экономических потрясений, начала деятельности организованных преступных группировок, занимающихся незаконной торговлей, появления новых возможностей или источников ренты, либо угрозы безопасности извне – оказывается, что возможности устойчиво противостоять этим факторам отсутствуют<sup>46</sup>. В результате насилие вспыхивает вновь.

*Внимание к легитимным институтам не означает их приближения к институтам западного образца.* В истории есть немало примеров того, как зарубежные институциональные модели, особенно создававшиеся в колониальный период<sup>47</sup>, оказались непригодными для национального развития, поскольку во главу угла они ставили форму, а не функцию. То же самое верно и сегодня. В Ираке Коалиционная временная администрация создала комиссии по всем направлениям, от туризма до охраны окружающей среды, дублировавшие отраслевые министерства, которые с трудом пытались наладить свою работу; кроме того, были приняты модельные законы, не имевшие почти ничего общего с социальными и политическими реалиями страны<sup>48</sup>. Даже использование одними странами Юга организационных форм, принятых в других таких странах, может оказаться непродуктивным, если эти формы не приспособлены к местным условиям – комиссии по установлению истины и примирению, по борьбе с коррупцией и по правам человека, столь успешно действовавшие в одних странах, не всегда приносили пользу в других. Обмен опытом полезен, и это четко показано в Докладе, но лишь при условии адаптации этого опыта к местным условиям. Проблема «оптимальных» институтов является центральной в настоящем Докладе.

## ЧАСТЬ 2: «ДОРОЖНАЯ КАРТА» ПРЕСЕЧЕНИЯ ЦИКЛОВ НАСИЛИЯ НА СТРАНОВОМ УРОВНЕ

### Восстановление доверия и преобразование институтов, обеспечивающих гражданам безопасность, справедливость и занятость

Чтобы разорвать порочный круг отсутствия безопасности и снизить риск его восстановления, реформаторам внутри страны и их международным партнерам необходимо создавать легитимные институты, которые могли бы обеспечить гражданам устойчивый уровень безопасности, справедливости и занятости, позволяя занять свое место в обществе тем группам, которые в противном случае могут приобрести большее уважение и признание, прибегая к вооруженному насилию, чем занимаясь законными видами деятельности, – а также весомо и справедливо карать нарушителей.

Однако задача преобразования институтов, которая никогда не бывает простой, представляет особую сложность в неустойчивых государствах. Во-первых, в странах с укоренившимся насилием и недоверием, ожидания, как правило, либо слишком занижены – в результате обещаниям государства не верят, и сотрудничество становится почти невозможным, – либо слишком завышены, и в результате в переходный период возникают надежды на быстрые изменения, которые существующие институты не в силах оправдать<sup>49</sup>. Во-вторых, многие институциональные изменения, позволяющие обеспечить большую устойчивость к насилию в долгосрочной перспективе, на первых порах зачастую чреваты рисками. В результате любых значительных перемен – проведения выборов, ликвидации сетей по оказанию «протекции», изменения функций служб безопасности, децентрализации системы принятия решений, расширения прав и возможностей групп, находившихся в ущемленном положении, – появляются победители и побежденные. Побежденные часто хорошо организованы и оказывают сопротивление. В-третьих, преградой на пути прогресса могут явиться внешние факторы стресса.

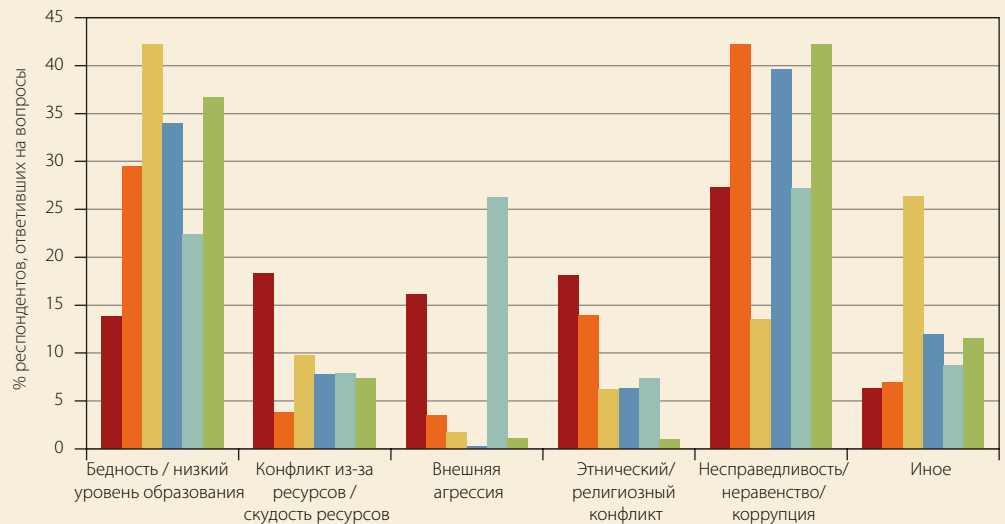
Создание легитимных институтов, способных предупредить возобновление насилия, – это, попросту говоря, дело медленное. На это уходит жизнь целого поколения. Даже странам, где преобразования осуществлялись наиболее быстрыми темпами, потребовалось от 15 до 30 лет на то, чтобы поднять качество работы своих институциональных систем с уровня сегодняшнего неустойчивого государства – например, Гаити – до уровня успешно функционирующего институционализированного государства, такого, как Гана (таблица 2.1)<sup>50</sup>. Хорошая новость за-

## АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА 2: *Сильные факторы стресса и слабые институты = риск насилия*

### Справедливость, рабочие места и насилие

#### РИСУНОК F2.1. В чем граждане видят основные причины насилия?

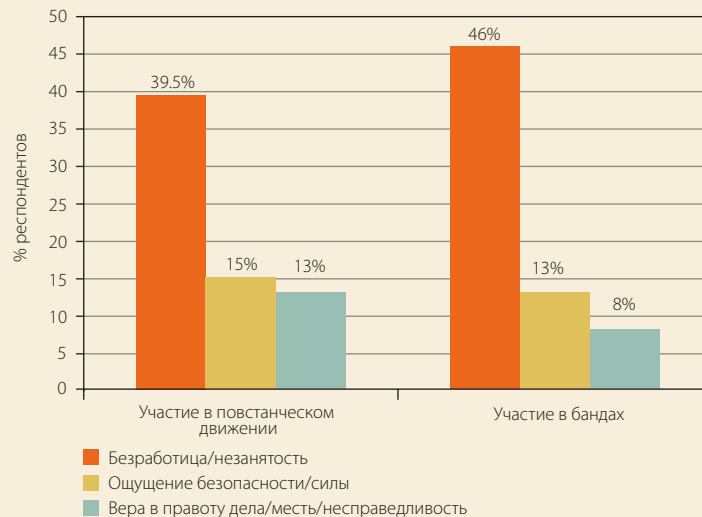
В ходе проведенных в шести охваченных насилием странах и территориях опросов репрезентативной на национальном и субрегиональном уровнях выборки респондентов основной причиной конфликтов были названы проблемы экономического благосостояния граждан (бедность, безработица) и несправедливость (в том числе неравенство и коррупция).



Источник: Vøås, Tiltnes, and Flatø 2010.

#### РИСУНОК F2.2. Что движет людьми, присоединяющимися к повстанческому движению и вступающими в банды?

В ходе того же опроса выяснилось, что основные причины присоединения молодежи к повстанческому движению или вступления в банды очень сходны – в обоих случаях основной такой причиной является безработица. Причины могут быть иными в случае, если присоединение к воюющей группировке происходит по идеологическим причинам (глава 2).



Источник: Vøås, Tiltnes, and Flatø (2010).



## РАЗМЫШЛЕНИЯ ЧЛЕНОВ КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА: ДОКЛАД О МИРОВОМ РАЗВИТИИ 2011

**Хорхе Монтьяно**, член Международного комитета по контролю над наркотиками; бывший посол Мексики в США, член Консультативного совета ДМР.

### Роль внешних факторов стресса

Наркоторговля и торговля людьми, отмывание денег, незаконная эксплуатация природных ресурсов и дикой природы, производство контрафактной продукции и нарушения прав интеллектуальной собственности – всё это корыстные преступные деяния, содействующие проникновению организованной преступности в и без того уязвимые социально-политические, судебные структуры и структуры безопасности развивающихся стран.

Так, например, ряд стран Центральной Америки, сумевших восстановить двадцать лет назад политическую стабильность, сегодня сталкиваются с упадком государства, институтам которого недостает силы для отражения этой атаки. Транснациональная организованная преступность превратила некоторые страны Карибского бассейна в коридоры незаконной транспортировки наркотиков и людей в Европу и Северную Америку. Боливия, Колумбия и Перу по-прежнему остаются крупнейшими производителями кокаина в мире, тогда как Мексика из-за того, что по соседству с ней расположен крупнейший рынок использования труда иммигрантов, потребления наркотиков и производства оружия, имеет дело с беспрецедентным всплеском насилия. Еще одним коридором для провоза наркотиков из Южной Америки в Европу с недавних пор стала Западная Африка. Ряд африканских стран страдают от незаконной эксплуатации их природных ресурсов, тогда как Азия является транзитным узлом для тонн опиатов, поступающих из Афганистана. Беспрецедентный расцвет организованной преступности может привести к коллапсу многих нестабильных государств, если их институты падут жертвой насилия, сопутствующего всем этим явлениям. Трудности в экономическом развитии многих регионов мира создают стимул для консолидации подобной незаконной деятельности, которая и далее будет пышно цвести, не встречая себе отпора в развивающихся странах.

### Слабость институтов – общий фактор, объясняющий причины повторения насилия

Опираясь на предшествующие работы Колльера и др., Фиэрона, Голдстоуна и др., Норта, Уоллиса и Уайнганста, политологи Джим Фиэрон и Барбара Уолтер использовали по просьбе авторского коллектива ДМР эконометрические методики, чтобы оценить, в какой степени верховенство закона и эффективность управления в целом, низкий уровень коррупции и надежная защита прав человека коррелируют с низким риском возникновения и возобновления гражданских войн и высоким уровнем убийств в результате уголовного насилия. По мнению Фиэрона, в странах, где показатели эффективности управления выше среднего для группы стран с данным уровнем дохода, риск возникновения гражданских конфликтов в течение ближайших 5-10 лет значительно – на 35-40 процентов – ниже, и то же самое соотношение верно и для стран с высоким показателем убийств. Эта работа подтверждает правильность ориентиров, которых и ранее придерживалось политическое сообщество, например, упора, который Международная сеть по проблемам конфликтов и уязвимости делает на взаимосвязь между миростроительством и государственным строительством.

Меры по обеспечению подотчетности здесь не менее важны, чем меры по обеспечению дееспособности. Фиэрон отмечает, что разгул политического терроризма в прошлом повышает шансы возобновления конфликта в наши дни. По мнению Уолтер, существенное сокращение количества политических заключенных и числа внесудебных убийств в два-три раза снижает вероятность возобновления гражданской войны по сравнению со странами с более высокими показателями нарушений прав человека. Она указывает: «Обоснованное толкование этих результатов заключается в том, что усиление репрессий и нарушений со стороны государства порождает недовольство и указывает на то, что такие государства (sic) не являются надежными партнерами по переговорам, а это дает основания предполагать, что менее насильственные и более ответственные методы существенно снижают риск гражданского конфликта». Важную роль могут сыграть и другие меры по обеспечению подотчетности: меры по утверждению верховенства закона и по борьбе с коррупцией, по меньшей мере, столь же важны, как и меры по повышению качества административных структур.

ключается в том, что этот процесс преобразования институтов значительно ускорился в конце XX века, с ростом спроса граждан на эффективное управление и распространением технологий, способных удовлетворить такой спрос. Действительно, добиться прогресса на протяжении жизни одного поколения значит продвигаться вперед достаточно быстрыми темпами: такие темпы позволили бы достичь впечатляющих успехов в области развития таким странам, как Афганистан, Гаити, Либерия и Тимор-Лешти.

Основное внимание в ДМР сосредоточено на накопленных нами знаниях о динамике мер по предупреждению повторяющихся циклов

насилия – как в краткосрочной перспективе, так и в течение периода, необходимого для того, чтобы выйти на достаточный уровень устойчивости. Наши знания о том, как можно прервать эти циклы, неполны: в Докладе излагаются выводы по результатам имеющихся исследований, изучения опыта стран и консультаций с теми, кто занимается осуществлением реформ в своих странах. Авторы доклада часто ссылаются, в частности, на опыт Боснии и Герцеговины, Ганы, Индонезии, Колумбии, Либерии, Мозамбика, Северной Ирландии, Сьерра-Леоне, Тимора-Лешти, Чили и Южной Африки, поскольку, хотя все эти страны и территории до сих пор сталкиваются с проблема-

**ТАБЛИЦА 2.1** *Наивысшие темпы прогресса в сфере институциональных преобразований – оценка реалистичных сроков*

*В таблице показана средняя продолжительность периода, который понадобился странам, где реформы шли наиболее быстро в XX веке темпами, на проведение основных преобразований в сфере управления.*

Показатель	Количество лет до порогового значения	
	20 стран с самыми высокими темпами преобразований	Минимальный срок достижения порогового значения
Качество административных структур	20	12
Коррупция	27	14
Участие военных в политике	17	10
Эффективность управления	36	13
Обуздание коррупции	27	16
Верховенство закона	41	17

Источник: Pritchett and de Weijer 2010.

ми и рисками, они сумели добиться значительных успехов в деле недопущения эскалации насилия или преодоления его последствий. Помимо этих данных, в докладе приводятся также примеры стран с высоким, средним и низким уровнем дохода, угроз политического и уголовного насилия, и различных институциональных контекстов, начиная с ситуаций, когда сильные институты сталкивались с проблемами легитимности, возникшими в связи с нерешенностью вопросов интеграции или подотчетности, и заканчивая случаями, в которых в качестве основной проблемы выступала слабая дееспособность.

Между нестабильными странами с высоким уровнем насилия и стабильно развивающимися странами существует ряд фундаментальных различий. Первое такое различие заключается в необходимости **восстановить доверие** к коллективным действиям перед началом широких институциональных преобразований. Второе такое различие – необходимость в приоритетном порядке обеспечить **преобразование институтов, обеспечивающих гражданам безопасность, справедливость и занятость**. Третье различие касается роли принимаемых на региональном и международном уровне мер по противодействию **внешним факторам стресса**. Четвертое различие – особый характер необходимой **внешней помощи**.

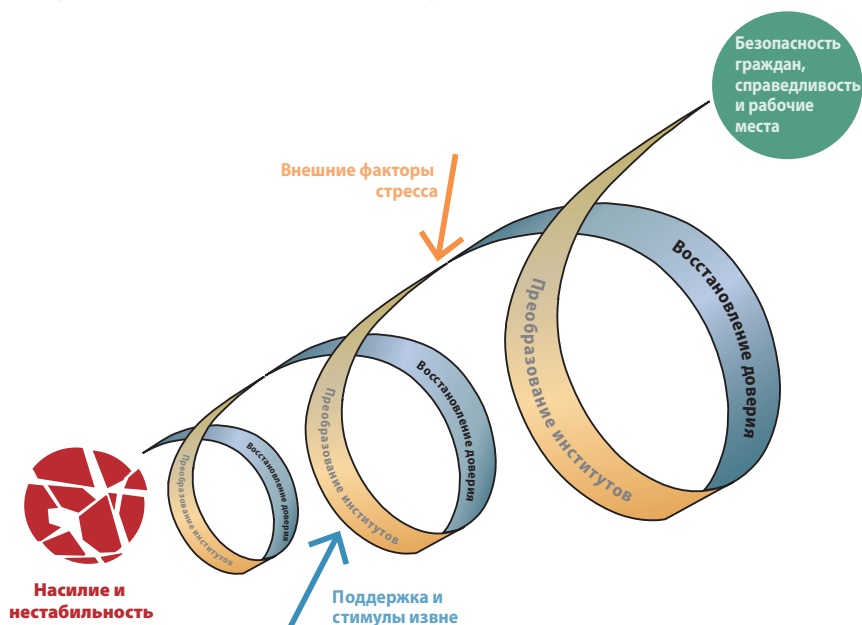
Преобразование институциональных структур и эффективное управление, являющиеся важнейшим элементом этого процесса, обеспечиваются в условиях нестабильного государства по-иному. Задача здесь ставится более узко – трансформировать институты, обеспечивающие гражданам безопасность, справедливость и рабочие места, поскольку без обеспечения основ гражданской безопасности невозможен устойчивый прогресс

в социальном и экономическом развитии<sup>51</sup>. Динамика институциональных изменений здесь также иная. Здесь уместно провести аналогию с финансовым кризисом, вызванным сочетанием внешних факторов стресса и слабых мест системы институциональных «сдержек и противовесов». В подобной ситуации для формирования доверия к способности национальных лидеров преодолеть кризис необходимы особые усилия – меры, которые бы свидетельствовали о реальном разрыве с прошлым, обеспечение устойчивости таких мер и демонстрация того, что возврата назад не будет.

Укрепление доверия – понятие, которое в ходу среди специалистов по политическому посредничеству и финансовым кризисам, но редко употребляется специалистами в области развития<sup>52</sup>, – это прелюдия к более долгосрочным институциональным преобразованиям в целях противостояния насилию. Почему? Потому что низкий уровень доверия означает, что те стороны, чья политическая, финансовая или техническая поддержка очень важна, начнут сотрудничать лишь после того, как поверят в возможность успеха<sup>53</sup>. Однако укрепление доверия не является самоцелью. Как и в случае финансового кризиса, прогресс приобретет устойчивый характер лишь тогда, когда институты, обеспечивающие гражданам безопасность, справедливость и экономические возможности в обществе, будут преобразованы таким образом, чтобы предупредить новые вспышки насилия.

Насилие повторяется, и точно так же, по спирали, как правило, нарастают и усилия по укреплению доверия и преобразованию институтов. Страны, преодолевающие нестабильность и конфликты, часто добиваются этого благодаря не одному решающему моменту (сейчас или никогда), а многим переходным

**РИСУНОК 2.1** *Переход от нестабильности и насилия к обеспечению институциональными средствами безопасности, справедливости и занятости граждан*



Источник: авторский коллектив ДМР.

моментам: иллюстрацией этого и служит спиральная траектория на рисунке 2.1. Национальным лидерам приходилось укреплять доверие к государству и постепенно преобразовывать институты: так обстояло дело в Республике Корея в период проведения здесь преобразований в сфере безопасности и в политической и экономической сферах после Корейской войны, а также в Гане, Чили и Аргентине при переходе от военного к гражданскому правлению, когда в этих странах велись жаркие прения по поводу норм и управления обществом<sup>54</sup>. Повторяемость этого процесса открывает возможности для выработки правил сотрудничества и наращивания потенциала, а также для формирования «добродетельного цикла», когда успехи становятся основой для следующих успехов. На каждом витке спирали повторяются два одинаковых этапа: формирование уверенности в возможности успеха, предшествующее углублению институциональных преобразований и повышению эффективности управления.

#### **Укрепление доверия – достаточно широкие коалиции и первые результаты**

Государство неспособно восстановить доверие только своими силами. Для укрепления доверия в условиях насилия и нестабильности требуются целенаправленные усилия по формированию достаточно *широких коалиций*, как те, например, что действовали в Индонезии во

время борьбы с насилием в Ачехе, в Тиморе-Лешти во время преодоления новой вспышки насилия в 2006 году, в Чили в период политических преобразований. Коалиции являются «достаточно широкими», когда в их состав входят стороны, участие которых необходимо на начальных стадиях формирования доверия и институциональных преобразований. Таким коалициям не обязательно быть «всеобъемлющими»<sup>55</sup>. Достаточно широкие коалиции действуют двумя путями: (1) на более высоком уровне – обеспечивая национальную поддержку преобразованиям и вовлекая в свою орбиту соответствующие заинтересованные стороны в рамках сотрудничества между государством и другими сегментами общества, равно как и с соседями по региону, донорами или инвесторами, а также (2) на местном уровне, устанавливая контакты с общинными лидерами в целях определения приоритетов и подготовки программ. Достаточно широкие коалиции могут использоваться в борьбе как с политическим, так и с уголовным насилием, поскольку они создают возможности для сотрудничества с лидерами общин, деловыми кругами и гражданским обществом в районах, пораженных уголовным насилием. Гражданское общество, в том числе женские организации, часто играет важную роль в восстановлении доверия и придании импульса восстановлению и преобразованиям – подтверждением этому является роль Инициативы либерийских женщин в обеспечении последовательного выполнения положений мирного соглашения<sup>56</sup>.

Чтобы привлечь заинтересованные стороны к сотрудничеству, требуются сигналы, свидетельствующие о реальном разрыве с прошлым, – например, отказ от политической или экономической изоляции маргинализованных групп, борьба с коррупцией или прекращение нарушений прав человека, равно как и механизмы, которые позволяли бы «закрепить» эти изменения и продемонстрировать, что назад пути нет. В те моменты, когда открываются благоприятные возможности, или в кризисные моменты получение быстрых и наглядных результатов также помогает восстановить доверие к способности государства противостоять угрозам насилия и проводить институциональные и социальные преобразования. Партнерства с участием государства и общества, государства и НПО, а также государственного и частного сектора могут усилить способность государства добиваться конкретных результатов. Меры, принимаемые в одной сфере, могут содействовать получению результатов в другой. Операции по обеспечению безопасности могут благоприятствовать торговле и транзиту, а также экономической активности, благодаря которой создаются рабочие места. Предоставление услуг маргинализованным группам вселяет в них ощущение справедливости. Подробнее меры по поддержке достаточно широких коалиций описаны ниже в разделе, где рассматриваются практические меры политики и программы, которые могут осуществлять силы, действующие на страновом уровне.

### ***Преобразование институтов, обеспечивающих гражданам безопасность, справедливость и занятость***

Объем преобразований, которые общество может одновременно «переварить», ограничен, и в условиях нестабильности для успешного проведения реформ требуется предвзвешенно обеспечить доверие и дееспособность. Крайне важно выдержать правильное соотношение между «слишком быстрыми» и «слишком медленными» преобразованиями, и некоторые базовые уроки здесь можно почерпнуть из опыта стран, успешно прошедших переходный период.

Во-первых, крайне важно уже на ранних этапах поставить в качестве первоочередной задачи принятие мер по реформированию институтов, отвечающих за безопасность граждан, справедливость и обеспечение занятости, как это было в Сингапуре после обретения страной независимости (см. Аналитическую справку 3). Для содействия этим инициативам необходимо поставить заслон на пути незаконных финансовых потоков – хищений из государственной казны или доходов от незаконной торговли природными ресурсами. Здесь потребуются прагматичные, «оптимальные» подходы, которые учитывали бы местные условия. Так, например, во время гражданской войны в Ливане необходимое для восстановления экономики электроснабжение было восстановлено путем создания небольших

сетей частных поставщиков, хотя удельные издержки при этом были достаточно высоки<sup>57</sup>. Основным элементом успешно проведенной в Гаити в 2004–2009 годах реформы полиции стала очистка ее рядов от преступников и восстановление основ трудовой дисциплины<sup>58</sup>.

Во-вторых, выдвигание на первый план проблем безопасности граждан, справедливости и обеспечения занятости означает, что большинство других реформ, в том числе политические реформы, децентрализация, приватизация и изменение отношения к маргинализованным группам, должны быть расставлены в порядке очередности и распределены во времени. Для системного проведения этих реформ требуется сеть институтов (так, например, демократизация предполагает, помимо выборов, наличие целого ряда институциональных сдержек и противовесов), а также изменение социальных установок. Успешные процессы политических преобразований в ряде стран мира – например, передача полномочий региональным органам власти, ставшая фундаментом мира в Северной Ирландии, и переход к демократическому правлению в Индонезии, Португалии и Чили – происходили в несколько этапов и продолжались не менее десяти лет.

Возможны и исключения: в тех случаях, когда недопущение тех или иных групп к участию в демократическом процессе являлось очевидным и основным источником недовольства, целесообразно принять срочные меры по организации выборов, а там, где силы прежних противников реформ оказались ослабленными, как это было при проведении земельной реформы в послевоенной Японии или в Республике Корея<sup>59</sup>, быстрые действия позволяют воспользоваться окном возможностей. Однако в большинстве случаев наилучший результат дают, как представляется, системные и постепенные меры.

### ***Противодействие внешним факторам стресса и привлечение международной помощи***

Внешние факторы стресса, такие, как проникновение организованной преступности и сетей контрабандистов, последствия конфликтов, происходящих в соседних странах, и экономические потрясения – все это важные факторы, повышающие риск насилия. В ситуациях нестабильности многие из этих факторов уже присутствуют, а институты, которые могли бы им противодействовать, как правило, слабы. Если эти факторы не будут устранены, или если их масштабы будут расти, они могут свести на нет усилия по предотвращению насилия и преодолению его последствий. Именно поэтому в этих условиях гораздо важнее, чем в ситуации стабильного развития, чтобы противодействие внешним факторам стресса стало важной составной частью национальных стратегий и международных усилий, направленных на предотвращение насилия и преодоление его последствий.

## РАЗМЫШЛЕНИЯ ЧЛЕНОВ КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА: ДОКЛАД О МИРОВОМ РАЗВИТИИ 2011

**АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА 3: Опыт стран в области укрепления доверия и преобразования институтов, обеспечивающих безопасность граждан, справедливость и рабочие места****Укрепление доверия в Южной Африке**

**Джей Найду**, председатель Глобального альянса за улучшение питания, бывший генеральный секретарь Южноафриканского конгресса профсоюзов, министр реконструкции и развития Южной Африки и председатель Банка развития Южной Африки, член Консультативного совета ДМР

(В кратком изложении – из главы 3 ДМР)

Началу переходного периода в Южной Африке в 1994 году предшествовал ряд переходных этапов, которые требовали от главных действующих лиц изменения дискурса и укрепляли доверие к переходному процессу. Для альянса, возглавляемого Африканским национальным конгрессом (АНК), это означало необходимость применять более широкий и интегративный подход, и осознать потребность в создании стимулов для Национальной партии и для белого населения. Для Национальной партии это означало отказ от мышления в категориях прав групп и защиты меньшинств и переход к мышлению в категориях индивидуальных прав и правления большинства. Определенные сигналы (прежде всего, освобождение Нельсона Манделы и отказ АНК от вооруженной борьбы) были восприняты как свидетельство необратимости процесса и сыграли важнейшую роль в укреплении доверия между партиями. Получение после выборов 1994 года первых результатов – в том числе в сфере охраны здоровья матери и ребенка и использования общественных структур для налаживания водоснабжения – было важно для поддержания доверия к новому правительству.

Кроме успехов, были и упущенные возможности, которые было бы полезно учесть другим странам при изучении опыта Южной Африки. К их числу относится недостаточное внимание к вопросам трудоустройства молодежи и рискам в сфере уголовного насилия. В результате нам не удалось в полной мере решить критически важную задачу – обеспечить молодому поколению, не прошедшему, подобно старшим, через период борьбы с апартеидом, весомые стимулы – равно как и экономические возможности – в новом демократическом государстве.

Серьезным заблуждением оказалась и вера в то, что 1994 год станет кульминацией в процессе демократизации и примирения. Сравнительно мало внимания уделялось осознанию того, в чем именно заключается переход к конституционному государству, а также роли гражданского общества не только в демократизации и обеспечении подотчетности, но и в работе по достижению конкретных результатов. Существовала и потребность в более глубоком, тщательном и длительном обсуждении проблем расизма, неравенства и социальной изоляции.

**Вся политика делается на местах; при этом с самого начала надо уделять внимание вопросам безопасности, правосудия и занятости**

**Джордж Ео**, министр иностранных дел Сингапура; член Консультативного совета ДМР.

(В кратком изложении – из глав 4 и 5 ДМР)

Чтобы добиться успеха, начинать следует с работы на местах. Если не уделять получению результатов на местах достаточного внимания, граждане перестают верить в способность правительства обеспечить им лучшую жизнь. Меры по восстановлению безопасности, укреплению доверия, обеспечению занятости и оказанию услуг на уровне местных общин являются залогом национального прогресса. Недостаточно добиваться результатов в больших городах. В обстановке этнического и религиозного противостояния, когда взаимная настороженность подпитывает самое себя, наличие на местах властей, которые все группы считают справедливыми и беспристрастными, является совершенно необходимым условием для начала процесса оздоровления и восстановления. Именно в этом заключался опыт Сингапура в период проходивших здесь в 1960-е годы расовых волнений. Лидер, который пользуется доверием, может сыграть в такой ситуации решающую роль.

Для создания институтов требуется время. Если решать насущные проблемы, прежде всего, в том, что касается обеспечения безопасности и обеспечения занятости, в первую очередь, это позволит людям смотреть в будущее с большей надеждой. В этом случае успех закладывает основу для будущих успехов. Без

такого практического подхода новым институтам не найдется прочного места в сердцах и умах простых людей. В Сингапуре в начале его существования как самостоятельного государства приоритетными были проблемы безопасности, законности и порядка, а также создания благоприятных условий для привлечения инвестиций и экономического роста. Доверие означало всё. В течение года была создана система Национальной военной службы. Было покончено с тайными обществами и другими проявлениями преступной деятельности. Настойчиво искоренялась коррупция. В целях привлечения инвестиций и создания рабочих мест были быстро внесены изменения в трудовое законодательство и законы о приобретении земли. Вопреки укоренившейся в то время во многих развивающихся странах традиции мы отказались от протекционизма и создали для транснациональных компаний благоприятные условия для инвестиций. Проведение политики реформ всегда было сложным делом.

Главным было завоевать доверие людей. Прочные институты опираются на уважение и симпатию со стороны населения. Этот процесс происходит, по меньшей мере, на протяжении жизни одного поколения.

## РАЗМЫШЛЕНИЯ ЧЛЕНОВ КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА: ДОКЛАД О МИРОВОМ РАЗВИТИИ 2011

**АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА 3: Опыт стран в области укрепления доверия и преобразования институтов, обеспечивающих безопасность граждан, справедливость и рабочие места (продолжение)****Колумбия: восстановление уверенности в безопасности передвижения**

**Марта Лусия Рамирес де Ринкон**, Директор Фонда «Гражданское действие», бывший сенатор и председатель Комиссии по безопасности Колумбии, бывший министр обороны и министр внешней торговли Колумбии, член Консультативного совета ДМР.

(В кратком изложении – из главы 5 ДМР)

В 2002 году перед нами вплотную встала проблема: как не дать Колумбии превратиться в несостоятельное государство? Для этого необходимо было защитить наших граждан от похищений людей и терроризма. Кроме того, для этого было необходимо защитить нашу инфраструктуру, дороги и демократические институты от нападений партизан, военизированных группировок и наркоторговцев. Перемещаясь по территории страны, эти группы угоняли автомобили и похищали людей. Поскольку в годы перед намеченными на 2002 год выборами ситуация ухудшилась, правительство поставило вопрос о восстановлении безопасности на дорогах и автомагистралях в качестве основного в программе своей деятельности. Была разработана программа «Метеоро», получившая известность под девизом «Живи в Колум-

бии, путешествуй по ней» (“Vive Colombia, Viaja por ella”).

Задачей программы было освободить дороги и автомагистрали в стране от контроля со стороны незаконных вооруженных формирований, державших население в страхе. Правительство призвало колумбийцев без страха ездить на автомобилях и путешествовать по стране, проведя одновременно с этим крупную операцию по защите дорог и обеспечению безопасности граждан с участием военных, разведки и полиции. Осуществляя этот план, правительство стремилось вернуть людям их страну и восстановить торговлю и туризм. Главное – это то, что этот план, проведенный в жизнь в самом начале работы нового правительства, стал прорывом в деле возрождения доверия и надежды в колумбийском обществе.

**В политике не стоит путать скорость и спешку**

**Лахдар Брахими**, бывший Специальный представитель Генерального секретаря ООН в Ираке и Афганистане, член Консультативного совета ДМР.

(В кратком изложении – из главы 5 ДМР)

В политике важно не путать скорость и торопливость: слишком большая спешка может привести к последствиям, обратным тем, что мы надеялись получить. Плодом тех больших ожиданий, которые международное сообщество возлагало в 2005 году на эксперимент по пропорциональной системе демократических выборов в Ираке, стала борьба за власть, усилившая, а не снизившая уровень насилия в противостоянии группировок, а спешно разработанную затем конституцию оказалось крайне сложно провести в жизнь. Аналогичным образом, первым следствием прошедших в 2009 году в Афганистане выборов стало ослабление, а не усиление ощущения их институциональной легитимности.

Эти варианты не являются взаимоисключающими – в

мире существует большой спрос на более инклюзивное и ответственное управление, и выборы могут стать важным средством его утверждения. Однако к вопросу о сроках здесь надо подходить очень внимательно. Демократические традиции развивались в большинстве стран в течение достаточно длительного периода. И сегодня в процессе демократизации необходимо учитывать историческое наследие и существующие политические разногласия, и демократизацию следует рассматривать не как четко определенное «мероприятие», а как длительный процесс социальных преобразований и создания широкого спектра институтов, обеспечивающих сдержки и противовесы. Демократизация не начинается с выборов и не заканчивается ими.

В условиях нестабильности помощь со стороны международного сообщества также должна носить иной характер. В связи с необходимостью быстрого и результативного укрепления доверия особое значение приобретают темпы. Курс на создание ориентированных на сотрудничество, достаточно широких коалиций и на обеспечение безопасности граждан, справедливости и занятости требует использования широкого спектра возможностей международного сообщества и их скоординированного применения – на-

пример, в сфере посредничества, прав человека, помощи в обеспечении безопасности, равно как и предоставления гуманитарной помощи и помощи на цели развития. Там, где политическая ситуация нестабильна, а местные системы слишком слабы, чтобы обеспечить отчетность, важную роль могут сыграть и международные инициативы, например, механизмы признания и санкций. Возьмем, например, одну из небольших стран Западной Африки, в которых недавно происходили государственные перевороты. Местные

возможности мирного урегулирования этой проблемы ограничены, и нажим со стороны Африканского Союза (АС) и Экономического сообщества государств Западной Африки (ЭКОВАС) может сыграть важнейшую роль в возврате такой страны на конституционный путь развития. Поэтому признание на региональном и глобальном уровне ответственного руководства страны может сыграть свою роль в укреплении стимулов и систем отчетности на национальном уровне.

### **Инструменты практической политики и программные инструменты для стран**

В ДМР предлагается новое видение подходов к предупреждению насилия и восстановлению в условиях нестабильности. Доклад – это не «поваренная книга» с рецептами: политическая ситуация в каждой стране уникальна, и универсальных решений здесь не существует. Однако, хотя набор мер по укреплению доверия и подходов к институциональному строительству следует адаптировать к особенностям каждой страны, выбирать их можно из комплекса базовых инструментов, сформированного на основе практического опыта. К числу этих основных инструментов относятся варианты сигналов и механизмы выполнения взятых обязательств, позволяющие создавать ориентированные на сотрудничество коалиции, чтобы, таким образом, продемонстрировать решимость порвать с прошлым и укрепить веру в положительные результаты. Сюда же относится и описание программ, которые могут дать как быстрые результаты, так и обеспечение в более долгосрочной перспективе институциональными методами безопасности граждан, справедливости и занятости. В Докладе сначала дается описание основных инструментов, а затем рассматривается вопрос о том, как подбирать стратегии и разрабатывать программы с учетом специфики ситуации в отдельно взятой стране, применяя оценки рисков и возможностей по конкретным странам.

#### ***Политические и программные сигналы для формирования достаточно широких, ориентированных на сотрудничество коалиций***

Разные страны чаще всего используют на удивление схожие сигналы для укрепления доверия и формирования ориентированных на сотрудничество коалиций на основе сотрудничества (см. Аналитическую справку 4). К их числу могут относиться принимаемые в срочном порядке меры по назначению лиц, пользующихся доверием, на руководящие должности на национальном или местном уровне, меры по обеспечению прозрачности, а иногда и устранение факторов, воспринимаемых как негативные, например, отмена законов дискриминационного характера. Перегруппировка сил безопасности может не только стать

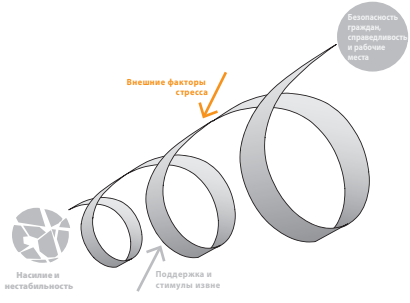
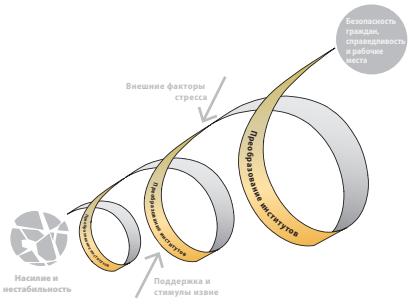
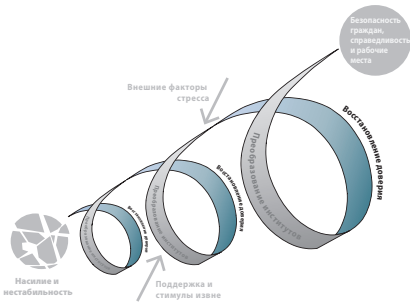
позитивным сигналом заботы о тех районах, где безопасность не обеспечивается, но и показать, что властям известно о том, где конкретные подразделения утратили доверие или оказались причастными к злоупотреблениям в отношении общин, и что они готовы замечать такие подразделения. Меры по повышению прозрачности процессов предоставления информации и принятия решений могут быть важны для укрепления доверия, равно как и для создания основ для устойчивых институциональных преобразований.

Сигналами могут служить и заявления о планируемых действиях – например, выбор двух-трех основных первых результатов, постановка задач по обеспечению безопасности граждан во главу угла при планировании военных и полицейских акций, либо определение подходов и сроков политических реформ, мер по децентрализации или обеспечению правосудия в переходный период. Чтобы оправдать ожидания, необходимо, чтобы политические и программные сигналы были реалистичны с точки зрения их масштабов и сроков, и чтобы они могли дать конкретные результаты – этого можно добиваться, учитывая эти сигналы в процессе разработки национальных планов и подготовки бюджета и путем заблаговременного обсуждения вопросов о необходимой внешней помощи с партнерами по международному развитию.

Если сигналы касаются действий в будущем, их убедительность можно повысить, применяя механизмы выполнения взятых обязательств, которые убедили бы заинтересованные стороны в том, что предусмотренные меры действительно будут осуществляться, и что возврата назад не будет. Примером здесь могут стать действующие в Колумбии и Индонезии независимые межотраслевые организации-исполнители и наблюдатели, представляющие третьи стороны, например, совместная наблюдательная миссия Ассоциации стран Юго-Восточной Азии и Европейского Союза (АСЕАН – ЕС) в регионе Ачех<sup>60</sup>. Единый или действующий по принципу «двойного ключа» орган, занимающийся выполнением одной или нескольких функций и предусматривающий участие международных организаций, как, например, совместная Программа оказания помощи в сферах государственного и экономического управления в Либерии<sup>61</sup>, Международная комиссия по борьбе с безнаказанностью в Гватемале (МКББГ)<sup>62</sup>, или предоставление миссиям ООН по поддержанию мира исключительного права на осуществление полицейских функций – это тоже механизмы выполнения взятых обязательств в случае, когда институциональный потенциал и подотчетность находятся на низком уровне.

Всегда важно активно и стратегически точно распространять информацию об этих сигналах об изменениях – мероприятия и изменения политического характера не могут повлиять на поведение, если люди не будут

# Аналитическая справка 4: Основные инструменты



ВОССТАНОВЛЕНИЕ ДОВЕРИЯ			
Сигналы: будущая политика и приоритеты	Сигналы: ближайшие меры	Механизмы выполнения взятых обязательств	Меры поддержки
<ul style="list-style-type: none"> <li>Цели в сфере обеспечения безопасности граждан</li> <li>Основные принципы и реалистичные сроки проведения политических реформ, децентрализации, борьбы с коррупцией и обеспечения правосудия в переходный период</li> <li>Использование в комплексе потенциала государства, общества, НПО и международных организаций</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Вызывающие доверие назначения на должности</li> <li>Прозрачность расходов</li> <li>Выделение бюджетных средств на решение первоочередных задач</li> <li>Передислокация сил безопасности</li> <li>Отказ от дискриминационной политики</li> <li>Независимость учреждений-исполнителей</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Независимый мониторинг силами третьих сторон</li> <li>Системы «двойного ключа» с участием национальных органов и международных организаций</li> <li>Передача международным организациям одной или нескольких ключевых функций</li> <li>Оценки рисков и приоритетов</li> <li>Обнаrodование данных о том, во что обходится бездействие</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Простые планы и оценки прогресса в достижении 2-3 первых результатов</li> <li>Поддержание связей с общественностью в целях решения стратегических задач</li> </ul>

## ПРЕОБРАЗОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ

Безопасность граждан	Правосудие	Занятость и сопутствующие услуги
<b>Основополагающие реформы и оптимальные подходы</b>		
<p><b>Реформирование сектора безопасности:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Цель – обеспечить безопасность граждан</li> <li>Наращивание потенциала за счет постоянных и реалистичных оценок качества работы и исполнения системой правосудия своих функций</li> <li>Ликвидация преступных сетей благодаря надзору со стороны гражданского общества, проведению проверок и прозрачности бюджетных расходов</li> <li>Использование экономических систем обеспечения правопорядка в сельской местности и в общинах</li> </ul>	<p><b>Реформирование системы правосудия:</b></p> <p>независимость и связь с реформами в системе безопасности; совершенствование основных процедур рассмотрения дел, расширение служб правосудия с использованием традиционных / общинных механизмов</p> <p><b>Постепенное осуществление антикоррупционных мероприятий:</b></p> <p>прежде чем ликвидировать систему извлечения рента, необходимо наглядно показать, что природные ресурсы страны могут быть использованы на благо общества; поставить под контроль получение ренты и использовать механизмы социальной ответственности</p>	<p><b>Межотраслевые программы расширения прав и возможностей общин:</b> одновременное решение проблем в сферах обеспечения безопасности, занятости, правосудия, образования и инфраструктуры</p> <p><b>Программы обеспечения занятости:</b> упрощение системы регулирования и восстановление инфраструктуры в целях создания рабочих мест в частном секторе, долгосрочные государственные программы, увеличение активов, программы в отношении цепочки стоимости, поддержка неформального сектора, трудовой миграции, расширения экономических прав и возможностей женщин и увеличения активов.</p> <p><b>Гуманитарная помощь и социальная защита:</b> планомерный отказ от международной помощи</p> <p><b>Макроэкономическая политика:</b> в центре внимания - волатильность потребительских цен и занятость</p>
<b>Системные программы, предполагающие поэтапное осуществление</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Поэтапное наращивание потенциала и обеспечение подотчетности при выполнении специальных функций в сфере безопасности</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Реформа политической и избирательной системы</li> <li>Децентрализация</li> <li>Отправление правосудия в переходный период</li> <li>Комплексные антикоррупционные реформы</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Структурные экономические реформы, например, приватизация</li> <li>Реформы в сферах образования и здравоохранения</li> <li>Интеграция маргинализованных групп</li> </ul>

## МЕРЫ, ПРИНИМАЕМЫЕ НА СТРАНОВОМ УРОВНЕ ДЛЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ВНЕШНИМ ФАКТОРАМ СТРЕССА

Безопасность граждан	Правосудие	Занятость и сопутствующие услуги
<ul style="list-style-type: none"> <li>Приграничное сотрудничество</li> <li>Вооруженные силы, полиция и финансовая разведка</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Координация ответных мер «со стороны предложения» и «со стороны спроса»</li> <li>Совместные расследования и судебное преследование в разных странах</li> <li>Установление контактов между формальными / неформальными системами</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Наращивание совокупного дополнительного административного потенциала</li> <li>Разработка программ трансграничного развития</li> </ul>

## ОБОСНОВАННЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ДЛЯ ДЕМОНСТРАЦИИ ДОСТИГНУТЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ

Безопасность граждан	Правосудие	Занятость и сопутствующие услуги
<p><b>Краткосрочные</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Количество насильственных смертей</li> <li>Данные опросов общественного мнения о воспринимаемом увеличении / снижении степени безопасности</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Опросы различных групп (этнических, географических, религиозных, социальных) для выяснения их мнения относительно воспринимаемого роста их благосостояния за определенный промежуток времени и в сопоставлении с другими группами</li> <li>Опросы общественного мнения о доверии к национальным институтам и о коррупции</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Представления относительно того, расширяются ли возможности трудоустройства</li> <li>Обзоры уровня цен (и их влияния на реальные доходы)</li> </ul>
<p><b>Долгосрочные</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Опросы пострадавших</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Показатели эффективности государственного управления, переориентированные на результаты и степень прогресса в реалистичные с исторической точки зрения сроки</li> <li>Данные обследований домохозяйств о вертикальном и горизонтальном неравенстве и доступе к системе правосудия</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Данные по домохозяйствам о занятости и участия в трудовой деятельности</li> </ul>



знать о происходящем и о том, как эти изменения вписываются в более общие представления о происходящем. Если все национальные лидеры не осознают в полной мере риски, связанные с нарастанием кризиса, достоверные и убедительные данные о последствиях бездействия могут помочь в придании импульса движению вперед. Этому может способствовать и экономический и социальный анализ – если таким путем будет показано, как рост насилия и ослабление институтов ведут к отставанию стран или субнациональных образований в темпах развития по сравнению с соседями, или с какими тяжкими и долгими последствиями для развития пришлось иметь дело другим странам, которым не удалось справиться с нарастающими угрозами. Проводимый в ДМР анализ позволяет сделать несколько четких выводов:

- Никакая страна и никакой регион не могут позволить себе оставлять вне сферы своего внимания районы, где имеют место повторяющиеся циклы насилия, и где граждане выпали из сферы ведения государства.
- Безработица, коррупция и изоляция увеличивают риск насилия, и легитимные институты и управление, предоставляющие каждому возможность воспользоваться плодами национального благосостояния, – это та иммунная система, которая ставит преграду на пути насилия в разных его видах.
- Безопасность граждан – это главная задача в условиях нестабильности, и решению этой задачи должны способствовать обеспечение справедливости и создание рабочих мест.
- Лидерам необходимо использовать открывающиеся возможности, не дожидаясь вспышки или возрождения насилия.

### ***Разработка национальных программ восстановления доверия и преобразования институтов***

Количество основных программных инструментов, определенных по итогам анализа опыта разных стран, сознательно ограничивается, чтобы отразить в них опыт выбора странами целей и приоритетов. Все эти инструменты разработаны таким образом, чтобы их можно было применять в широких масштабах, на уровне крупных национальных или субнациональных программ, а не небольших проектов. К числу инструментов относятся межотраслевые программы, обеспечивающие взаимосвязь между общинными структурами и государством, реформирование сектора безопасности, реформирование системы правосудия, национальная политика и программы обеспечения занятости, услуги, сопутствующие мерам по обеспечению безопасности граждан, справедливости и создания рабочих мест, в том числе за счет электрификации и мер социальной защиты, а также поэтапные

подходы к искоренению коррупции. К числу инструментов относятся и программы, которые могут сыграть важную роль в устойчивом предупреждении насилия: политические реформы, децентрализация, обеспечение правосудия в переходный период, а также реформа образования. Эти программы также требуют постоянного внимания к себе, как только первые реформы по обеспечению безопасности граждан, справедливости и рабочих мест заработают и начнут приносить плоды.

К числу пяти основных уроков относительно того, что может дать эффект при разработке программ, относятся:

- Программы в поддержку отношений между государством и обществом по линии «снизу вверх» в районах, где не обеспечивается безопасность. К их числу относятся программы на базе общин по предупреждению насилия, обеспечению занятости и предоставлению сопутствующих услуг, а также по обеспечению доступа к правосудию и системе урегулирования конфликтов на местах. В качестве примеров можно привести системы обеспечения правопорядка на уровне общин, действующие во многих странах с более высоким, средним и низким уровнем дохода, например, такие, как Программа национальной солидарности в Афганистане и межотраслевые программы предупреждения насилия в Латинской Америке<sup>63</sup>.
- Дополнительные программы институциональных преобразований в основных сферах безопасности и правосудия. Необходимо, чтобы на начальном этапе программы реформ были нацелены на обеспечение выполнения простейших базовых функций (например, рассмотрение уголовных дел, должный порядок ведения основного расследования и процедуры ареста), включали меры надзора со стороны гражданского общества, проведение проверок и обеспечение прозрачности бюджета и расходов в целях ликвидации тайных или преступных сетей, а также обеспечивали координацию темпов реформирования системы полиции и системы гражданского правосудия, чтобы не допустить ситуаций, когда увеличение потенциала полиции ведет к длительным задержаниям или освобождению преступников и возвращению их в общество без проведения надлежащего разбирательства дела.
- Программы создания рабочих мест по принципу «назад к истокам». К числу таких программ относятся масштабные программы общественных работ, например, осуществляемые в Индии и Индонезии по всей территории, в том числе в маргинализованных и затронутых насилием общинах, упущение регулирования частного сектора и решение проблем инфраструктуры (в частности, проблем энергоснабжения, которые являются основным фактором, препятс-

твующим предпринимательской деятельности в нестабильных и охваченных насилием районах), а также обеспечение доступа к финансам и инвестициям, что позволило бы связать между собой производителей и рынки, как это происходит в Косово и в Руанде в рамках осуществляемых здесь инициатив в отношении производства кофе, молочной продукции и развития туризма<sup>64</sup>.

- Привлечение женщин к участию в осуществлении программ по обеспечению безопасности, правосудия и расширения экономических прав и возможностей, таких, например, как проводимые в Никарагуа, Сьерра-Леоне и Либерии реформы, преследующие цель привлечь женщин на службу в полицию, в том числе в те ее службы, которые занимаются проблемами гендерного характера, а также осуществляемые в Непале инициативы по расширению экономических прав и возможностей, в рамках которых путем финансирования групп женщин и обучения их основам предпринимательской деятельности пересматривается отношение к гендерным ролям, которые ранее раскладывали общество в районах, где не обеспечивалась безопасность<sup>65</sup>.
- Целенаправленные инициативы по борьбе с коррупцией, показывающие, что новые инициативы могут быть успешно осуществлены. К числу инструментов здесь относится использование потенциала частного сектора для мониторинга выполнения функций, в рамках которых открываются широкие коррупционные возможности, как это имеет место в лесной инспекции в Либерии и в таможене в Мозамбике, а также создание механизмов социальной ответственности с использованием открытой публикации данных о расходах и проводимого силами общин / гражданского общества мониторинга для обеспечения целевого расходования средств<sup>66</sup>.

К числу некоторых первых результатов в области укрепления доверия, достижению которых могут способствовать данные программы, относятся обеспечение свободного передвижения по дорогам, снабжение электроэнергией, количество зарегистрированных компаний и прирост занятости (в человеко-днях), рассмотрение судебных дел и снижение уровня безнаказанности путем проверок исходных данных или возбуждения судебного преследования. Здесь важно то, чтобы первые результаты способствовали повышению морального духа представителей национальных институтов и создавали нужные стимулы для последующего институционального строительства. Так, например, если оценивать деятельность сил безопасности по числу убитых или захваченных в плен повстанцев или арестованных преступников, они будут полагаться, в основном, на методы принуждения,

не видя смысла в долговременном укреплении доверия к себе со стороны общин, что могло бы предупредить возобновление насилия. Напротив, если задавать целевые показатели, исходя из соображений безопасности граждан (свобода передвижения и т.п.), это создаст более долговременные стимулы для того, чтобы силы безопасности взяли на себя роль опоры национального единства и содействовали выстраиванию эффективных взаимосвязей между государством и обществом. Аналогичным образом, если оказание услуг и проведение общественных работ предусматривается только в рамках национальных программ, построенных по принципу «сверху вниз», у общин не будет достаточных стимулов к тому, чтобы брать на себя ответственность за предупреждение насилия, а у национальных институтов – выполнять обязанности по защите всех уязвимых граждан, мужчин и женщин. Комплекс подходов, применяемых как государством, так и негосударственными структурами, идущих как снизу вверх, так и сверху вниз, – это лучшая основа для долгосрочных институциональных преобразований.

Поэтапный отказ от гуманитарной помощи – это также важная составная часть институциональных преобразований. В странах, где нынешние стрессы оказываются гораздо более мощными, нежели институциональный потенциал страны, национальные реформаторы часто для получения первых результатов рассчитывают на гуманитарную помощь со стороны международного сообщества. Такие программы могут быть эффективны для спасения жизней, формирования доверия и наращивания национального потенциала. Однако бывает очень непросто решить, когда именно приходит время для передачи этих функций национальным институтам. В случае продовольственных программ это обычно предполагает постепенное сокращение поставок накануне сбора собственного урожая и переход от распределения среди всего населения к целевым программам – там, где это возможно, совместно с государственными органами социальной защиты. Что касается здравоохранения, образования, водоснабжения и канализации, то здесь степень участия международного сообщества следует снижать постепенно, по мере нарастания потенциала национальных или местных институтов – как это было в Тиморе-Лешти, где постепенно был осуществлен переход от оказания медицинской помощи силами специалистов, предоставленных международными организациями, к заключению государственными органами контрактов с международными НПО, а затем – к передаче этого сектора в государственное управление<sup>67</sup>.

### *Региональные и трансграничные инициативы*

Страны не могут заниматься только преобразованием своих институтов – им прихо-

дится одновременно с этим противостоять внешним факторам давления, будь то экономические потрясения, незаконная торговля или международная коррупция. Со многими этими проблемами государства не в состоянии справиться поодиночке, и в последнем разделе настоящего Доклада рассматривается международная политика по ослаблению воздействия внешних факторов стресса. Национальные лидеры могут сыграть важную роль в активизации процесса широкого регионального или глобального сотрудничества по таким вопросам, как незаконная торговля, а также двустороннего сотрудничества. К числу возможных инициатив здесь относятся:

- Совместное расследование случаев коррупции, которые могут дать толчок насилию, и судебное преследование виновных, как это было в Гаити и Нигерии, которые (совместно с Соединенными Штатами Америки и Соединенным Королевством) занимались борьбой с коррупцией и отмытием денег<sup>68</sup>. Это позволит нарастить потенциал более слабых стран и получить результаты, которых сама страна не смогла бы добиться в одиночку.
- Открытость для обсуждения вопросов сотрудничества как в сфере безопасности, так и в сфере развития в небезопасных приграничных районах, причем основой такого сотрудничества должны стать общие цели в отношении обеспечения безопасности, справедливости и создания рабочих мест, а не просто проведение военных операций. При разработке программ развития приграничных районов можно предусмотреть специальные меры по обмену опытом. Однако здесь возможно и заключение официальных соглашений по вопросам разработки и мониторинга программ развития в небезопасных приграничных районах и принятие специальных положений, которые помогали бы небезопасным регионам, не имеющим выхода к морю, получить доступ к рынкам.

### *Привлечение международной помощи*

Некоторые проблемы при оказании помощи со стороны международного сообщества возникают как следствие политики и систем, которых придерживаются штаб-квартиры многосторонних доноров и страны-доноры. Способы решения таких проблем рассматриваются в Части 3, посвященной направлениям международной политики». Сами национальные лидеры и их партнеры на местах не в состоянии в одиночку добиться столь широких изменений международной системы, однако они могут с максимальной выгодой использовать поступающую сегодня помощь.

Желательно, чтобы национальные лидеры и их международные партнеры на местах четко определяли программные приоритеты в сфере безопасности, справедливости и развития. Опыт стран свидетельствует о необходи-

мости сосредоточить усилия на достижении всего двух или трех быстрых результатов в сфере формирования доверия, а также на узко и реалистично понимаемом институциональном строительстве. Лучше всего определять приоритеты для очень небольшого количества четко определенных программ, – таких, например, как мероприятия на базе общин, проводимые в небезопасных районах, реформирование систем безопасности и обеспечение свободного передвижения по основным дорогам, как это было в Либерии<sup>69</sup> после гражданской войны и в Колумбии<sup>70</sup> в условиях разгула уголовного насилия в 2002 году. Использование национального бюджетного процесса для определения приоритетных программ помогает координировать посылаемые обществу сигналы и способствует сотрудничеству в ходе осуществления этих программ между министерствами, ведающими вопросами безопасности и вопросами развития.

Кроме того, национальные лидеры смогут эффективнее использовать внешнюю помощь, если будут учитывать, что их международным партнерам необходимо продемонстрировать результаты и управлять рисками. На международных партнеров оказывается давление в их собственных странах – от них требуют доказать, что помощь пошла по назначению, и что результаты были достигнуты именно благодаря их усилиям. Предоставление достоверной информации о рисках и результатах помогает преодолевать разногласия. В Индонезии, например, после цунами и заключения мирного соглашения по Ачеху правительство договорилось с донорами о том, что помощь будет поступать под совместной «эгидой» Индонезийского агентства по реконструкции и доноров, причем предусматривалось принятие специальных мер по обеспечению прозрачности, чтобы обе стороны имели возможность продемонстрировать наглядные результаты и управлять рисками, подкрепляя легитимность отношений между государством и обществом в посткризисный период. «Двойной договор» между государствами и их гражданами и между государствами и их международными партнерами, идея которого была впервые предложена Ашрафом Гани и Клэр Локхарт, – это еще один способ согласовывать различные оценки рисков, скорость принятия ответных мер и вопросы долговременного сотрудничества с национальными институтами, прямо обязывая донорские фонды обеспечить отчетность по двум направлениям<sup>71</sup>.

### *Мониторинг результатов*

Чтобы оценить степень успешности программ и внести в них коррективы при возникновении проблем, национальным реформаторам и их международным партнерам, работающим в стране, необходимо также получать через регулярные промежутки времени информацию об общих результатах борьбы с насилием и о степени доверия граждан к осуществимости задач по обеспечению безопасности, спра-

ведливости и занятости. Для большинства развивающихся стран основной международной системой отсчета являются ЦРТ и сопутствующие им целевые показатели и индикаторы. ЦРТ поставили во главу угла задачи развития человеческого потенциала на широкой основе, и до сих пор они остаются важными долгосрочными целями для стран, сталкивающихся с нестабильностью и насилием. Однако существуют определённые трудности с их применением непосредственно для отслеживания хода работы по предупреждению насилия и восстановлению после него. ЦРТ не затрагивают проблем безопасности граждан, справедливости и обеспечения занятости. Работа по их достижению идет медленно, и поэтому они не позволяют национальным реформаторам и их международным партнерам поддерживать быструю обратную связь, чтобы определить те направления, по которым идет движение вперед, и выявить новые или всё ещё сохраняющиеся риски.

Полезным дополнением к ЦРТ могли бы стать показатели, которые более непосредственно измеряли бы степень смягчения насилия, формирование доверия и безопасность граждан, справедливость и занятость (Аналитическая справка 4). В решении этой задачи могли бы помочь данные социологических опросов граждан, которые во многих нестабильных и затронутых конфликтами государствах практически не проводятся<sup>72</sup>. В странах со средним и более высоким уровнем дохода данные опросов граждан постоянно используются для информирования правительства об успехах и рисках, однако в нестабильных странах с низким уровнем дохода подобное происходит редко. Прямые замеры улучшения положения дел в сфере безопасности также могут свидетельствовать о быстром продвижении вперед, однако, хотя данные о насильственных смертях собрать сравнительно легко, в тех странах, где такие данные были бы особенно полезны – в нестабильных странах с низким уровнем дохода – получить их невозможно.

### *Дифференциация стратегии и программ в зависимости от особенностей страны*

Хотя на основании накопленного опыта и

удалось определить базовый набор инструментов, каждой стране необходимо оценить свои особенности и применять опыт других стран с учетом местной политической ситуации. В каждой стране существуют свои факторы стресса, свои институциональные вызовы, свои заинтересованные стороны, которые необходимо подключать к работе, чтобы изменить ситуацию, и свои возможности для проведения переходного периода. Различия между странами – это не различия между черным и белым, это – различия в оттенках: в каждой стране по-своему проявляется насилие, действуют свои комбинации факторов внутреннего или внешнего стресса и существуют разные институциональные вызовы – и со временем все эти факторы претерпевают изменения. Однако в каждой стране присутствуют определенные элементы из этого набора. В Докладе некоторые важнейшие различия в ситуации, сложившейся в разных странах, описываются исходя из представленной ниже классификации:

На каждой стадии процесса укрепления доверия и институционального строительства национальным реформаторам и их страновым партнерам необходимо принимать решения двух типов, учитывая при этом политическую обстановку на местах. Первое решение, которое следует принять, касается выбора типов сигналов – как о ближайших акциях, так и оповещающих о первых результатах и более долговременной политике, – которые способствовали бы созданию достаточно широких, ориентированных на сотрудничество коалиций, ставящих перед собой задачу добиться перемен. Второе решение, которое следует принять, касается характера приоритетных программ институциональных преобразований.

Дифференциация политических и программных сигналов позволяет дифференцировать факторы стресса и выделить те заинтересованные стороны, чья поддержка более всего необходима для эффективной работы. Там, где конфликт связан с противоречиями этнического, географического или религиозного порядка, и без сотрудничества этих групп продвижение вперед невозможно, доверие к назначенным на ключевые посты лицам будет зависеть от того, насколько эти люди пользуются уважением противостоящих друг

<i>Различные вызовы и возможности, отражающие особенности конкретной ситуации</i>	
<b>Типы насилия:</b> гражданское и/или уголовное и/или трансграничное и/или на субнациональном уровне и/или по идеологическим мотивам	
<b>Возможности проведения переходного периода:</b> постепенный / только решение непосредственных задач / широкое поле для изменений	<b>Основные заинтересованные стороны:</b> внутренние или внешние заинтересованные стороны; заинтересованные стороны, представляющие государство или негосударственные структуры; заинтересованные стороны с низким или со средним уровнем доходов
<b>Основные факторы стресса:</b> внутренние или внешние факторы стресса; высокий или низкий уровень противоречий между группами	<b>Институциональные вызовы:</b> величина потенциала, подотчетность и интеграция

другу сторон. Если трудной проблемой является коррупция, доверие к назначенным на ключевые посты лицам может определяться их репутацией с точки зрения их честности и неподкупности.

Важно и то, в какой момент начинаются преобразования. Окончание войны в Японии и в Республике Корея, рождение новой нации в Тиморе-Лешти, первые послевоенные выборы в Либерии, победа в войне в Никарагуа и период после прекращения геноцида в Руанде – все эти моменты открывали более широкие возможности для того, чтобы быстро заявить о проведении долгосрочных политических, социальных и институциональных преобразований, нежели возможности, которыми сегодня располагает коалиционное правительство в Кении или правительства других стран, где имеется понимание необходимости проведения реформ.

Институциональный потенциал, подотчетность и доверие групп друг к другу также влияют на выбор и сроки реализации мер, о которых говорится в первых политических заявлениях. В странах, где институты прочны, однако воспринимаются как нелегитимные в силу их закрытости, коррумпированности или неподотчетности (что было характерно для некоторых случаев перехода от авторитарного правления), для укрепления доверия на первых порах, возможно, гораздо важнее осуществить меры по повышению прозрачности, расширению участия граждан в управлении государством и упрощению правосудия, нежели по налаживанию снабжения товарами и оказанию услуг. Если вместо социальной сплоченности налицо разобщенность, возможно, потребуется определенное время для укрепления доверия между различными группами, и только после этого можно приступать к более широким реформам. Так, в Южной Африке лидеры страны мудро отвели время на проведение конституционной реформы и на формирование доверия между группами, и только затем провели первые после отмены апартеида выборы<sup>73</sup>. А в Северной Ирландии передача местным властям функций по обеспечению безопасности и правосудия была отложена до тех пор, пока не укрепилось доверие, и не возросла степень подотчетности<sup>74</sup>.

Основная идея заключается в том, что конкретные проявления насилия в тот или иной момент менее важны, чем лежащие в основе такого насилия проблемы институционального характера, делающие возможными повторение циклов насилия, а также в том, что успешные методы борьбы с политическим, общинным и уголовным насилием имеют между собой много общего. Вместе с тем, выбор стратегии определяется тем, какие именно проявления насилия имеют место. Неравенство этнических, религиозных или географических групп важно как фактор риска возникновения гражданских конфликтов – и поэтому программы обеспечения занятости

и предоставления услуг будут иметь целью установление равенства и расширение возможностей для таких групп. Однако если речь идет об организованном уголовном насилии, большее значение имеет неравенство между богатыми и бедными (независимо от их этнической или религиозной принадлежности). Для борьбы с насилием, имеющим прочные международные корни (организованная преступность, вовлечение граждан других стран в движения, имеющие идеологическую окраску), требуется более широкое международное сотрудничество.

Характер ситуации в стране также влияет на разработку программ, которые должны «точно соответствовать» политической обстановке на местах. Так, например, межотраслевые общинные подходы могут быть эффективны в таких непохожих друг на друга странах, как Гватемала, Кот-д'Ивуар и Северная Ирландия, однако в Кот-д'Ивуаре и Северной Ирландии необходимо будет тщательнее продумать вопрос о том, как сделать так, чтобы эти подходы способствовали укреплению доверия между группами и не рассматривались как отвечающие интересам только одной этнической или религиозной группы. И в Колумбии, и в Гаити планируется проведение реформ судебной системы, однако проблемы подотчетности и потенциала стоят для Гаити более остро, и готовить реформу следует, исходя из этого<sup>75</sup>. Для стран со средним уровнем дохода и сильными институтами, которые сталкиваются с проблемами в сфере изоляции и подотчетности, важно, в первую очередь, познакомиться с опытом разработки программ, успехов и упущенных возможностей в странах, где существовала аналогичная ситуация, в частности, с опытом стран Латинской Америки, Индонезии, государств Восточной Европы или Южной Африки по переходу к демократии. Соответственно, национальным реформаторам и их международным партнерам необходимо тщательно продумать политико-экономический аспект принимаемых мер и разрабатывать программы в соответствии с ним (Аналитическая справка 5).

В каждой стране необходимо проводить свою оценку рисков и приоритетов, чтобы на этой основе принимать стратегию и программы, «точно соответствующие» политической ситуации, сложившейся в этой стране. Для определения рисков и приоритетов можно использовать международные инструменты оценки, например, оценку потребностей в постконфликтных / посткризисных ситуациях. Повысить эффективность этих оценок позволит:

- Регулярное и частое проведение оценок на разных этапах переходного периода, в том числе и в моменты возрастания рисков, а не только после кризиса.
- Анализ возможностей преобразований, факторов стресса, институциональных вызовов, заинтересованных сторон и институтов, обеспечивающих безопасность граждан, справедливость и рабочие места.

- Определение первоочередных потребностей с точки зрения граждан и заинтересованных сторон с проведением для этого опросов фокус-групп или общественного мнения, как это делалось в Южной Африке при определении потребностей страны в период реконструкции, или в Пакистане при оценке источников насилия в приграничных районах<sup>76</sup>.
- Изучение реформаторских попыток прошлого, как это делалось в Колумбии, где анализировались сильные и слабые стороны прежних попыток противостоять насилию в начале 2000-х годов<sup>77</sup>.
- Более реалистичный подход к определению количества выявленных приоритетов и установлению сроков, аналогично изменениям, которые было рекомендовано внести в оценку посткризисных потребностей, совместно проводимую Организацией Объединенных Наций, Всемирным банком и Европейским Союзом.

### ЧАСТЬ 3: УМЕНЬШЕНИЕ РИСКА НАСИЛИЯ – НАПРАВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОЛИТИКИ

Действия на международном уровне вносят значительный вклад в укрепление безопасности и повышение благосостояния людей. Трудно представить себе, каким образом лидеры европейских стран после Второй мировой войны, а также Индонезии, Республики Корея, Либерии, Мозамбика, Северной Ирландии или Тимора-Лешти, могли бы обеспечить стабильность в своих странах и регионах без внешней помощи. Многие из тех, кто работает в нестабильных и затронутых конфликтами государствах, – это преданные своему делу профессионалы, стремящиеся помочь в решении стоящих перед страной проблем. Но их усилия сдерживаются структурами, механизмами и процессами, рассчитанными на другие условия и на решение других задач. Точнее говоря, хотя и существуют процедуры оказания помощи странам в послевоенном восстановлении, разработанные по моделям XX века, недостаточно внимания уделяется оказанию содействия странам, пытающимся предупредить повторяющиеся циклы политического и уголовного насилия (Аналитическая справка 6, рисунок 6.1) и решить проблемы, связанные с преобразованием институтов, обеспечивающих безопасность граждан, справедливость и рабочие места. Внутренние процедуры, принятые международными организациями, слишком медленны, слишком раздроблены, слишком ориентированы на параллельные системы и допускают слишком быстрое свертывание работ; вдобавок между такими организациями существуют заметные разногласия.

Спектр применяемых международным сообществом инструментов предупреждения насилия расширился, равно как и глобальный и региональный потенциал в сфере оказания посреднических услуг по урегулированию конфликтов<sup>78</sup> и число программ, поддерживаемых ориентированные на сотрудничество усилия на местном и страновом уровне по противодействию насилию, примером чему являются мирные комитеты в Гане, поддержку которым оказывают Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Департамент по политическим вопросам ООН (ЮНДПА)<sup>79</sup>, а также осуществляемые Межамериканским банком развития (МАБР) общинные проекты обеспечения безопасности граждан. Такие программы часто направлены на поддержку мер по обеспечению безопасности граждан, справедливости и рабочих мест, но они не попадают в центр внимания в ходе поисков решения дипломатических проблем, проблем безопасности или развития. Посреднические усилия ООН, региональных организаций и НПО сыграли в ряде случаев важную роль – от посредничества АС-ООН-ЭКОВАС в Западной Африке и содействия, которое ООН оказывала в заключении Боннского соглашения по Афганистану, до усилий неправительственных организаций, например, Центра в поддержку гуманитарного диалога и Инициативы по кризисному урегулированию в Ачехе<sup>80</sup>.

Однако масштабы этих программ пока ограничены. Странам гораздо труднее получить международную помощь для улучшения работы своих полицейских и судебных органов, чем на совершенствование вооруженных сил, а международная экономическая помощь на цели развития скорее будет предоставлена на решение задач в области макроэкономической политики и наращивание потенциала в сфере здравоохранения и образования, нежели на создание рабочих мест. Возможности ООН в сфере поддержания порядка, разработки концепций и обучения возросли, но они не в полной мере используются для наращивания потенциала в сфере правосудия. Хотя некоторые двусторонние организации и оказывают помощь непосредственно на цели обеспечения безопасности и реформирования судебной системы, их потенциал в этой сфере только формируется и пока несопоставим с уровнем, достигнутым по другим направлениям. В центре внимания международных финансовых учреждений и программ двусторонней экономической помощи находятся, в основном, вопросы экономического роста, а не занятости. Проблемы безопасности граждан, справедливости и рабочих мест не упоминаются в ЦРТ.

Все программы, о которых говорилось выше, требуют согласованных действий со стороны тех, кто занимается проблемами дипломатии, безопасности и развития – а иногда и тех, кто занимается оказанием гуманитарной помощи. Однако те, кто занимается подобной работой, как правило оценивают

## АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА 5: *Адаптация программ на уровне общин к особенностям ситуации в стране*

**Страны: Афганистан, Бурунди, Индонезия, Камбоджа, Колумбия, Непал, Руанда**

Основные элементы программ развития общин в постконфликтных ситуациях просты и применимы к странам, в которых сложились достаточно разные условия. Все реализуемые под эгидой государства программы развития общин, как правило, предусматривают механизмы принятия решений силами общин, которые позволяют определить приоритеты такого развития, а также предоставление финансовых средств и технической помощи в осуществлении этих программ. Эта модель предусматривает возможность широкого варьирования с учетом разных факторов стресса и разного институционального потенциала, равно как и разных возможностей по осуществлению перемен. Три важных фактора, определяющие возможности такого варьирования, – это то, как принимаются решения на уровне общин, кто контролирует финансовые средства, и какие правительственные органы отвечают за осуществление таких программ.

На процесс принятия решений влияют различные факторы стресса, а также уровень институционального потенциала и степень подотчетности. Во многих районах, затронутых насилием, прежде существовавшие общинные советы либо исчезли, либо полностью утратили доверие. Чрезвычайно важным первым шагом должно стать восстановление широких и пользующихся доверием форм представительства. Так, например, в Бурунди местные НПО организовали в ряде общин, разделенных по этническому признаку, выборы в представительные комитеты развития общин. Аналогичным образом, Национальная программа солидарности в Афганистане начала свою работу с проведения в деревнях выборов в советы развития общин. Вместе с тем, в Индонезии программы для затронутых конфликтами местностей в Ачехе, на Молуккских островах, Сулавеси и Калимантане не предусматривали проведения новых общинных выборов. Общинные советы, в основном, сохранились в прежнем виде, а национальное законодательство уже обеспечивало проведение в деревнях местных выборов на демократической основе. В Индонезии также проводились эксперименты по раздельному предоставлению грантов деревням с мусульманским и христианским населением, чтобы свести к минимуму трения между общинами, но, в конечном итоге, здесь пришли к системе общего финансирования и созданию общих советов, чтобы, таким образом, преодолеть межобщинную разнь.

С различными институциональными вызовами сталкиваются и те, кто отвечает за финансирование. В программах необходимо выдерживать баланс между главной задачей – укреплением доверия и рисками растраты денежных средств или присвоения элитой природных ресурсов, что будет показано на примерах ниже:

- В Индонезии, где уровень потенциала на местах достаточно высок, в советах на уровне подокругов были созданы финансовые отделы, которые периодически подвергаются аудиторским проверкам и несут полную ответственность за все результаты финансовой деятельности.

- В Бурунди из-за медленных темпов децентрализации и сложностей с мониторингом прохождения финансовых средств через общинные структуры ответственность за управление финансовыми средствами по-прежнему возложена на партнеров из числа НПО.
- В Афганистане на Национальную программу солидарности также первоначально была возложена ответственность за управление финансовыми средствами, в то время как в общинах было организовано обучение основам бухгалтерского учета, но через год блочные гранты уже перечислялись непосредственно общинам.
- В Колумбии, где основной институциональной проблемой было приближение государства к общинам и преодоление недоверия между органами безопасности и гражданскими государственными органами, финансовые средства находятся в ведении тех или иных правительственных министерств, однако решения о проведении мероприятий утверждаются межотраслевыми группами, действующими в отделениях на местах.
- В Непале действует широкий спектр общинных программ: некоторые программы возлагают основную ответственность за контроль над средствами на партнерские НПО, в рамках других программ, например, крупномасштабной национальной программы создания деревенских школ, юридическими собственниками школьных зданий являются общинные школьные комитеты, которые имеют право использовать государственные средства для найма и обучения работников школ.

Выбор момента для начала преобразований оказывает влияние на то, как общинные структуры, принимающие решения, будут взаимодействовать с органами государственной администрации. Во многих странах, преодолевающих последствия конфликтов, серьезные административные и конституциональные реформы будут проводиться одновременно с введением в действие программ, предусматривающих принятие первых ответных мер на уровне общин. Координация действий общинных советов с новыми государственными структурами может оказаться сложной задачей. Так, в Афганистане, хотя предусмотренные Национальной программой солидарности советы развития общин действуют на основании принятого в 2007 году постановления вице-президента, вопрос об их официальном включении в национальную административную структуру пока находится в процессе рассмотрения. В рамках осуществления в Камбодже программы «Сейла» советы создавались под эгидой Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и затем передавались во вновь создаваемую правительством структуру управления общинами. В Руанде расширение поля для преобразований после геноцида означало, что советы с самого начала были предусмотрены в правительственных планах децентрализации.

*Источник: Guggenheim 2011.*

приоритеты и разрабатывают свои программы отдельно друг от друга, и попытки помочь реформаторам в странах разработать единые программы – это скорее исключение, нежели правило. На решение задач интеграции стратегий и операций в сфере развития, дипломатии и обеспечения безопасности направлены так называемые «совместные миссии», которые с недавнего времени практикуются ООН, а также ряд двусторонних и региональных «общегосударственных» или «общесистемных» инициатив<sup>81</sup>. Однако разные организации – это и разные цели, разные сроки планирования, разные процессы принятия решений, разные потоки финансирования и методы расчета рисков<sup>82</sup>.

Несмотря на все попытки ООН, международных финансовых учреждений и двусторонних доноров создать механизмы быстрого предоставления средств и развертывания, помощь иногда поступает слишком медленно. Помощь дробится на мелкие проекты, и правительствам бывает сложно сосредоточить усилия на достижении немногих ключевых результатов. Опрос, проведенный в 2004 году Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 11 нестабильных государствах, показал, что на одного донора приходилось, в среднем, 38 мероприятий, причем средняя величина одного проекта составляла всего 1,1 млн. долл. США – в большинстве своем этого не достаточно для того, чтобы реально повлиять на решение задач в сфере институциональных преобразований<sup>83</sup>. Доноры, занимающиеся оказанием помощи в нестабильных государствах, часто работают параллельно с национальными учреждениями, при этом реализацией проектов в сфере развития занимаются их подразделения, а программы в гуманитарной сфере осуществляются силами международных НПО. Несмотря на прогресс, достигнутый в сферах продления сроков действия миссий по поддержанию мира и предоставления некоторых видов донорской помощи, сдерживающими факторами для системы в целом являются ориентация на краткосрочные возможности, открывающиеся в постконфликтный период, и недостаточная стабильность потоков помощи<sup>84</sup>. По данным недавно проведенного Европейской Комиссией обзора помощи, предоставляемой Камбодже, продолжительность более 35 процентов проектов составляла менее одного года, а 66 процентов – менее трех лет. Несмотря на то, что нестабильным государствам требуется более согласованная помощь, предоставляемая на постоянной основе, она здесь значительно более неустойчива, чем в стабильных государствах, – ее волатильность почти в два раза выше, и потери от снижения эффективности помощи оцениваются в 2,5 процента ВВП получающих её стран (Аналитическая справка 6, рисунок F6.2)<sup>85</sup>.

Одним из ключевых компонентов усилий по снижению рисков являются меры регионального и глобального уровня по противо-

действию внешним факторам стресса, однако основными адресатами помощи по-прежнему являются отдельные страны. Некоторые новые подходы к борьбе с контрабандой предусматривают сочетание мер со стороны спроса и со стороны предложения, а также усилия различных заинтересованных сторон в развитых и развивающихся странах<sup>86</sup> – одним из примеров в этом отношении служит Система сертификации алмазов в рамках Кимберлийского процесса, призванная поставить заслон на пути продажи «конфликтных алмазов»<sup>87</sup>. Вместе с тем, общий принцип совместной ответственности, который предусматривал бы применение мер со стороны спроса и со стороны предложения в сочетании с сотрудничеством между развитыми и развивающимися странами, пока отсутствует. Эффективность принимаемых ныне мер снижается из-за слабости и раздробленности финансовых систем, используемых для отслеживания денежных средств, получаемых в рамках коррупционных сделок. Другим сдерживающим фактором является тенденция к умножению числа слабых и дублирующих друг друга мероприятий, проводимых рядом стран, вместо применения сильных и опирающихся на прочную ресурсную базу региональных подходов. За редкими исключениями – долгосрочные региональные программы Азиатского банка развития и Европейского Союза, деятельность региональных отделений Департамента по политическим вопросам ООН и недавнее увеличение Всемирным банком объемов регионального кредитования – большинство доноров, предоставляющих помощь на цели развития, ориентируется на оказание помощи, прежде всего, на страновом, а не на региональном уровне.

Международный ландшафт все больше усложняется. Окончание холодной войны могло бы стать началом новой эпохи консенсуса в оказании помощи регионам, страдающим от насилия и конфликтов. На деле же в последние десять лет наблюдалось дальнейшее усложнение этой системы на фоне сохраняющихся проблем в сфере координации. Увеличилось количество действующих в каждой стране заинтересованных сторон, занимающихся проблемами политики, безопасности, гуманитарной помощи и развития. С течением времени более сложными стали и правовые договоренности, определяющие стандарты ответственного руководства страной: в основной части принятой в 1948 году Конвенции ООН против геноцида 17 пунктов, а в принятой в 2003 году Конвенции ООН по борьбе с коррупцией – уже 455. В странах – членах ОЭСР существуют разные точки зрения на сравнительное соотношение помощи на обеспечение безопасности и помощи на цели развития, а также помощи, предоставляемой через национальные учреждения. Рост объемов помощи, предоставляемой в порядке выражения традиционной солидарности странами со средним уровнем дохода, не только является ценным новым источником энергии, ресурсов и



идей, но и порождает новые проблемы в связи с различиями в позициях международных партнеров. При проведении консультаций в ходе работы над ДМР часто выяснялось, что мнения представителей стран, региональных организаций, стран со средним уровнем дохода и доноров ОЭСР часто расходятся по таким вопросам, как реальные возможности национальных лидеров в деле повышения эффективности управления, сроки достижения этой цели и соотношение между «формами» и «функциями» эффективного управления (выборы либо более широкие демократические методы и процессы, сведение к минимуму уровня коррупции либо принятие законов о государственных закупках и создание комиссий по борьбе с коррупцией).

В основе оказания внешней помощи лежит принцип двойной подотчетности. Международным донорам известно, что для оказания содействия стране в преодолении нестабильности им необходимо наладить более оперативное, четкое и долговременное участие в этом процессе через национальные и региональные учреждения. Однако, как отмечает Международная сеть по проблемам конфликтов и уязвимости ОЭСР<sup>88</sup>, они также крайне восприимчивы к риску обвинений в растрате средств, злоупотреблениях, коррупции и отсутствии отдачи от программ донорской помощи, звучащих в их собственных странах. Международные доноры должны нести ответственность перед своими гражданами и налогоплательщиками, а также действовать в соответствии с потребностями стран-партнеров, и эти условия могут быть трудно совместимыми (рисунок 3.1). Медленные темпы изменения моделей поведения доноров объясняются действием этих стимулов. Так, например, осуществление небольших проектов с использованием параллельных систем, сосредоточение внимания на «форме, а не сути» преобразований (с упором на выборы, модельные законы о государственных закупках и

на создание комиссий по борьбе с коррупцией и защите прав человека) и уклонение от участия в сопряженном с большей степенью риска институциональном строительстве – всё это помогает донорам удовлетворять предъявляемые им в их странах требования к получению результатов и избегать обвинений в неудачах. В условиях жестких бюджетных ограничений, с которыми сегодня приходится сталкиваться многим донорам, эта дилемма только обостряется. Давление со стороны собственных стран также способствует нарастанию разногласий между донорами, поскольку к некоторым из них предъявляются более серьезные требования в отношении борьбы с коррупцией, обеспечения гендерного равенства или демонстрации экономических выгод для страны-донора от оказания помощи другим государствам. Отчетность перед налогоплательщиками – это желательный аспект донорской помощи, однако задача заключается в том, чтобы привести ожидания страны, оказывающей помощь, в соответствие с потребностями и реалиями страны, которой помощь оказывается.

Многосторонние меры реагирования сдерживаются также ранее заключенными соглашениями, рассчитанными на более стабильные условия. Так, например, процедуры закупок международных финансовых учреждений разрабатывались для стран со стабильной ситуацией в сфере безопасности, с достаточно развитым институциональным потенциалом и с конкурентоспособными рынками. Поэтому у них возникают трудности с применением этих процедур к ситуациям, когда в получающей помощи стране изменяется ситуация в сфере безопасности в период между разработкой проекта и проведением тендера по нему, когда немногие правительственные работники, знакомые с закупочными требованиями, с трудом справляются с подготовкой сложной документации по закупкам, и когда число подрядчиков, соответствующих установленным критериям и готовых конкурировать между

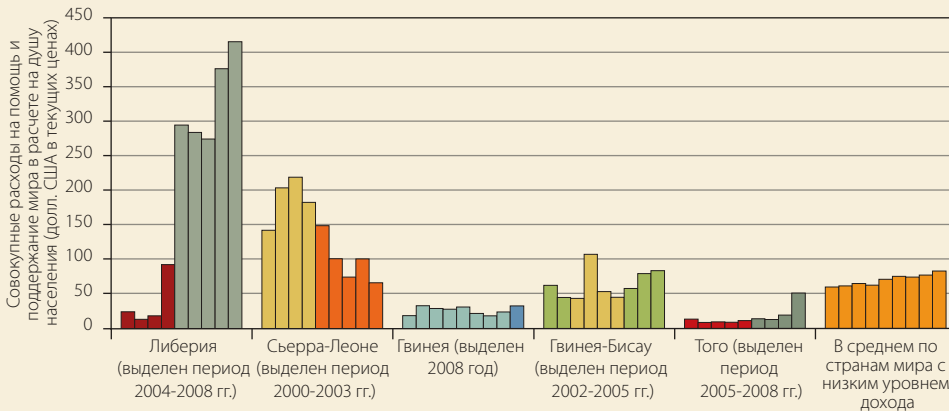
**РИСУНОК 3.1. Проблема двойной подотчетности для доноров, действующих в условиях нестабильности и конфликтов**



**АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА 6: Особенности международной помощи странам, затронутым конфликтами**

**РИСУНОК F6.1. Неравномерность предоставления международной помощи странам Западной Африки: постконфликтному восстановлению отдается предпочтение перед профилактикой конфликтов**

Сформулированные на скорую руку определения прогресса и сложность предупреждения конфликтов привели к чрезмерному увлечению решением проблем переходного периода по завершении конфликтов. Объемы помощи, в том числе на поддержание мира, поступающие в страны по окончании в них гражданских войн, значительно превышают помощь, получаемую странами, которые пытаются не допустить эскалации конфликта.

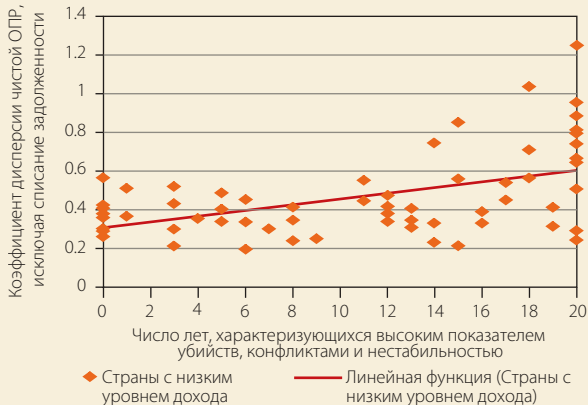


Западная Африка, отдельные страны (2000-2008 гг.)

Источник: расчеты авторского коллектива ДМР на основе данных OECD 2010b.

**РИСУНОК F6.2. Непредсказуемость помощи возрастает с увеличением продолжительности периода насилия**

В последние 20 лет страны, пережившие более длительные периоды нестабильности, насилия или конфликтов, сталкивались с большей непредсказуемостью получаемой ими помощи. На рисунке 6.2 показано, что коэффициент дисперсии чистого объема официальной помощи на цели развития (ОПР), за исключением сокращения задолженности, выше для стран, где с 1990 года имели место длительные периоды насилия. Это соотношение, обозначенное восходящей линией тренда, является статистически значимым и показывает, что, в среднем, непредсказуемость помощи для страны, в которой конфликт продолжался в течение 20 лет, в два раза выше, чем для страны, не пережившей конфликта. Непредсказуемость доходов чревата серьезными проблемами для любых государств, но, прежде всего, для нестабильных государств, где это может привести к краху попыток реформ и срыву процесса институционального строительства.



Источник: расчеты авторского коллектива ДМР на основе данных OECD 2010.

**РИСУНОК F6.3. Объемы помощи: спады и подъемы – непредсказуемость помощи в некоторых нестабильных государствах**

Иллюстрацией служит то, что происходило в четырех перечисленных ниже странах. Бурунди, Гаити, Гвинея-Бисау и Центральноафриканская Республика неоднократно сталкивались с тем, что объемы помощи сокращались на 20-30 процентов в одном году и вырастали почти на 50 процентов в следующем (статистические данные не учитывают объемов гуманитарной помощи и списания задолженности, поскольку их учет привел бы к еще большему увеличению изменчивости).



Источник: расчеты авторского коллектива ДМР на основе данных OECD 2010b.

собой и обеспечить высокий уровень реализации проекта, крайне ограниченно. Секретариат ООН, аналогичным образом, в свое время разработал системы закупок, вполне соответствовавшие его потребностям в качестве размещенного в штаб-квартире консультативного органа и секретариата Генеральной Ассамблеи. Однако с началом операций по поддержанию мира эти системы использовались практически без должной адаптации, не учитывая на различие условий их применения и решаемых задач.

Чтобы добиться реального изменения подходов, которое обеспечило бы восстановление доверия и предупредило бы повторное возникновение рисков, международные субъекты могли бы рассмотреть усиление глобальных мер реагирования на вызовы в сфере безопасности и развития по четырем направлениям:

- **Направление 1:** Увеличить объемы и повысить степень интеграции и специализации помощи на цели обеспечения безопасности граждан, справедливости и занятости, ставя во главу угла задачи предупреждения всплеск насилия как непосредственно по завершении конфликтов, так и в случае нарастания риска.
- **Направление 2:** Реформировать внутренние процедуры международных учреждений, чтобы позволить им оперативно принимать, в рамках поддержки усилий страны, меры по восстановлению доверия и содействию долгосрочному процессу институционального строительства.
- **Направление 3:** Принимать меры регионального и глобального характера по нейтрализации внешних факторов стресса.
- **Направление 4:** Упорядочить поступление помощи от стран с более низким, средним и более высоким уровнем дохода, а также глобальных и региональных организаций, с тем чтобы отразить изменения в сфере международной политики и практике оказания помощи.

### **Направление 1: Оказание специализированной помощи в целях предупреждения конфликтов путем обеспечения безопасности граждан, справедливости и занятости**

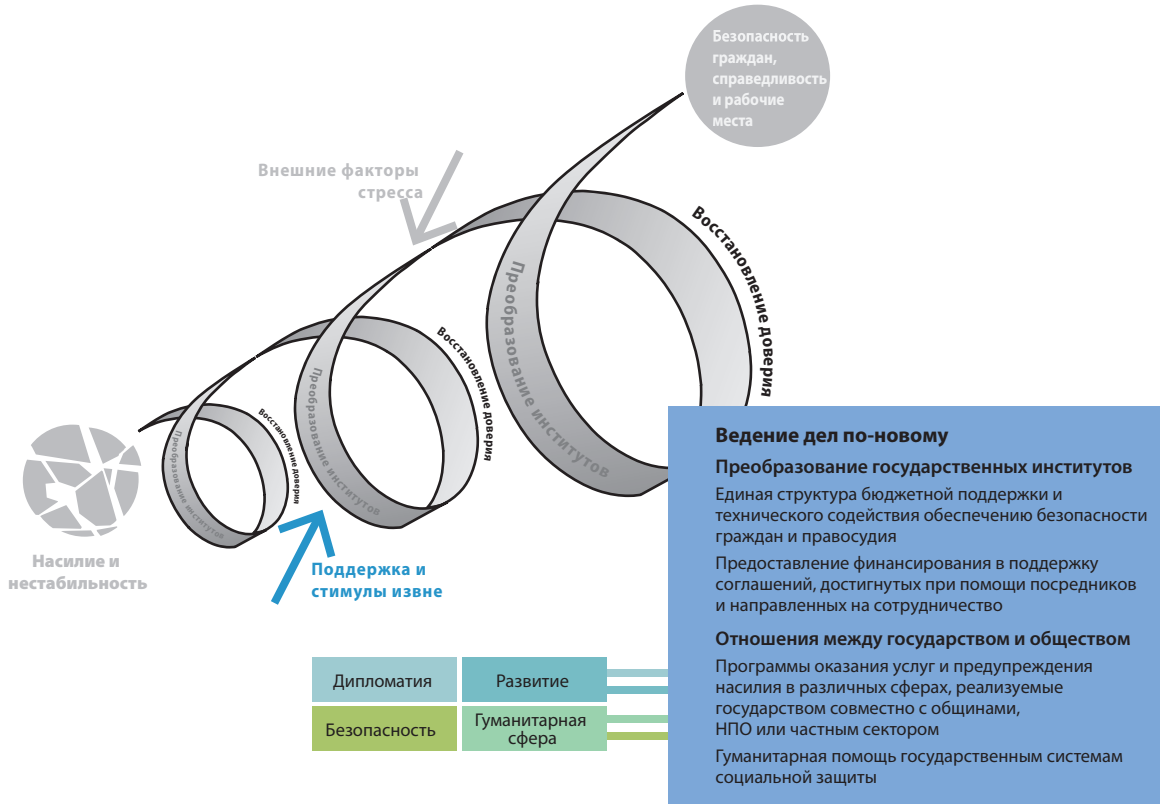
Взаимосвязь между вопросами безопасности и развития прослеживается во всех районах, где предпринимаются усилия по предупреждению масштабных всплеск политического или уголовного насилия. Для борьбы и с политическим, и с уголовным насилием необходимо выйти за рамки узкого мышления, за рамки традиционной парадигмы развития. Проблемы безопасности граждан и их недовольства отсутствием справедливости и рабочих мест напрямую затрагивают «основную линию» развития. Все эти проблемы, так или иначе, возникают и в более крупных и благо-

получных странах, где в отдельных районах – городах или деревнях – царит насилие, в странах, преодолевающих последствия конфликтов и нестабильности, которым нельзя допустить их повторения, и в районах, где появляются новые или возрождаются прежние угрозы социальных протестов и нестабильности. Укрепление институтов, обеспечивающих безопасность граждан, справедливость и занятость, жизненно важно для предупреждения насилия и для последовательного снижения рисков.

Один из главных уроков успешного предупреждения насилия и восстановления после конфликта заключается в том, что стрессовые факторы в сфере безопасности, справедливости и экономики связаны между собой: попытки решить эти проблемы с помощью только мер военного характера, либо только мер юридического характера, либо только мер в сфере развития обречены на неудачу. В условиях нестабильности требуется особый набор программ, которые сочетали бы в себе элементы безопасности, обеспечения справедливости и экономических преобразований. Однако, поскольку эти проблемы относятся к сфере ведения разных международных организаций, оказывающих помощь как на двусторонней, так и на многосторонней основе, совместные действия в рамках общей программы предпринимаются редко. Необходим специализированный набор комплексных программ в сфере безопасности, справедливости и развития, нацеленный на достижение каталитического эффекта при поддержке усилий стран по решению этих проблем. Изменение подходов, применяемых международными организациями в поддержку таких программ, предусматривает (рисунок 3.2):

- Переход от «раннего предупреждения» на разовой основе к постоянной оценке рисков во всех случаях, когда дефицит легитимности институтов и внутренние либо внешние стрессовые факторы указывают на необходимость мер по предупреждению всплеск насилия и наращиванию потенциала мирного проведения реформ.
- Упрощение применяемых в настоящее время механизмов оценки и планирования с тем, чтобы предложить странам единый процесс поддержки национального планирования, охватывающий сферы политики, правосудия, безопасности, гуманитарной помощи и развития.
- Переход от призывов к координации к поддержке комплексных программ в сфере безопасности, справедливости, обеспечения занятости и сопутствующих услуг на местах при четком определении мандатов и сфер ведения. Двумя приоритетами комплексных программ являются:

**РИСУНОК 3.2.** Комплексные мероприятия, осуществляемые внешними субъектами в сферах безопасности, развития и гуманитарной сфере в помощь институциональным преобразованиям в стране



Источник: авторский коллектив ДМР.

- Техническая помощь и финансирование реформ в сфере обеспечения безопасности и правосудия, проводимых при поддержке со стороны объединенных групп. Так, например, учреждения, занимающиеся вопросами развития, могут оказывать поддержку в принятии мер по совершенствованию бюджетных процессов и процессов расходования средств при обеспечении безопасности и правосудия, а партнеры, обладающие опытом работы в сферах безопасности и правосудия, могут содействовать наращиванию технического потенциала, как это делалось в Тиморе-Лешти в преддверии обретения страной независимости<sup>89</sup>.
- Межотраслевые программы развития общин, предусматривающие меры по охране общественного порядка и обеспечению правосудия, равно как и мероприятия в сфере развития, как, например, осуществляемые в Латинской Америке инициативы по урегулированию конфликтов и отправлению правосудия на местах, охране правопорядка в общинах, обеспечению занятости и профессионального обучения, безопасности в об-

щественных местах и в местах торговли, а также по осуществлению социальных и культурных программ, пропагандирующих терпимость.

- Предоставление посредникам и специальным представителям (как от страны, так и от международных организаций) возможностей для более активного использования опыта международных структур как для разработки переходных мер, так и для привлечения средств на проведение комплексных мероприятий, совместно спланированных сторонами конфликта. Для этого, в частности, следует принимать конкретные меры по поддержке возрастающей роли региональных и субрегиональных организаций, таких, как АС и ЭКОВАС, знакомя их с конкретным опытом работы по содействию развитию.
- Рассмотрение возможностей для передачи вопросов оказания гуманитарной помощи в ведение национальных структур без ущерба для гуманитарных принципов – для этого следует использовать накопленный ПРООН, Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ), Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), Всемирной продовольственной программой (ВПП) и дру-

гими организациями опыт сочетания поставок гуманитарной помощи с мерами по наращиванию потенциала, использованию местных кадров и общинных структур и закупок продовольствия на местах.

Для осуществления этих программ потребуется системное преобразование международного потенциала. Для обеспечения безопасности граждан и справедливости необходимы новые взаимосвязанные средства противодействия повторяющимся волнам политического и уголовного насилия. Исходная точка для наращивания потенциала в этой сфере – это государственные инвестиции в подготовку квалифицированного кадрового резерва для выполнения различных функций в системе исполнительных и консультативных полицейских органов, исправительных учреждений и судопроизводства. Для эффективного противодействия насилию в современном мире государствам нужен кадровый резерв работников полиции и судебной системы, основу которого могут составить вышедшие в отставку сотрудники этих органов, добровольцы, а в некоторых странах – и существующие подразделения полиции. Во-вторых, необходимо организовать обучение такого контингента и обеспечивать его готовность к развертыванию в соответствии с единой доктриной для решения проблемы несогласованности, возникающей в рамках различных национальных моделей обеспечения правопорядка. Увеличение инвестиций через посредство ООН и региональных центров на разработку общей доктрины и предварительное обучение этого кадрового резерва будет способствовать росту эффективности и снижению степени несогласованности.

В-третьих, необходимо увязать помощь, оказываемую армии и полиции, с помощью судебной системе, поскольку разобщенность их действий является одним из основных источников проблем в условиях нестабильности. Точно так же следует увязать помощь системе уголовного правосудия с помощью судебным органам на местах, например, в сфере рассмотрения споров о земле и собственности<sup>90</sup>. В-четвертых, важно, чтобы новые кадры обеспечивали в сталкивающихся с проблемами странах весь спектр услуг – от совместной ответственности за отправление, на основании мандата Совета Безопасности ООН или региональных организаций, полицейских и судебных функций, до работы в органах полиции и суда по просьбе правительства, но не имея при этом соответствующего «интрузивного мандата» от международных или региональных организаций, и предоставления консультативных услуг и услуг в сфере финансирования и обучения.

И, наконец, ответственность за проведение судебной реформы должна быть четко определена в международных документах, чтобы учреждения, оказывающие помощь на многосторонней и двусторонней основе, могли осуществлять инвестиции в наращивание необходимого потенциала и знаний. Банку и другим

МФУ следует, по просьбе правительства, изучить вопрос о повышении своей роли в некоторых областях, с тем чтобы поддержать в рамках своего мандата меры по предупреждению насилия в интересах развития. К числу таких областей относятся взаимосвязи между системой управления государственными финансами и реформированием сектора безопасности и наращиванием его институционального потенциала, правовое управление, судопроизводство, а также межотраслевые подходы на уровне общин, которые сочетали бы в себе меры по поддержанию правопорядка и судебные услуги в общинах с осуществлением программ укрепления социальной сплоченности, развития и обеспечения занятости. Вместе с тем, МФУ не имеют возможности взять на себя роль лидера в предоставлении специализированной международной помощи в этих областях. Решению этих проблем могло бы способствовать недвусмысленное принятие на себя ведущей роли системой ООН.

Учреждениям, имеющим опыт работы в сфере экономики, необходимо уделять больше внимания проблемам занятости. В условиях нестабильности национальным программам общественных работ на базе общин следует оказывать более весомую помощь на долгосрочной основе, учитывая время, которое требуется частному сектору для трудоустройства молодых безработных. К числу других приоритетных программ создания новых рабочих мест относятся инвестиции на поддержку инфраструктуры, в частности, электроснабжения и транспорта. Третий программный кластер – это инвестиции в обучение и наращивание трудового опыта, налаживание связей между производителями, продавцами и потребителями и расширение доступа к финансам и активам, например, за счет строительства жилья для семей с низким уровнем доходов. Осуществляемые в настоящее время инициативы международных финансовых учреждений и ООН, направленные на создание новых рабочих мест, следует четко ориентировать на удовлетворение конкретных потребностей районов, страдающих от нестабильности, конфликтов и насилия, признавая, что создание здесь новых рабочих мест может не только обернуться материальной выгодой за счет повышения роли молодежи в производстве и обеспечения ее занятости, но и позволит оценить и распространить примеры предлагаемой в настоящем Докладе оптимальной политики обеспечения занятости в условиях неустойчивости. В рамках осуществляемой на глобальном уровне деятельности по обеспечению занятости необходимо перенести акцент на риски, возникающие в связи с безработицей среди молодежи.

Такие подходы дадут результаты. Однако острота проблем, связанных с массовой безработицей среди молодежи, может сохраняться, если международное сообщество не приложит более весомых усилий. В рамках более смелого подхода можно было бы объ-

единить возможности учреждений, занимающихся вопросами развития, частного сектора, фондов и НПО, создав на их основе новое глобальное партнерство, которое занималось бы привлечением инвестиций в страны и общины, в которых риск конфликтов усиливается по причине высокого уровня безработицы и разрыва социальных связей. Поставив в качестве первоочередной задачи создание рабочих мест путем финансирования проектов, консультирования малых и средних предприятий, профессионального обучения и предоставления гарантий, эта инициатива позволит оказать поддержку и другим инициативам в социальной сфере и сфере культуры, направленным на внедрение эффективного управления, наращивание потенциала общин, пропаганду социальной терпимости и признание роли молодежи в социальной и экономической сферах. К числу представителей частного сектора, которые могут стать опорой в этой работе, относятся крупные компании, занимающиеся торговлей и инвестициями в небезопасных районах (устанавливая, тем самым, связи с местными предпринимателями), а также компании, работающие в сфере новых технологий и имеющие возможность содействовать в подключении небезопасных отдаленных районов к сетям связи и организации здесь профессионального обучения.

## **Направление 2: Изменение процедур и систем управления рисками и результатами в международных организациях**

Для осуществления быстрых, устойчивых и комплексных программ обеспечения безопасности граждан, справедливости и занятости международным организациям необходимо провести внутренние реформы. Одним из первых предложений глав Группы «7+», объединяющей неустойчивые государства, которые с недавнего времени проводят регулярные встречи в рамках Международного диалога по миростроительству и государственному строительству, было включить в программу реформирования международных организаций реформу их внутренних процедур, и прежде всего, процедур закупок<sup>91</sup>. Международные организации не могут принимать срочные меры по восстановлению доверия или оказывать активную помощь в институциональной сфере, если осуществление их процедур в бюджетной и кадровой сферах, а также в сферах утверждения решений и заключения контрактов занимает месяцы и предусматривает нереалистичные требования к институциональному потенциалу страны – получателя помощи. Для реального осуществления этих программ необходимы фундаментальные изменения в используемых международными организациями системах в соответствии со следующими четырьмя принципами (вопрос об их проведении в жизнь рассматривается в Аналитической справке 7):

- Признавать взаимосвязь между результатами в сфере обеспечения безопасности и в сфере развития.
- Брать за основу фидуциарного процесса реалии нестабильных и затронутых конфликтами стран: отсутствие безопасности, дефицит конкурентных рынков и слабость институтов.
- Сопоставлять риски, связанные с действиями, и риски, связанные с бездействием.
- Ожидать определенный процент неудач при реализации программ, требующих внедрения инноваций и сотрудничества со слабыми институтами в ситуациях повышенного риска, и вносить соответствующие коррективы в программы.

В управлении рисками доноры также опираются, прежде всего, на контроль, осуществляемый из штаб-квартиры, а не на «оптимальные» механизмы предоставления помощи, адаптированные к местным условиям. Подобный подход может обеспечить управление донорскими рисками, но ограничивает реальный прогресс в деле институционального строительства на местах. Альтернативным решением могло бы стать ускорение работы за счет привлечения к ней национальных институтов при варьировании способов оказания помощи с целью надлежащего управления риском и результатами. Для некоторых доноров приемлема более высокая степень риска, и они могут использовать модели, предполагающие более непосредственное использование национальных бюджетов и институтов; другие заинтересованы в более жестком надзоре или в привлечении неправительственных организаций к оказанию помощи. При этом возникают еще три возможности:

- Использовать различные механизмы надзора и предоставления помощи в случае привлечения к этой работе национальных институтов. К числу механизмов надзора, которые можно адаптировать применительно к рискам, относятся переход от бюджетной поддержки к «целевым» расходам через государственные системы<sup>92</sup>, а также от регулярного предоставления отчетов и использования внутренних механизмов контроля к использованию услуг независимых специалистов по финансовому мониторингу, независимому рассмотрению жалоб и использованию услуг независимых технических специалистов. В рамках использования различных механизмов предоставления помощи можно привлекать к осуществлению программ помощи, наряду с государственными учреждениями, также общинные структуры, гражданское общество, частный сектор, ООН и другие международные организации-исполнители.
- В ситуациях, когда степень риска гораздо выше, и где доноры обычно отказываются от участия, необходимо дополнить национальные системы контроля возможностями

## РАЗМЫШЛЕНИЯ ЧЛЕНОВ КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА: ДОКЛАД О МИРОВОМ РАЗВИТИИ 2011

**АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА 7: Внутренние реформы в организациях****Быстрые действия? Гана помогает в восстановлении электроснабжения в Либерии**

Эллен Джонсон-Серлиф, Президент Либерии; член Консультативного совета ДМР

После выборов 2005 года в Либерии новое правительство объявило о плане «100 дней», который, в числе прочего, предусматривал восстановление электроснабжения некоторых районов столицы страны, чтобы, тем самым, восстановить доверие к государству и дать старт восстановлению экономической активности и основных услуг. Опираясь на поддержку со стороны ЭКОВАС, новое правительство Либерии обратилось за помощью к ряду доноров, поскольку у самого правительства не было достаточных ресурсов и институционального потенциала для осуществления задуманного. Ни один из традиционных доноров, в том числе Организация Объединенных Наций, Всемирный банк, Африканский банк развития, Европейский Союз и АМР США, не смог в соответствии с обычным порядком своих действий поставить в желаемые сроки генераторы, необходимые для решения поставленной задачи. Однако правительству Либерии удалось, в конечном счете, заручиться помощью правительства Ганы, которое поставило два генератора,

что помогло восстановить электроснабжение в ряде районов столицы страны.

Опыт Либерии позволяет сформулировать два основных урока. Первый – это необходимость проведения на ранних этапах консультаций между правительством страны и международными партнерами по поводу возможности получения быстрых результатов и демонстрации успехов местному населению. Второй – это проблема негибкости используемых донорами систем, в силу чего они оказываются не в состоянии быстро предоставить конкретные виды помощи. На деле, ЕС, АМР США и Всемирный банк смогли в течение 100 дней оказать другую помощь в восстановлении системы электроснабжения (горючее, ремонт линий электропередачи), но ни один из доноров не мог восполнить конкретную потребность в генераторах. Таким образом, встает проблема пересмотра нынешней политики и процедур, чтобы изменить то, что я называю процедурным конформизмом в отношении стран, сталкивающихся с кризисными ситуациями.

**Возможности применения предлагаемых в ДМР принципов внутренних реформ в организациях в разных ситуациях**

<b>Признание взаимосвязи между результатами в сфере обеспечения безопасности и в сфере развития</b>	Меры в экономической и социальной сферах, принимаемые в условиях отсутствия безопасности, целесообразно разрабатывать таким образом, чтобы они способствовали достижению результатов в области обеспечения безопасности граждан и справедливости (применительно к упомянутой выше либерийской программе электроснабжения надлежащим показателем успешности могла бы стать не устойчивость электроснабжения, а доверие населения к правительству). Программы обеспечения безопасности также можно разрабатывать таким образом, чтобы они способствовали достижению результатов в сфере развития (например, росту объемов торговли). Для этого организациям необходимо будет применять показатели результатов, выходящие за рамки традиционных «технических» вопросов, которыми они занимаются, и работать совместно в рамках комплексных программ, о которых говорилось выше.
<b>Брать за основу бюджетного и фидуциарного процесса реально существующие факторы: отсутствие безопасности, отсутствие действительно конкурентных рынков и слабость институтов</b>	Там, где проблемы безопасности особенно остры, как затраты на проведение мероприятий, так и получаемые от них выгоды могут резко изменяться в течение короткого периода. Это свидетельствует о необходимости повышать гибкость при планировании административного бюджета и решении кадровых вопросов. Если речь идет о бюджетах программ, необходимо тщательно определять последовательность мероприятий, исходя из того, что отсрочка выполнения некоторых программ позволит получить более весомые результаты, придавая при этом большее значение оперативности заключения контрактов (по сравнению с некоторыми соображениями рентабельности и качества) в тех случаях, когда быстрые действия могут дать высокую отдачу. Там, где конкурентные рынки очень тонки и непрозрачны, имеет смысл применять иные системы контроля над закупками, например, предварительное проведение международных тендеров на заключение контрактов с изменяющимся количественным показателем, либо порядок заключения контрактов, позволяющий проводить прямые переговоры при условии знакомства с региональными рынками. Если институциональный потенциал недостаточен, необходимо свести процедуры до простейшего уровня, обеспечивающего соблюдение правовых норм, а также применять гибкие механизмы для проведения тех или иных мероприятий от имени институтов стран – получателей помощи.
<b>Сопоставлять риски, связанные с действиями, и риски, связанные с бездействием</b>	Если речь не идет о стихийных бедствиях, для международных субъектов часто более значимым является риск того, что предоставляемая ими помощь навлечет на них обвинения в растрате средств и злоупотреблениях, нежели риск того, что промедление с оказанием помощи увеличит угрозу насилия или сведет на нет попытки проведения многообещающих реформ. Повышение степени ответственности и подотчетности работающих на местах представителей международных организаций может повысить в их глазах весомость рисков, связанных с бездействием. Полезной мерой здесь могли бы стать и публикации прозрачных данных о результатах проведенных в соответствии с графиком мероприятий и об использовании предоставленных донорами средств, а также о причинах отставания от графика.
<b>Ожидать определенный процент неудач при реализации программ в ситуациях риска и вносить соответствующие коррективы в программы</b>	Учитывая, что успешные программы дают высокую отдачу, международное сообщество могло бы допускать несколько больший процент неудач при действиях в условиях насилия. Сегодня, однако, большинство тех, кто занимается оказанием помощи, работает по-другому: доноры рассчитывают на такие же показатели успеха при работе в условиях повышенного риска, что и при работе в условиях безопасности. Более целесообразным было бы применение к работе в нестабильных условиях и ситуациях насилия принципов, применяемых частным сектором к вложениям капитала в рискованные предприятия: опробовать разные виды подходов, чтобы понять, что дает больший эффект, допускать более высокий процент неудач, тщательно проводить оценки и быстро вносить коррективы, а также шире применять подходы, которые оказались эффективными.

в области исполнительного руководства, как это имеет место в механизмах «двух ключей», когда руководящие сотрудники международной организации работают бок о бок с персоналом национальных субъектов, и работа учреждений проходит под совместным руководством национальных и международных советов. Не все правительства соглашались на принятие подобных мер, но и в этих случаях использование местных кадров и общинных структур для осуществления гуманитарных, экономических и социальных программ позволит в определенной мере задействовать местный институциональный потенциал, что поможет остановить «утечку мозгов» за рубеж.

- Выделять больше средств на непредвиденные расходы в бюджетах, обеспечивая при этом прозрачность ориентировочных параметров. В случае неустойчивости системы управления выделение большего объема средств на непредвиденные расходы облегчит разработку бюджетов программ, а также политических миссий и миссий по поддержанию мира, поскольку появится возможность вносить коррективы в мероприятия и механизмы оказания помощи по мере появления новых рисков и возможностей, не изменяя при этом общих объемов помощи. Условия выделения средств на такие непредвиденные расходы – например, применение дополнительных надзорных механизмов в случае ухудшения тех или иных согласованных аспектов государственного управления – должны быть прозрачны как для правительств стран – получателей помощи, так и для руководящих органов международных организаций.

Действенным средством получения значимых результатов может стать и объединение средств в рамках трастовых фондов с участием ряда доноров, поскольку это увеличивает размер отдельных программ для правительств стран – получателей помощи и дает международным партнерам способ оказывать поддержку программам в объемах, значительно превосходящих вклад каждой отдельной страны. Это может стать и эффективным способом объединения рисков, когда вся тяжесть ответственности в случае растраты средств, злоупотреблений или коррупции будет переложена с плеч каждого отдельного донора на плечи многосторонней системы. В некоторых случаях трастовые фонды с участием ряда доноров давали отличные результаты – например, в Афганистане при финансировании ряда программ высокой степени воздействия через Целевой фонд реконструкции Афганистана (ЦФРА) и Целевой фонд правопорядка Афганистана (ЛОТФА); на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа в середине 1990-х годов – при покрытии из средств Фонда Хольста первоочередных расходов на функционирование вновь созданной Палестинской национальной администрации и затрат на обслуживание систем коммунального

хозяйства; в Непале – выступая в качестве источника каталитического финансирования под эгидой Комиссии по миростроительству<sup>93</sup>. Однако качество работы трастовых фондов с участием ряда доноров вызывает неоднозначные оценки, причем критике подвергается целый ряд его аспектов – от медлительности в работе до неспособности регулировать ожидания и работы с переменным успехом через национальные системы<sup>94</sup>. Помочь в смягчении этого риска способны описанные выше комплексные программы обеспечения безопасности, справедливости и развития, внутренние реформы в международных организациях, равно как и выделение большего количества донорских средств через ТФРД (сегодня через них проходит лишь небольшая часть общих объемов финансирования).

Международным организациям следует тщательно продумать вопрос о том, как продлить сроки оказания помощи, чтобы она соответствовала потребностям институциональных преобразований на протяжении жизни одного поколения, не увеличивая при этом издержек. Если речь идет о гуманитарных программах в условиях длительного кризиса, то опора на уже существующие инициативы по поддержке местных кадров, закупок на местах и оказанию помощи на базе общин может повысить степень их воздействия на институциональное строительство и снизить удельные расходы. При проведении операций по поддержанию мира есть возможности для расширенного применения более гибких механизмов, в том числе длительных гарантий безопасности, когда внешние (зарубежные) силы либо дополняют собой в периоды напряженности силы, действующие на местах, либо продлевают действие миротворческих операций, осуществляемых внешними силами, после отзыва миссий – как это предлагается в предложениях к настоящему Докладу, поступивших от АС и Департамента миротворческих операций ООН. Удачным решением может стать и обеспечение адекватными ресурсами посреднических и дипломатических функций, поскольку это не требует больших затрат и может снизить вероятность возникновения конфликта.

Что касается учреждений, оказывающих содействие развитию, то повышение стабильности выделения средств на программы, направленные на получение результатов в сфере обеспечения безопасности граждан, справедливости и занятости, либо просто на сохранение социального единства, человеческого и институционального потенциала, может повысить отдачу, не увеличивая существенно общие затраты. Как уже отмечалось, непредсказуемость поступления помощи существенно снижает ее эффективность, и в неустойчивых и затронутых конфликтами странах степень такой непредсказуемости в два раза выше, чем в других развивающихся странах, несмотря на то, что первым больше нужна последовательность в создании социальных и государственных институтов.



Существуют возможности для снижения степени непредсказуемости, в том числе путем предоставления пороговых объемов помощи на соответствующих условиях (как это описал в главе 9 член Консультативного совета Пол Колье), увеличения объемов помощи, выделяемых наиболее нестабильным государствам, в случаях подтверждения способности тех или иных программ приносить реальные, масштабные результаты (как это было предложено в рабочем документе, недавно представленном Центром глобального развития)<sup>95</sup>, а также путем выделения определенной части помощи на реализацию более крупных и долгосрочных программ в нестабильных и затронутых конфликтами государствах под эгидой Комитета содействия развитию.

В завершение темы внутренних реформ в организациях следует отметить необходимость напрямую привязать показатели результативности к приоритетам нестабильных и затронутых насилием государств. К числу основных инструментов для национальных субъектов и их международных партнеров относятся предлагаемые показатели, позволяющие точнее фиксировать прогресс как в кратко-, так и в долгосрочной перспективе, и дополняющие собой ЦРТ (см. Аналитическую справку 4). Использование таких показателей международными учреждениями – в дипломатической сфере, сфере обеспечения безопасности и сфере оказания помощи – усилит стимулы к принятию мер реагирования, носящих более интегрированный характер.

### **Направление 3: Действия на региональном и глобальном уровне в целях смягчения воздействия внешних факторов стресса на нестабильные государства**

Эффективная борьба с незаконной торговлей требует совместной ответственности стран-производителей и стран-потребителей. Для противодействия серьезным последствиям незаконной торговли необходимо признать, что эффективные действия, предпринимаемые в одной стране, приводят просто к вытеснению проблемы в другие страны, и что в данном случае требуются региональные и глобальные подходы. В случаях, когда источники поставок, места переработки и рынки сбыта контрабандных товаров сосредоточены в немногих точках, и их легко отследить – как в случае контрабанды алмазов, – эффективными могут оказаться меры пресечения в сочетании с кампаниями, проводимыми при участии многих заинтересованных сторон из числа производителей и потребителей. Примерно таким же потенциалом, что и Кимберлийский процесс в отношении алмазов и Инициатива по обеспечению транспарентности в добывающей промышленности, обладают новая Хартия по природным ресурсам и недавняя инициатива Всемирного банка, Конференции ООН по торговле и развитию

(ЮНКТАД) и Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) по стандартам международных сделок с землей. Что касается наркоторговли, то ситуация в этой сфере осложняется большим разбросом мест незаконного культивирования и предприятий по производству наркотиков. В этих условиях одних только мер по ограничению предложения и искоренению производства недостаточно, а борьба бандитских группировок и картелей становится причиной высокого уровня насилия в странах производства и транзита. Изучение соотношения затрат и выгод при принятии в различных сочетаниях мер по ограничению спроса и предложения должно стать первым шагом на пути содействия более решительным мерам по ограничению спроса.

Суть любых мер по борьбе с незаконным оборотом наркотиков и контрабандной торговлей природными ресурсами – это отслеживание перемещения денежных средств, то есть, незаконных финансовых потоков. Большинство стран в регионах, серьезно страдающих от контрабандной торговли и коррупции, например, в Центральной Америке и Западной Африке, не имеют ничего близкого к национальному потенциалу, необходимому для сбора и обработки информации о сложных финансовых операциях или для проведения расследований и судебного преследования нарушителей. Наряду с инициативами, имеющими целью содействие международному сообществу в решении проблем коррупции, например, такими, как Глобальный альянс борцов с коррупцией или Инициатива по возвращению похищенных активов, в этой работе могут помочь два следующих направления деятельности:

- Нарращивание потенциала проведения стратегического анализа таких потоков в достаточно большом количестве стран, где осуществляется большая часть мировых финансовых трансфертов. Эту роль выполняют примерно 15 крупных финансовых рынков и центров. Целенаправленные усилия по повышению степени их открытости, наращиванию потенциала органов финансовой разведки, анализу подозрительных денежных потоков и обмену информацией могли бы серьезно повысить возможности мирового сообщества по выявлению незаконных денежных потоков и возвращению похищенных активов. Мировые финансовые учреждения могли бы также проводить стратегический анализ и знакомить с его результатами соответствующие страны. В интересах обеспечения конфиденциальности это может быть информация о совокупных денежных потоках, а не о личных счетах граждан.
- Повышение готовности развитых государств и финансовых центров к проведению совместных расследований с правоохранительными органами нестабильных и пораженных насилием стран. В рамках этой деятельности они могли бы также осуществ-

влять совместно с правоохранительными органами нестабильных государств программы наращивания потенциала, как это было в приведенных выше примерах сотрудничества между Соединенным Королевством и Нигерией и США и Гаити<sup>96</sup>.

Работа на региональном уровне также может быть нацелена на использование открывающихся возможностей. Доноры могли бы увеличить объемы своей финансовой и технической помощи на цели развития трансграничной и региональной инфраструктуры, а также расширить различные формы регионального сотрудничества в административной и экономической сферах, уделяя при этом приоритетное внимание регионам, страдающим от насилия. Такая помощь может быть оказана в следующих формах:

- **Разработка трансграничных программ развития.** Международные субъекты могли бы оказывать более активную поддержку проведению трансграничных мероприятий, сочетающих в себе обеспечение безопасности граждан, справедливости и занятости. Даже в тех случаях, когда региональное или трансграничное политическое сотрудничество недостаточно налажено, поддержка международным сообществом трансграничных программ всё же могла бы стать опорой и поддержкой для усилий, предпринимаемых правительствами на двусторонней основе, с тем, чтобы решение проблем развития, например, в сфере торговли или транспортной инфраструктуры, либо реализация трансграничных программ в сфере здравоохранения способствовали постепенному упрочению доверия. Еще один способ активизации трансграничного сотрудничества в интересах развития – это недавно утвержденный руководством Всемирного банка специальный финансовый механизм обеспечения доступа на рынки для неустойчивых регионов, не имеющих выхода к морю.
- **Совместный региональный административный потенциал.** Совместное исполнение административных функций на субрегиональном уровне может дать государствам институциональные возможности, которыми не располагает каждое из них в отдельности. Уже сегодня есть успешные примеры деятельности общих судов в Карибских странах и общего Центрального банка в Западной Африке<sup>97</sup>. Хотя реализация этих инициатив и требует определенного времени, они дополняют собой сложные институциональные преобразования на национальном уровне и вполне заслуживают содействия со стороны региональных и международных организаций, работающих в области развития.

Всё это, в определенной мере, поэтапные подходы к конкретным трансграничным инициативам, однако международные доноры могли бы сделать более решительный шаг в

области финансирования региональных подходов. Основой такой инициативы могла бы стать опора на местный политический опыт и легитимность региональных институтов в сочетании с техническим и финансовым потенциалом международных организаций. При оказании такой помощи, предоставляемой силами региональных институтов совместно с международными организациями, можно было бы учесть успешный опыт уже реализованных инициатив по совместному использованию регионального потенциала. Можно было бы также извлечь уроки из уже налаженного трансграничного сотрудничества, например, в субрегионе Большого Меконга<sup>98</sup>, из осуществляемых в Западной Африке инициатив по борьбе с контрабандной торговлей и экономической интеграции<sup>99</sup> и из программ Европейского Союза<sup>100</sup> для приграничных регионов, ранее затронутых конфликтами. Политические инициативы, выдвинутые региональными организациями (например, Пограничную программу Африканского Союза<sup>101</sup> и субрегиональные инициативы АСЕАН<sup>102</sup>), можно было бы подкрепить опытом глобальных партнеров в финансовой и технической сферах.

Дальнейшие исследования необходимы и для того, чтобы проследить влияние изменения климата на погоду, земельные ресурсы и цены на продовольствие, поскольку каждый из этих факторов может, в свою очередь, повлиять на риск возникновения конфликтов. Имеющиеся на сегодняшний день данные исследований не позволяют утверждать, что изменение климата само по себе может стать причиной конфликта, за исключением, возможно, случаев, когда быстрое сокращение доступных водных ресурсов накладывается на уже существующие факторы стресса и слабость институтов. Однако ряд связанных между собой проблем – изменение глобальных моделей потребления энергии и ограниченных ресурсов, рост спроса на импорт продовольствия (определяемый наличием земельных, водных и энергетических ресурсов) и изменение целевого назначения земель для адаптации к изменению климата – увеличивают давление на нестабильные государства. Всё это требует дальнейшего изучения и внимания к себе со стороны разработчиков политики.

#### **Направление 4: Упорядочение поступления помощи от стран с более низким, средним и более высоким уровнем дохода, а также глобальных и региональных организаций, отражающее изменения в сфере международной политики и практике оказания помощи**

Ситуация в сфере оказания международной помощи нестабильным и страдающим от насилия странам в последние 20 лет изменилась – возросла доля помощи и политической поддержки со стороны стран со средним уровнем

дохода, в которых сильны традиции оказания солидарной помощи. Кроме того, более весомую роль в решении проблем обеспечения безопасности и развития стали играть некоторые региональные организации. Вместе с тем, ведущую роль в обсуждении проблем глобальных конфликтов и насилия, норм ответственного руководства для решения этих проблем и характера международной помощи играют скорее представители Севера, нежели Юга. Чтобы помочь восполнить этот недостаток, был учрежден Международный диалог по миростроительству и государственному строительству.

Авторский коллектив ДМР провел широкие консультации со странами, страдающими от насилия, разработчиками региональной политики и региональными организациями, а также с традиционными донорами – партнерами. Выяснилось, что по многим вопросам – таким, как ориентация на институциональное строительство и повышение эффективности государственного управления, а также на решение проблем обеспечения безопасности граждан, справедливости и занятости – существует единство мнений, тогда как по другим вопросам имеется ряд расхождений. Как уже отмечалось выше, эти расхождения касаются, в числе прочего, вопросов о том, чего именно можно ожидать от ответственного национального руководства в плане совершенствования государственного управления, и в какие сроки, а также о соотношении между «формами» и «содержанием» надлежащего управления. Собеседники авторов ДМР высказывали критику в отношении того, что принято считать двойным стандартом, а именно, что страны и организации – доноры, сами имевшие дело с внутренними проблемами в области управления, могли бы более снисходительно относиться к проблемам, с которыми они сталкиваются в неустойчивых развивающихся государствах. Развитые страны тоже не защищены от коррупции, взяточничества, нарушений прав человека или неспособности адекватно отчитаться о расходовании государственных средств. Поэтому реальное внедрение стандартов надлежащего управления представляет собой проблему и для более развитых стран, особенно в ситуациях, когда международное сообщество берет на себя задачи по осуществлению функций исполнительной власти или обеспечению безопасности в районах, страдающих от насилия.

Отсутствие согласованной поддержки норм ответственного руководства вызывает озабоченность, поскольку разработка таких норм на глобальном уровне крайне важна для снижения риска насилия. Региональные и глобальные стандарты, равно как и механизмы признания и наложения санкций в таких сферах, как соблюдение положений конституции, права человека и коррупция, являются опорой и стимулом для национальных реформаторов, особенно в тех случаях, когда внутренняя система не обладает достаточным потенциалом для применения системы поощрений

и обеспечения подотчетности. Так, например, принятие в 2000 году Ломейской декларации, определившей Африканские стандарты и региональный механизм противодействия неконституционным сменам правительства, позволило сократить количество государственных переворотов с 15 в 1990-е годы до 5 в 2000-е годы<sup>103</sup>, и, несмотря на рост количества государственных переворотов в последние пять лет, меры, принимаемые на континенте для восстановления законной власти, являются достаточно эффективными.

Укреплению сотрудничества между странами с более высоким, средним и более низким уровнем дохода в решении общих для них проблем борьбы с насилием и развития, как на глобальном, так и на местном уровне, могли бы способствовать, например, следующие не требующие больших усилий меры:

- **Активизация обмена опытом по линии «Юг – Юг» и «Север – Юг».** Обмен опытом по линии «Юг – Юг» открывает широчайшие возможности для усиления потенциала и использования международного опыта странами, в которых сегодня сложилась обстановка нестабильности и насилия<sup>104</sup>. Страны с низким и средним уровнем дохода, имеющие собственный опыт проведения преобразований, могут многое предложить другим странам. Как было показано в настоящем Докладе, страны Латинской Америки могут поделиться своим опытом предупреждения насилия в городах и проведения реформ в сфере безопасности и правосудия, Китай – опытом обеспечения занятости, Индия – опытом организации общественных работ на местах и внедрения демократических начал, страны Юго-Восточной Азии и Африки – опытом в сфере развития на базе общин в районах конфликтов. При этом важен и обмен опытом по линии «Север – Юг». Несмотря на различия в плане развития институционального потенциала, многие страны, провинции и города Севера и Юга сталкиваются со схожими факторами стресса. Уроки, извлеченные в ходе внедрения программных подходов в таких областях, как борьба с контрабандой, возвращение к нормальной жизни бывших членов преступных группировок и отошедшей от таких группировок молодежи, а также укрепление толерантности и социальных связей в общинах, разделенных по этническому или религиозному признаку, – полезны и для других стран. Подобный обмен опытом позволит глубже осознать, что проблемы насилия стоят не только в развивающихся странах, и что поиск путей их решения – удел не только развивающихся стран.
- **Приведение международной помощи в соответствие с мерами по совершенствованию управления на региональном уровне.** В тех случаях, когда региональные организации берут на себя инициативу, как, например, АС в отношении восстанов-

ления конституционного порядка или АСЕАН – в отношении некоторых конфликтов и стихийных бедствий (Аналитическая справка 8), у них появляются весомые сравнительные преимущества в части привлечения их государств-членов к совместным действиям. Собеседники авторского коллектива ДМР из числа стран с более высоким, средним и более низким уровнем дохода в ходе консультаций также широко признавали потенциальную организующую роль региональных организаций. Поддержка региональных платформ для обсуждения проблем применения норм в сфере управления – это эффективный способ усиления приверженности их внедрению. Определение более четких рамок для обсуждения двусторонними и многосторонними партнерами мер реагирования на серьезное ухудшение или серьезное ухудшение ситуации в сфере управления (например, в случае государственного переворота) также способствует улучшению положения дел в сфере обмена информацией и принятию скоординированных мер, не налагая в то же время неприемлемых обязательств на международных субъектов<sup>105</sup>.

- **Более активное применение инициатив в поддержку ответственного руководства.** Хотя поле для откровенной и прозрачной критики всегда сохраняется, подходы стран Севера, которые, как принято считать, уделяют слишком большое внимание критике положения в нестабильных странах, могут вызывать глубокие разногласия. Такие инициативы, как Премия Ибрахима за достижения в сфере руководства в странах Африки, можно также использовать для того, чтобы отдать дань уважения различным руководителям (например, министрам, добившимся прочных успехов в борьбе с коррупцией или военным руководителям, успешно реформировавшим сектор безопасности). В рамках таких многосторонних инициатив, как Инициатива по обеспечению транспарентности в добывающей промышленности, можно было бы предусмотреть положения, позволяющие отметить отдельных руководителей или группы руководства, которые добились повышения прозрачности процессов поступления в государственную казну доходов от эксплуатации природных ресурсов и расходования этих средств, будь то в правительстве, гражданском обществе или компаниях.

Более точные и реалистичные расчеты сроков проведения мер по совершенствованию управления помогут также преодолеть различия между странами, получающими международную помощь, их международными партнерами из числа стран со средним и более высоким уровнем дохода, глобальными и региональными организациями. Это особенно важно в свете поднявшейся в последнее время волны социальных протестов, в ходе которых

высказывается серьезное недовольство и надежды на изменения в управлении, которые не удалось уловить в ходе обычного анализа положения дел в сфере безопасности и развития. Необходимы показатели, позволяющие отследить, в какой степени странам удастся осуществить институциональные преобразования и повысить качество управления в столь же реалистичные сроки, как это удалось сделать наиболее успешным реформаторам, добившимся этого на протяжении жизни одного поколения, и какие меры по повышению легитимности и качества работы национальных институтов, занимающихся проблемами политической безопасности и развития, необходимы с точки зрения граждан. Представленные в Аналитической справке 4 показатели позволяют, по мнению Луизы Арбур (Аналитическая справка 8), без труда определить, имеет ли место продвижение вперед, стагнация или откат назад. Добиваясь, чтобы такие показатели измеряли результаты, а не просто форму институтов (принятие законов, создание комиссий по борьбе с коррупцией), важно также обеспечить, чтобы они поощряли, а не сдерживали инновационные подходы внутри страны и развивали обмен опытом между институтами стран с низким, средним и высоким уровнем дохода. Комиссия ООН по миростроительству, в которой представлены нестабильные государства, доноры, страны, предоставляющие войска, и региональные учреждения, обладает пока еще невостребованным консультационным потенциалом в таких областях, как эффективные методы отслеживания успехов и рисков и определение реалистичных сроков для проведения преобразований в сфере управления (Аналитическая справка 8).

В начале настоящего обзора мы задались вопросом о том, почему пиратство в Сомали, продолжающееся насилие в Афганистане или новые угрозы, возникающие в связи с наркоторговлей по всему Американскому континенту, возможны в современном мире. Краткий ответ на этот вопрос заключается в том, что такое насилие невозможно сдержать посредством краткосрочных решений, которые не обеспечивают создание институтов, способных обеспечить людям безопасность, справедливость и экономические перспективы. Преобразования в странах невозможно провести внешними силами, и такие преобразования невозможно провести за один день. Однако прогресс возможен, если национальные лидеры и их международные партнеры будут последовательно и целенаправленно прилагать усилия к укреплению местных, национальных и глобальных институтов, обеспечивающих безопасность граждан, справедливость и рабочие места.

В основе всех рекомендаций, изложенных в настоящем Докладе, лежит концепция общего глобального риска. Факторы риска изменяются, международная организованная преступность и глобальная экономическая нестабильность несут в себе новые угрозы стабильности.

## РАЗМЫШЛЕНИЯ ЧЛЕНОВ КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА: ДОКЛАД О МИРОВОМ РАЗВИТИИ 2011

**АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА 8: Региональные инициативы, нормы и стандарты****Опыт АСЕАН по предотвращению кризисов и восстановлению**

Сурин Питсуван, Генеральный секретарь АСЕАН, член Консультативного совета ДМР

На пространстве АСЕАН тлеет немало конфликтов. Однако в регионе накоплен и определенный опыт посредничества и урегулирования конфликтов. Важную роль в этой сфере играла АСЕАН. Работа тройки АСЕАН во время конфликта в Камбодже в 1997-1999 годах; операция по поддержанию мира в Тиморе-Лешти, начавшаяся в 1999 году; договор об урегулировании конфликта в Ачехе, заключенный в 2005 году; ликвидация катастрофических последствий циклона «Наргис» в Мьянме в мае 2008 года – это лишь несколько примеров посреднической деятельности и окончательного урегулирования, где регионы и некоторые государства – члены АСЕАН сыграли важную роль и накопили определенный опыт работы в этих областях. Выбор наилучших способов и методов из имеющихся в наличии подходящих материалов всегда был схож с собиранием дипломатической головоломки или вышивкой ковра мира.

Одним из важных уроков для нас стало то, что наши структуры АСЕАН способны сыграть важную политическую роль организатора, когда между государствами-членами возникают трения. Удалось достичь высокого уровня взаимного доверия между Индонезией и государствами АСЕАН, принявшими участие в операции в Тиморе-Лешти. Мы смогли обойти жесткий принцип «невмешательства», предоставив войска под объединенным командованием военного представителя АСЕАН, активно выполнявшего свои руководящие функции. А Индонезия облегчила задачу для всех партнеров из числа членов АСЕАН, предложив им оказать содействие. В Мьянме АСЕАН сыграла ведущую роль в налаживании диалога с правительством после циклона «Наргис», добившись открытия для поставок международной помощи пострадавших районов, где погибло свыше 130 000 мужчин, женщин и детей, и еще гораздо большее число находилось в крайне тяжелых условиях.

Второй урок заключается в том, что мы можем найти полезные сочетания нашего знания местных условий и нашей роли политических организаторов, с одной сто-

роны, и технического потенциала наших партнеров, с другой. Поддержку в работе по ликвидации последствий циклона «Наргис» нам оказывала группа технических специалистов Всемирного банка, и вся эта работа велась во взаимодействии с Организацией Объединенных Наций. При проведении миссии наблюдения в Ачехе мы работали вместе с коллегами из Европейского Союза, пользуясь их ценным техническим опытом.

Суть третьего урока заключается в том, что чем больше такого рода операций мы проводим, тем больший потенциал наращиваем. В Тиморе-Лешти долгие годы военной подготовки и учений, совместно проводившихся Филиппинами, Республикой Корея и Таиландом при поддержке партнеров за пределами региона, например, США, оправдали себя. Размещенные на местах воинские части могли поддерживать связь, сотрудничать и проводить совместные операции без задержек – но и накопленный в Тиморе-Лешти опыт также способствовал наращиванию их потенциала. В Мьянме перед АСЕАН стояла проблема организации работы кадров, представлявших многие наши государства-члены, в том числе Индонезию, Сингапур и Таиланд, и располагавших богатым опытом в сфере организации работ по преодолению последствий стихийных бедствий, а также проблема наращивания потенциала нашего Секретариата. Опыт такой работы в сочетании с долгосрочными программами наращивания потенциала, осуществляемыми совместно с некоторыми нашими партнерами – донорами, делает нас более подготовленными к решению проблем в будущем. В совокупности опыт работы по урегулированию политических конфликтов и оказанию помощи жертвам стихийных бедствий позволил АСЕАН нарастить свой потенциал в сфере координации стратегий сотрудничества в интересах развития. Мы научились противостоять отдельным всплескам насилия и напряженности в регионе и не позволим им помешать нашей работе в интересах развития общин, имеющей целью обеспечить общую безопасность и прочное благосостояние наших граждан.

По мере роста экономического влияния стран с низким и средним уровнем дохода и того вклада, который они вносят в глобальное политическое мышление, изменяется и соотношение сил на международной арене. Всё это требует глубокой переоценки применяемых международными субъектами подходов к коллективному управлению глобальными рисками на основе равноправного партнерства. Для реальных изменений необходимы основательные причины. В данном случае таких причин две: нестабильность и насилие представляют собой главный барьер на пути развития, и они больше не являются уделом только бедных и отдаленных районов или городских трущоб. В этом десятилетии нестабильность всё глубже вторглась в мир – в виде терроризма, ширящейся наркоторговли, повышения цен на сырьевые товары

и увеличения числа беженцев, кочующих из одной страны мира в другую. Именно поэтому прервать повторяющиеся циклы насилия – это общая задача, требующая безотлагательных действий.

## РАЗМЫШЛЕНИЯ ЧЛЕНОВ КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА: ДОКЛАД О МИРОВОМ РАЗВИТИИ 2011

**Подтвердить приверженность международным нормам и стандартам – роль региональных организаций**

--Луиза Арбур, председатель Международной кризисной группы; бывший Верховный комиссар ООН по правам человека; член Консультативного Совета ДМР

В Уставе Организации Объединенных Наций и в других международных документах закреплена ряд норм, общепризнанных независимо от того, что лежит в их основе – универсальные ценности, например, неприкосновенность жизни человека, или международные правовые нормы.

Эти нормы не осуществляются сами по себе, и, поскольку к их числу относится и право на культурное многообразие, интерпретация этих норм должна учитывать многообразие, существующее на местном, национальном и региональном уровне. Спротивление попыткам привнесения так называемых «западных ценностей» может быть не более чем неприятием чужого способа выражения определенной нормы, но не неприятием самой этой нормы.

Региональные институты могут преодолеть разрыв между универсальными нормами и местными обычаями. Такие обычаи или практические нормы должны по сути своей соответствовать базовым международным принципам, на которых строится единство международного сообщества. В противном случае культурное многообразие может просто встать выше международной системы и подорвать ее значение.

Так, например, в сфере правосудия единство институциональных моделей и процедур может скрывать за собой коренные различия в реальной картине отправления правосудия. Вместе с тем, урегулирование конфликтов на принципах справедливости, беспристрастности, прозрачности, целостности, милосердия и, в конечном итоге, подотчетности может принимать разные формы.

Оказывая помощь в целях развития, международным субъектам следует воздерживаться от механического переноса форм в ущерб содержанию и допускать придание регионального характера нормам, если это способствует, а не препятствует усилению их истинно универсального характера. Региональным субъектам следует, руководствуясь теми же соображениями, адаптировать международные нормы применительно к существующим культурным традициям и не допускать неприемлемой практики.

При всем этом следует признать, что стандарты, задаваемые универсальными нормами, – это идеал. Показатели качества работы должны отражать для каждой страны ее продвижение вперед, к достижению общего универсального идеала, стагнацию на этом пути или откат назад.

**Примечания**

- 1 В Докладе о мировом развитии под организованным насилием понимается применение или угроза применения физической силы группами лиц, в том числе действия государства в отношении других государств или гражданского населения, гражданские войны, применение насилия по отношению к политическим противникам во время выборов, межобщинные конфликты, вызванные региональной, межнациональной, религиозной или иной рознью либо столкновением экономических интересов, проявления бандитизма и организованной преступности, а также действия международных негосударственных вооруженных движений, преследующих идеологические цели. Хотя насилие является важной темой для развития, ДМР не рассматривает проблемы бытового или межличностного насилия. Иногда для краткости используются термины насилие или конфликт, подразумевая при этом организованное насилие, определяемое описанным выше образом. Многие страны борются с определенными формами насилия, например, с террористическими действиями негосударственных вооруженных формирований, руководствуясь нормами своего уголовного права.
- 2 Uppsala/PRIO Armed Conflict Database (Harbom and Wallensteen 2010; Lacina and Gleditsch 2005); Sundberg 2008; Gleditsch and Ward 1999; Human Security Report Project 2010; Gleditsch and others 2002.
- 3 К числу нестабильных государств и стран, затронутых конфликтами и насилием, относятся страны, в которых: (1) число убийств составляет более 10 на 100 000 человек в год; (2) имеют место масштабные гражданские конфликты (число погибших в ходе боевых действий превышает 1 000 человек в год (согласно определению в ... с 2006 по 2009 год); (3) действуют миротворческие миссии и миссии по поддержанию мира на основании мандата ООН или региональных организаций; а также (4) страны с низким уровнем дохода и институциональным уровнем в 2006-2009 годах (рейтинг оценки политики и институтов страны (CPIA) Всемирного банка менее 3,2), в которых при этом высок риск насилия и конфликтов. См. Uppsala/PRIO Armed Conflict Database (Lacina and Gleditsch 2005; Harbom and Wallensteen 2010); United Nations Department of Peacekeeping Operations 2010a; United Nations Department of Peacekeeping Operations 2010b; World Bank 2010b.
- 4 О тенденциях начала и прекращения гражданских войн см. Hewitt, Wilkenfeld, and Gurr 2010; Sambanis 2004; Elbadawi, Hegre, and Milante 2008; Collier and others 2003.
- 5 Demombynes 2010; United Nations Office on Drugs and Crime 2010a.

- 6 Leslie 2010; Harriott 2008; Harriott 2004; International Crisis Group 2008; Ashforth 2009.
- 7 Bayer and Rupert 2004. В то же время, Бейкер и др. (Baker and others 2002) установили, что по своему воздействию конфликты эквивалентны тарифному барьеру на уровне 33 процентов. Новые соображения относительно методики определения воздействия конфликтов на экономический рост, а также концепцию «ближних и дальних соседей» и новые аналитические материалы на её основе см. у De Groot 2010; Murdoch and Sandler 2002.
- 8 US Committee for Refugees and Immigrants 2009; Internal Displacement Monitoring Centre 2008.
- 9 Gomez and Christensen 2010, Harild and Christensen 2010.
- 10 Global Terrorism Database 2010; National Counter Terrorism Center 2010; расчеты авторского коллектива ДМР
- 11 Gaibulloev and Sandler 2008.
- 12 Davies, von Kenedy, and Drennan 2005.
- 13 United Nations Office on Drugs and Crime 2010b.
- 14 United Nations Office on Drugs and Crime 2010b.
- 15 Hanson 2010; Bowden 2010.
- 16 World Bank 2010a.
- 17 Расчеты авторского коллектива ДМР на основании данных об уровне бедности Chen, Ravallion, and Sangraula 2008 (на веб-сайте POVCALNET (<http://iresearch.worldbank.org>)).
- 18 Narayn and Petesch 2010.
- 19 United Nations Development Programme 2006.
- 20 Обзор проблемы издержек в связи с конфликтами и насилием см. у Skaperdas and others 2009. Конкретные оценки экономических затрат в связи с конфликтами можно найти у Hoeffler, von Billerbeck, and Ijaz 2010; Collier and Hoeffler 1998; Cerra and Saxena 2008; Collier, Chauvet, and Hegre 2007; Riascos and Vargas 2004; United Nations Development Programme 2006.
- 21 Martin, Mayer, and Thoenig 2008.
- 22 United Nations Children's Fund 2004; United Nations Population Fund 2001; Anderlini 2010.
- 23 Beijing Declaration and Platform for Action 1995; Women's Refugee Commission 2009; United Nations Children's Fund 2004; UNDP (United Nations Development Programme) (Forthcoming).
- 24 American Psychological Association 1996; Dahlberg 1998; Verdú and others 2008.
- 25 Расчеты авторского коллектива ДМР.
- 26 Теории, объясняющие причины конфликтов, рассматриваются в главе 2 основного текста. Из числа использованной литературы можно рекомендовать для ознакомления следующие работы: Gurr 1970; Hirschleifer 1995; Skaperdas 1996; Grossman 1991; Fearon 1995; Collier and Hoeffler 2004; Satyanath, Miguel, and Sergenti 2004; Blattman and Miguel 2010; Keefer 2008; Besley and Persson 2010; Besley and Persson 2009; Toft 2003; Murshed and Tadjoeddin 2007; Arnson and Zartman 2005.
- 27 О взаимосвязи между неравенством в доходах и риском гражданских конфликтов см. Fearon 2010a. О взаимосвязи между неравенством в доходах и уголовным насилием см. Loayza, Fajnzylber, and Lederman 2002a; Loayza, Fajnzylber, and Lederman 2002b; Messner, Raffalovich, and Shrock 2002.
- 28 Fearon (2010b); Voås, Tiltnes, and Flatø 2010; Neumayer 2003; Loayza, Fajnzylber, and Lederman 2002a; Loayza, Fajnzylber, and Lederman 2002b; Messner, Raffalovich, and Shrock 2002; Расчеты авторского коллектива ДМР.
- 29 Stewart 2010.
- 30 Кроме того, риск возникновения конфликтов повышают, например, структурные и приростные факторы. К их числу относятся особенности рельефа местности, облегчающие действия повстанцев. Эти факторы не являются собственно причиной войны, они просто создают больше возможностей для ее ведения. Доказано, что гористая местность повышает степень риска, расширяя возможности для действий повстанцев. Фактор соседней страны тоже важен: негативные последствия может вызвать соседство со странами, в которых тоже идет война, или где высок уровень уголовной преступности и незаконной наркоторговли, позитивные – соседство со странами, где царит прочный мир. См. Buhaug and Gleditsch 2008; Gleditsch and Ward 2000; Salehyan and Gleditsch 2006; Goldstone 2010. О воздействии фактора соседних стран на гражданские войны см. Hegre and Sambanis 2006 and Gleditsch 2007.
- 31 Satyanath, Miguel, and Sergenti 2004.
- 32 О коррупции см. Johnston 2010. О взаимосвязи между слабостью институциональных структур и конфликтами, сопряженными с проявлениями насилия, см. Fearon 2010a; Fearon 2010b; Walter 2010.
- 33 McNeish 2010; Ross 2003.
- 34 На основании последних исследований по проблемам государственного строительства, в частности, North, Wallis, and Weingast 2009; Dobbins and others 2007; Fukuyama 2004; Acemoglu, Johnson, and Robinson 2005; Acemoglu, Johnson, and Robinson 2001. Эти положения нашли свое отражение и в недавно принятых документах политического характера: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2010a; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2010d; OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) 2011.
- 35 ДМР определяет институты как официальные и неофициальные «правила игры», к числу которых относятся официальные правила, писанные законы, организации, неформальные нормы поведения и общие убеждения – а также организационные структуры, созданные в целях реализации и обеспечения соблюдения этих норм (как государственные, так и негосударственные организации). Институты формируют интересы, стимулы и формы поведения, способствующие насилию. В

отличие от договоров элит, институты безличны – продолжение их функционирования не зависит от присутствия конкретных лидеров, и поэтому они служат более прочной гарантией иммунитета к насилию. Институты действуют на всех уровнях общества – местном, национальном, региональном и глобальном.

- 36 Fearon 2010a; Fearon 2010b; Walter 2010.
- 37 Arboleda 2010; консультации представителей авторского коллектива ДМР с государственными должностными лицами, представителями гражданского общества и сотрудниками служб безопасности в Колумбии в 2010 году.
- 38 Gambino 2010.
- 39 На организованной в 2010 году ПРООН встрече представителей англоговорящих и франкоговорящих общин в Кении было впервые сформулировано понятие «способности к сотрудничеству», а также дано следующее определение институтов, занимающихся предупреждением насилия и преодолением его последствий: «динамичные сети, объединяющие взаимосвязанные структуры, механизмы, ресурсы, ценности и навыки, которые, в рамках диалога и консультаций, способствуют предотвращению конфликтов и миростроительству в обществе». UN Interagency Framework for Coordination on Preventive Action 2010, 1.
- 40 Barron and others 2010.
- 41 World Bank 2010c; Buhaug and Urdal 2009.
- 42 См. Schneider, Buehn, and Montenegro 2010. Сведения о протестах по поводу роста цен на продовольствие приводятся по сообщениям СМИ, данные об эффективности управления – из работы Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi 2010.
- 43 Menkhaus 2010; Menkhaus 2006.
- 44 О роли институтов в экономическом росте и развитии см. Acemoglu, Johnson, and Robinson 2005.
- 45 North, Wallis, and Weingast 2009.
- 46 О влиянии колониализма на развитие современных институтов в бывших колониях см. Acemoglu, Johnson, and Robinson 2001.
- 47 Special Inspector General for Iraq Reconstruction 2009.
- 48 По мнению Маргарет Леви (Margaret Levi), «доверие – это, на самом деле, комплексное понятие, означающее целую совокупность факторов, которые позволяют людям рисковать, вступая в сделки с другими людьми, решать проблемы, требующие коллективных усилий, или действовать способами, которые кажутся противоречащими личной выгоде в её обычном понимании». Далее Леви отмечает, что «речь идет о некоем совместном предприятии, предполагающем, что доверитель питает достаточно обоснованную надежду на то, что разумное доверие даст положительный результат, и стремится действовать, руководствуясь такой надеждой». (Braithwaite and Levi 1998, 78).
- 49 Pritchett and de Weijer 2010.
- 50 О взаимосвязи между безопасностью и развитием велись споры в рамках обсуждения понятия безопасности человека, которое включает в себя свободу от страха, свободу от лишений и свободу вести достойный образ жизни. Ставя безопасность и благополучие человека во главу угла, безопасность человека устраняет целый ряд угроз, порождаемых как бедностью и насилием, так и сочетанием этих факторов. В докладе признается значение безопасности человека и подчеркивается необходимость ставить человека в центр внимания, но при этом чаще всего используется термин «безопасность граждан» с тем, чтобы еще больше сфокусировать внимание на свободе от физического насилия и от страха перед насилием. Это делается в надежде внести дополнительный вклад в обсуждение аспекта свободы от страха, который является частью понятия безопасности человека. См. Commission on Human Security 2003; UN General Assembly 2005; UN General Assembly 2010, а также другие форумы, например Asia-Pacific Economic Cooperation, G8 and World Economic Forum.
- 51 «Укрепление доверия» в терминологии посредничества означает укрепление доверия между противостоящими сторонами; в финансовой сфере понятие «доверие» означает веру участников рынка в то, что государство вырабатывает рациональную политику и будет в состоянии осуществить ее. ДМР определяет это понятие как формирование чувства доверия между группами граждан, которых разделило насилие, между гражданами и государством, а также между государством и иными заинтересованными сторонами (соседними государствами, зарубежными партнерами, инвесторами), поддержка со стороны которых (политическая, поведенческая или экономическая) необходима для достижения позитивного результата.
- 52 Об укреплении доверия и изменении ожиданий см. Hoff and Stiglitz 2008.
- 53 Bedeski 1994; Cumings 2005; Kang 2002; Chang and Lee 2006.
- 54 См. Stedman 1996; Nilsson and Jarstad 2008. О договоренностях элит, мерах по политическому урегулированию и интеграции см. Di John and Putzel 2009.
- 55 Anderlini 2000.
- 56 World Bank 2008; World Bank 2009; Republic of Lebanon Ministry of Environment 1999.
- 57 UN DPKO (United Nations Department of Peacekeeping Operations) 2010.
- 58 О земельной реформе в Японии см. Kawagoe 1999. О земельной реформе в Корее см. Shin 2006.
- 59 Braud and Grevi 2005.
- 60 Программа оказания помощи в сферах государственного и экономического управления (ГЕМАП), реализация которой началась в период подготовки к выборам 2005 года в Либерии, предусматривает принцип «двух ключей» при принятии решений в сфере государственных доходов и расходов. Её реализацией совместно руководят правительство страны и международное сообщество, и разрабатывалась она именно для того, чтобы убедить скептически настроенное население и доноров



- в том, что многолетнему мародерству и коррупции чиновников положен конец, и что услуги будут оказываться на надежной основе. Dwan and Bailey 2006; Government of the Republic of Liberia Executive Mansion 2009.
- 61 Для борьбы с коррупцией и преступностью в Гватемале в 2007 году по договоренности с ООН была создана Международная комиссия по борьбе с безнаказанностью (МКББГ). В обязанности Комиссии входит «оказывать поддержку, укреплять и содействовать институтам Государства Гватемала, ответственным за расследование преступлений, предположительно совершенных в связи с деятельностью незаконных вооруженных формирований и подпольных организаций безопасности, и наказание виновных». См. United Nations 2006.
- 62 О Программе национальной солидарности в Афганистане см. Christia and others 2010; Ashe and Parott 2001; United Nations Assistance Mission in Afghanistan and Office of the High Commissioner on Human Rights 2010. О многоотраслевых программах предупреждения насилия в Латинской Америке см. Alvarado and Abizanda 2010; Beato 2005; Fabio 2005; International Centre for the Prevention of Crime 2005; Duailibi and others 2007; Peixoto, Andrade, and Azevedo 2007; Guerrero 2006; Llorente and Rivas 2005; Formisano 2002.
- 63 О Боснии и Герцеговине см. Heinemann-Grüder, Pietz, and Duffy 2003; Vetschera and Damian 2006; Wisler 2005. О Колумбии см. Guerrero 2006; Mason 2003; Presidencia República de Colombia 2010. О Гаити см. UN DPKO (United Nations Department of Peacekeeping Operations) 2010; Carey 2005.
- 64 Об Индии см. India Ministry of Rural Development 2005; India Ministry of Rural Development 2010. Об Индонезии см. Barron 2010; Guggenheim 2011. О Косово см. USAID (United States Agency for International Development) 2007; Institute for State Effectiveness 2007. О Руанде см. Boudreaux 2010.
- 65 О Никарагуа см. Bastick, Grimm, and Kunz 2007. О Непале см. Ashe and Parott 2001.
- 66 О Либерии см. Blundell 2010. О Мозамбике см. Crown Agents 2007.
- 67 О программах здравоохранения в Тиморе-Лешти см. AusAID 2009; Rohland and Cliffe 2002; Baird 2010.
- 68 Messick 2011.
- 69 Giovine and others 2010;
- 70 Guerrero 2006; Mason 2003; Presidencia República de Colombia 2010.
- 71 В своей книге «Fixing Failed States» (Возрождение несостоятельных государств) Ашраф Гани и Клэр Локхарт рассматривают вопрос установления легитимности и восстановления суверенитета нестабильных и страдающих от конфликтов государств через призму «двойного договора». Основное содержание «двойного договора» – это «комплекс прав и обязанностей, подкрепляющий притязания государства на суверенитет...»; это понятие подразумевает, во-первых, «договор... между государством и его гражданами... воплощенный в согласованном комплексе правил», и, во-вторых, договор «между государством и международным сообществом, обеспечивающий соблюдение международных норм и стандартов подотчетности и прозрачности». Ghani and Lockhart 2008, 8.
- 72 Agoglia, Dziedzic, and Sotirin 2008.
- 73 Консультации авторов ДМР в 2010 году с бывшими ключевыми участниками переговоров в ЮАР между Альянсом АНК и Национальной партией.
- 74 Barron and others 2010.
- 75 WDR team consultation in Haiti, 2010; UNDPKO 2010.
- 76 О Южной Африке см. Kambuwa and Wallis 2002; консультации авторов ДМР в 2010 году с бывшими ключевыми участниками переговоров в ЮАР между Альянсом АНК и Национальной партией. О Пакистане: World Bank and ADB (Asian Development Bank) 2010.
- 77 Консультации представителей авторского коллектива ДМР с государственными должностными лицами, представителями гражданского общества и сотрудниками служб безопасности в Колумбии в 2010 году.
- 78 К числу таких механизмов относятся: отдел по вопросам посредничества ЮНДПА; АС и другие региональные посреднические органы; механизмы посредничества «второй дорожки», например, Центр в поддержку гуманитарного диалога.
- 79 Ojelo 2007; Odendaal 2010; UNDP (UN Department of Political Affairs) 2011.
- 80 Инициатива по кризисному регулированию (ИКР) – финская независимая некоммерческая организация, занимающаяся урегулированием конфликтов и установлением прочного мира. В 2005 году председатель ИКР, бывший президент Финляндии Ахтисаари выступил посредником при заключении в Ачехе, Индонезия, мирного соглашения между правительством Республики Индонезия и Движением за освобождение Ачеха. См. Crisis Management Initiative 2011.
- 81 О «совместных миссиях» ООН см. Eide and others 2005. Об «общегосударственных» подходах см. Organisation for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee (OECD-DAC) 2006; Department for International Development 2010; Department for International Development 2009. Об «общесистемных» подходах см. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2007. О региональных механизмах см. African Union 2006; African Union 2007b.
- 82 Stewart and Brown 2007.
- 83 Organisation for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee (OECD-DAC) 2008.
- 84 Organisation for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee (OECD-DAC) 2010.
- 85 В ходе недавнего исследования оценивалось, во сколько странам обходится нестабильность помощи, ведущая к нестабильности государственных доходов и программ развития. Снижение эффективности

- вследствие нестабильности чистого объема ОПР в слабых государствах было в два с лишним раза выше, чем в сильных – 2,5 процента против 1,2 процента ВВП (см. Kharas 2008).
- 86 Контрабанда по своей природе представляет собой явление регионального и мирового характера, которое, подобно цепной реакции, оказывает воздействие на страны производства, транзита и потребления. Меры, принимаемые в Колумбии против наркокартелей, затрагивают Центральную Америку, Мексику и даже Западную Африку; недавние политические дебаты по поводу легализации наркотиков в Калифорнии могут оказать воздействие на страны-производители. То же самое происходит и в отношении других сырьевых товаров: ограничения на вырубку леса в одной стране могут увеличить спрос на такую вырубку в других странах, где подобных ограничений нет, а это повысит их уязвимость в отношении коррупции и насилия.
- 87 Кимберлийский процесс проводится совместно силами организаций гражданского общества, представителей отрасли и правительств в целях воспрепятствования перемещению «конфликтных алмазов», средства от продажи которых идут на поддержку мятежников в таких странах, как Демократическая Республика Конго. В рамках процесса применяется собственная система сертификации алмазов, налагающая существенные обязательства на 49 участников процесса (представляющих 75 стран), чтобы не допустить использования поставок необработанных алмазов для финансирования насилия. См. Kimberley Process Certification Scheme 2010.
- 88 Organisation for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee (OECD-DAC) 2010.
- 89 Консультации авторского коллектива ДМР со страновой группой в Тиморе-Лешти в 2010 году.
- 90 United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights 2006.
- 91 Группа «7+» – это «независимый автономный форум нестабильных и затронутых конфликтами стран и регионов, объединившихся для того, чтобы их коллективный голос был услышан международным сообществом». Группа «7+» была создана в 2008 году, в ее состав входят Афганистан, Бурунди, Гаити, Демократическая Республика Конго, Кот-д'Ивуар, Либерия, Непал, Соломоновы Острова, Сьерра-Леоне, Тимор-Лешти, Центральноафриканская Республика, Чад и Южный Судан. См. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding 2010.
- 92 Практический пример такого рода дает Эфиопия, где в 2005 году правительство и доноры договорились перейти от обычной бюджетной поддержки к программе перечисления денежных средств местным и муниципальным властям. Программа предусматривала меры, которые были призваны обеспечить получение всеми регионами страны, вне зависимости от того, как они проголосовали на выборах, постоянной помощи от центрального правительства.
- 93 См. DFID (U.K.Department for International Development) 2010. Об Афганистане см. Atos Consulting 2009. О Западном берегу реки Иордан и секторе Газа см. World Bank 1999. О Непале см. UNOHCHR (UN Office of High Commissioner for Human Rights) 2010; Government of Nepal, UNDP (United Nations Development Programme), and UNDG (United Nations Development Group) 2010.
- 94 См. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2010e; Scanteam 2010.
- 95 Gelb 2010.
- 96 См. Favaro 2008 and Favaro 2010.
- 97 Messick 2011.
- 98 Страны субрегиона Большого Меконга (СБМ) (Вьетнам, Камбоджа, Китай, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Мьянма и Таиланд) осуществили масштабную серию региональных проектов в области транспорта, энергетики, электросвязи, рационального природопользования, развития людских ресурсов, туризма, торговли, инвестиций в развитие частного сектора и сельского хозяйства. Известно, что странам СБМ удалось увеличить объемы трансграничной торговли, снизив при этом уровень бедности и обеспечив общую заинтересованность в экономической стабильности и мире.
- 99 Инициатива для стран западноафриканского побережья (WACI) – это совместная программа Управления ООН по наркотикам и преступности, Отделения ООН для Западной Африки, Департамента ООН по политическим вопросам и Интерпола по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, организованной преступностью и злоупотреблением наркотиками в Западной Африке. Инициатива представляет собой обширный комплекс мероприятий, направленных на наращивание потенциала, как на национальном, так и на региональном уровне, в области обеспечения правопорядка, судебной экспертизы, пограничного контроля, борьбы с отмыванием денег и укрепления системы уголовного правосудия, и, тем самым, способствует реализации инициатив по миростроительству и реформированию сектора безопасности.
- 100 Модель «еврорегионов» зародилась в конце 1950-х годов как инновационная форма трансграничного сотрудничества (между двумя или несколькими государствами, границы которых проходят через общий для них приграничный регион). Модель «еврорегионов» развивалась в целях стимулирования трансграничного сотрудничества в экономической, социальной, культурной и рекреационной сферах; темпы её развития существенно ускорились благодаря созданию европейского общего рынка и недавним демократическим преобразованиям. В настоящее время на территории Европы насчитывается более ста «еврорегионов», причем в последнее время эта модель воспроизводится и в Восточной и Центральной Европе. В районах, которые прежде были очагами конфликтов, сотрудничество налаживалось не без труда, но сейчас уже есть хорошие примеры трансграничных программ в области развития, в социальной сфере и в области обеспечения безопасности, осуществляемых в расположенных на территории нескольких государств районах

- проживания национальных меньшинств, либо в районах, серьезно пострадавших в прошлом от межгосударственных и гражданских войн. См. Greta and Lewandowski 2010; Otocan 2010; Council of Europe 1995; Council of Europe and Institute of International Sociology of Gorizia 2003; Bircik and others 2001.
- 101 Признавая, что неспособность обеспечить безопасность границ постоянно приводила к конфликтам, Африканский союз разработал в 2007 году Пограничную программу Африканского союза в целях делимитации и демаркации проблемных приграничных районов и развития трансграничного сотрудничества и торговли как средства предупреждения конфликтов. Программа состоит из четырех компонентов. Во-первых, она предусматривает демаркацию и сухопутных, и морских границ, поскольку на данный момент официальные процедуры демаркации и согласования проведены в Африке в отношении только четверти границ, а значит, с открытием новых месторождений нефти вероятно возникновение новых споров. Во-вторых, она способствует трансграничному сотрудничеству с целью пресечения действий преступников-«гастролеров». В-третьих, она направлена на поддержку трансграничных программ миростроительства. В-четвертых, она закрепляет достигнутое в области экономической интеграции благодаря региональным экономическим сообществам. Осуществление первого экспериментального проекта в рамках этой программы началось в регионах Сикассо (Мали) и Бобо-Диуалассо (Буркина-Фасо); он направлен на укрепление сотрудничества, и участие в нем принимают представители местных органов, частного и государственного сектора. См. African Union 2007a.
- 102 АСЕАН сыграла важную роль в посреднических усилиях и урегулировании конфликтов в регионе Юго-Восточной Азии. Среди примеров – её помощь во время конфликта в Камбодже в 1997-1999 годах, начавшаяся в 1999 году операция по поддержанию мира в Тимор-Лешти, договор об урегулировании конфликта в Ачехе в 2005 году и помощь в ликвидации катастрофических последствий циклона «Наргис» в Мьянме в мае 2008 года.
- 103 Расчеты авторского коллектива ДМР на основании данных Powell and Thune (готовится к печати).
- 104 Наиболее распространенная среди всех форм сотрудничества по линии «Юг – Юг» – это оказание технической помощи. Хотя в центре внимания многих проектов оказания технического содействия находятся проблемы экономического и социального развития, страны Юга накопили также особый потенциал в сфере постконфликтного миростроительства. Примерами этому является помощь Южной Африки в наращивании структурного потенциала в сфере коммунальных услуг путем организации обучения коллег в Бурунди, Руанде и Южном Судане. Сотрудничество 45 муниципалитетов в Сальвадоре, Гватемале и Гондурасе помогает в рациональном использовании региональных общественных благ, например, водных ресурсов в регионе Трифинио. Африканский банк развития также разработал специальный механизм поощрения сотрудничества по линии «Юг – Юг» в нестабильных государствах. См. также Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2010c.
- 105 Так, например, по мнению Африканского союза, в странах Западной Африки, где недавно были совершены государственные перевороты, донорам необходимо продолжить поддержку социальных программ и программ сокращения бедности, однако более масштабную помощь следует представлять таким образом, чтобы это способствовало возвращению к конституционным методам правления. На практике, доноры разделились на две группы: одна из них полностью прекратила помощь, а другая – продолжила оказание помощи без каких-либо изменений. Консультации авторского коллектива ДМР с официальными лицами Африканского союза, Аддис-Абеба, 2010 год.

## Библиография

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2001. “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation.” *American Economic Review* 91 (5): 1369–401.
- . 2005. “Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth.” In *Handbook of Economic Growth*, ed. Philippe Aghion and Stephen N. Durlauf. Amsterdam: Elsevier.
- African Union. 2006. “Draft Policy Framework for Post-conflict Reconstruction and Development (PCRD).” African Union, Addis Ababa.
- . 2007a. “Declaration on the African Union Border Programme and its Implementation Modalities as Adopted by the Conference of African Ministers in Charge of Border Issues held in Addis Ababa (Ethiopia).” African Union, Addis Ababa.
- . 2007b. “Framework for Postconflict Reconstruction and Technical and Vocational Education and Training (TVET).” African Union, Addis Ababa.
- Agoglia, John, Michael Dziedzic, and Barbara Sotirin, eds. 2008. *Measuring Progress in Conflict Environments (MPICE): A Metrics Framework*. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Alvarado, Nathalie, and Beatriz Abizanda. 2010. “Some Lessons Learnt in Citizen Security by the IADB.” Background note for the WDR 2011.

- American Psychological Association. 1996. "Violence and the Family: Report of the American Psychological Association Presidential Task Force on Violence and the Family." American Psychological Association, Washington, DC.
- Anderlini, Sanam. 2000. "Women at the Peace Table: Making a Difference." United Nations Development Fund for Women, New York.
- Anderlini, Sanam Naraghi. 2010. "Gender Background Paper." Background paper for the WDR 2011.
- Arboleda, Jairo. 2010. "Security and Development in Colombia." Background note for the WDR 2011.
- Arnson, Cynthia J., and I. William Zartman, eds. 2005. *Rethinking the Economics of War: The Intersection of Need, Creed and Greed*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Ashe, Jeffrey, and Lisa Parott. 2001. "Impact Evaluation: PACT's Women's Empowerment Program in Nepal—A Savings and Literacy Led Alternative to Financial Institution Building." University of Brandeis and Freedom From Hunger, Waltham.
- Ashforth, Adam. 2009. "Ethnic Violence and the Prospects for Democracy in the Aftermath of the 2007 Kenyan Elections." *Public Culture* 21 (1): 9–19.
- Atos Consulting. 2009. "Evaluation of the Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA) Phase IV: Report." Atos Consulting, Paris.
- AusAID. 2009. "Australian Aid to Water Supply and Sanitation Service Delivery in East Timor and Indonesia: Evaluation Report." AusAID, Canberra.
- Baird, Mark. 2010. "Service Delivery in Fragile and Conflict-Affected States." Background paper for the WDR 2011.
- Baker, Paul, Friedrich von Kirchbach, Mondher Mimouni, and Jean-Michel Pasteels. 2002. "Analytical Tools for Enhancing the Participation of Developing Countries in the Multilateral Trading System in the Context of the Doha Development Agenda." *Aussenwirtschaft* 57 (3): 343–69.
- Barron, Patrick. 2010. "Community-Driven Development in Post-conflict and Conflict-Affected Areas." Background note for the WDR 2011.
- Barron, Patrick, Paul Arthur, Peter Bartu, and Teresa Whitfield. 2010. "Sub-national Conflicts in Middle- and Higher-Income Countries." Background paper for the WDR 2011.
- Bastick, Megan, Karin Grimm, and Rahel Kunz. 2007. *Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Bayer, Resat, and Matthew C. Rupert. 2004. "Effects of Civil Wars on International Trade, 1950–92." *Journal of Peace Research* 41 (6): 699–713.
- Beato, Claudio C. 2005. "Case Study 'Fico Vivo' Homicide Control Project in Belo Horizonte." World Bank, Washington, DC.
- Bedeski, Robert. 1994. *The Transformation of South Korea: Reform and Reconstitution in the Sixth Republic under Roh Tae Woo, 1987–1992*. New York: Routledge.
- Beijing Declaration and Platform for Action. 1995. "Chapter IV. E. Women and Armed Conflict." Fourth World Conference on Women, United Nations, Beijing.
- Besley, Timothy, and Torsten Persson. 2009. "Repression or Civil War?" *American Economic Review* 99 (2): 292–97.
- . 2010. "State Capacity, Conflict and Development." *Econometrica* 78 (1): 1–34.
- Bilcik, Vladimir, Alexander Duleba, Michal Klyap, and Svitlana Mitryayeva. 2001. "Role of the Carpathian Euroregion in Strengthening Security and Stability in Central and Eastern Europe." Research Center of the Slovak Foreign Policy Association; Strategies Studies Foundation; Freedom House; and Carpathian Foundation, Truskavets, Ukraine.
- Blattman, Christopher, and Edward Miguel. 2010. "Civil War." *Journal of Economic Literature* 48 (1): 3–57.
- Blundell, Arthur G. 2010. "Forests and Conflict: The Financial Flows That Fuel War." Background paper for the WDR 2011.
- Bøås, Morten, Åage Tiltnes, and Hedda Flatø. 2010. "Comparing the Cases." Background paper for the WDR 2011.
- Boudreaux, Karol C. 2010. "A Better Brew for Success: Economic Liberalization in Rwanda's Coffee Sector." World Bank, Washington, DC.
- Bowden, Anna. 2010. "The Economic Cost of Maritime Piracy." One Earth Future Foundation, Louisville, CO.
- Braithwaite, Valerie, and Margaret Levi, eds. 1998. *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation.

- Braud, Pierre-Antoine, and Giovanni Grevi. 2005. "The EU Mission in Aceh: Implementing Peace." EU/ISS Occasional Paper 61, European Union Institute for Security Studies, Paris.
- Buhaug, Halvard, and Kristian S. Gleditsch. 2008. "Contagion or Confusion? Why Conflicts Cluster in Space." *International Studies Quarterly* 52 (2): 215–33.
- Buhaug, Halvard, and Henrik Urdal. 2009. "An Urbanization Bomb? Population Growth and Social Disorder in Cities." Paper presented at the Joint CSCW WG3/GROW-Net workshop. Oslo.
- Carey, Henry F. 2005. "Militarization Without Civil War: The Security Dilemma and Regime Consolidation in Haiti." *Civil Wars* 7 (4): 330–356.
- Cerra, Valerie, and Sweta C. Saxena. 2008. "Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery." *American Economic Review* 98 (1): 439–57.
- Chang, Yun-Shik, and Steven H. Lee. 2006. *Transformations in Twentieth Century Korea*. New York: Routledge.
- Chen, Shaohua, Martin Ravallion, and Prem Sangraula. 2008. "Dollar a Day Revisited." *World Bank Economic Review* 23 (2): 163–84.
- Christia, Fotini, Ruben Enikolopov, Shahim A. Kabuli, and Andrew Beath. 2010. "Randomized Impact Evaluation of Phase-II of Afghanistan's National Solidarity Programme (NSP)." World Bank, Washington, DC; Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome; and Afghanistan Ministry of Rural Rehabilitation and Development, Kabul.
- Collier, Paul, Lisa Chauvet, and Håvard Hegre. 2007. "The Security Challenge in Conflict-Prone Countries." Copenhagen Consensus 2008 Challenge Paper, Copenhagen.
- Collier, Paul, Lani Elliott, Håvard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol, and Nicholas Sambanis. 2003. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington, DC: World Bank.
- Collier, Paul, and Anke Hoeffler. 1998. "On Economic Causes of Civil War." *Oxford Economic Papers* 50 (4): 563–73.
- . 2004. "Greed and Grievance in Civil War." *Oxford Economic Papers* 56 (4): 563–95.
- Council of Europe. 1995. "Examples of Good Practice of Transfrontier Co-operation Concerning Members of Ethnic Groups Residing on the Territory of Several States." Council of Europe, Strasbourg.
- Council of Europe, and Institute of International Sociology of Gorizia. 2003. "Cross-Border Co-operation in the Balkan/Danube Area: An Analysis of Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats." Strasbourg, France: Council of Europe; Gorizia, Italy: Institute of International Sociology of Gorizia.
- Crisis Management Initiative. 2011. "Aceh." Crisis Management Initiative, Helsinki, Finland.
- Crown Agents. 2007. "Customs Reform Programme 1997–2006: The Modernisation of Alfândegas de Moçambique." Crown Agents, Sutton, U.K.
- Cummings, Bruce. 2005. "State Building in Korea: Continuity and Crisis." In Matthew Lange and Dietrich Rueschemeyer, eds., *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Dahlberg, Linda L. 1998. "Youth Violence in the United States: Major Trends, Risk Factors, and Prevention Approaches." *American Journal of Preventive Medicine* 14 (4): 259–72.
- Davies, Stephen, Dimieari von Kenedy, and Mark Drennan. 2005. "Illegal Oil Bunkering in the Niger Delta." Niger Delta Peace and Security Strategy Working Group, Port Harcourt, Nigeria.
- De Groot, Olaf J. 2010. "The Spillover Effects of Conflict on Economic Growth in Neighbouring Countries in Africa." *Defence and Peace Economics* 21 (2): 149–64.
- Demombynes, Gabriel. 2010. "Drug Trafficking and Violence in Central America and Beyond." Background paper for the WDR 2011.
- DFID (Department for International Development). 2009. "Building the State and Securing the Peace." DFID, London.
- . 2010. "Working Effectively in Conflict-Affected and Fragile Situation." DFID, London.
- Di John, Johnathon, and James Putzel. 2009. "Political Settlements." Governance and Social Development Resource Centre, International Development Department, University of Birmingham, Birmingham, U.K.
- Dobbins, James, Seth G. Jones, Keith Crane, and Beth C. DeGrasse. 2007. *The Beginner's Guide to Nation-Building*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.

- Duailibi, Sergio, William Ponicki, Joel Grube, Ilana Pinsky, Ronaldo Laranjeira, and Martin Raw. 2007. "The Effect of Restricting Opening Hours on Alcohol-Related Violence." *American Journal of Public Health* 97 (12): 2276–80.
- Dwan, Renata, and Laura Bailey. 2006. "Liberia's Governance and Economic Management Assistance Program (GEMAP): A Joint Review by the Department of Peacekeeping Operations' Peacekeeping Best Practices Section and the World Bank's Fragile States Group." World Bank, Fragile States Group; New York: United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Best Practices Section, Washington, DC.
- Eide, Espen B., Anja T. Kaspersen, Randolph Kent, and Karen von Hippel. 2005. "Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations." UN Executive Committee on Humanitarian Affairs, New York.
- Elbadawi, Ibrahim, Håvard Hegre, and Gary J. Milante. 2008. "The Aftermath of Civil War." *Journal of Peace Research* 45 (4): 451–59.
- Fabio, Sanchez. 2005. *Las Cuentas de la Violencia*. Bogota: Norma Editorial.
- Favaro, Edgardo, eds. 2008. *Small States, Smart Solutions: Improving Connectivity and Increasing the Effectiveness of Public Services*. Washington, DC: World Bank.
- . 2010. "Using Regional Institutions to Improve the Quality of Public Services." Background paper for the WDR 2011.
- Fearon, James D. 1995. "Rationalist Explanations for War." *International Organization* 49 (3): 379–414.
- . 2010a. "Governance and Civil War Onset." Background paper for the WDR 2011.
- . 2010. "Homicide Data." Background note for the WDR 2011.
- Formisano, Michel. 2002. "Econometría Espacial: Características de la Violencia Homicida en Bogotá." El Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Bogotá.
- Fukuyama, Francis. 2004. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gaibulloev, Khusrav, and Todd Sandler. 2008. "Growth Consequences of Terrorism in Western Europe." *Kyklos* 61 (3): 411–24.
- Gambino, Anthony W. 2010. "Democratic Republic of Congo." Background paper for the WDR 2011.
- Gelb, Alan. 2010. "How Can Donors Create Incentives for Results and Flexibility for Fragile States? A Proposal for IDA." Working Paper 227, Center for Global Development, Washington, DC.
- Ghani, Ashraf C., and Clare Lockhart. 2008. *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*. Oxford: Oxford University Press.
- Giovine, Luigi, Robert Krech, Kremena Ionkova, and Kathryn Bach. 2010. "Holding on to Monrovia: Protecting a Fragile Peace through Economic Governance and Short-Term Employment." Background paper for the WDR 2011.
- Gleditsch, Kristian S. 2007. "Transnational Dimensions of Civil War." *Journal of Peace Research* 44 (3): 293–309.
- Gleditsch, Kristian S., and Michael D. Ward. 1999. "Interstate System Membership: A Revised List of the Independent States since 1816." *International Interactions* 25 (4): 393–413.
- Gleditsch, Kristian S., and Michael D. Ward. 2000. "War and Peace in Space and Time: The Role of Democratization." *International Studies Quarterly* 44 (1): 1–29.
- Gleditsch, Nils P., Peter Wallensteen, Mikael Eriksson, Margareta Sollenberg, and Håvard Strand. 2002. "Armed Conflict 1946–2001: A New Dataset." *Journal of Peace Research* 39 (5): 615–37.
- Global Terrorism Database. 2010. "Global Terrorism Database." National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, University of Maryland, College Park, MD. <http://www.start.umd.edu/gtd/>.
- Goldstone, Jack A. 2010. "Representational Models and Democratic Transitions in Fragile and Post-conflict States." Background paper for the WDR 2011.
- Gomez, Margarita Puerto, and Asger Christensen. 2010. "The Impacts of Refugees on Neighboring Countries: A Development Challenge." Background paper for the WDR 2011.
- Government of Nepal, UNDP (United Nations Development Programme), and undg (United Nations Development Group). 2010. "Third Consolidated Annual Report on Activities Implemented under the United Nations Peace Fund for Nepal: Report of the Administrative Agent of the United Nations Peace Fund for Nepal for the period 1 January to 31 December 2009." UNDP; undg; and Government of Nepal, Kathmandu.

- Government of the Republic of Liberia Executive Mansion. 2009. "Liberia Makes Progress on Corruption, Transparency International Index Shows." Government of the Republic of Liberia Executive Mansion, Monrovia.
- Greta, Maria, and Krzysztof Lewandowski. 2010. "Euroregion's 'Mission' and the Success of the Lisbon Strategy." *Business and Economic Horizons* 1 (1): 14–20.
- Grossman, Hershel I. 1991. "A General Equilibrium Model of Insurrections." *American Economic Review* 81 (4): 912–21.
- Guerrero, Rodrigo. 2006. "Violence Prevention Through Multi-sectoral Partnerships: The Cases of Cali and Bogotá." *African Safety Promotion: A Journal of Injury and Violence Prevention* 4 (2): 88–98.
- Guggenheim, Scott. (2010). "Community Driven Development versus Flexible Funding to Communities in Conflict and Post-conflict Environments." Background note for the WDR 2011.
- Gurr, Ted R. 1970. *Why Men Rebel*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hanson, Stephanie. 2010. "Combating Maritime Piracy." Council on Foreign Relations, Washington, DC.
- Harbom, Lotta, and Peter Wallensteen. 2010. "Armed Conflicts, 1946–2009." *Journal of Peace Research* 47 (4): 501–09.
- Harild, Niels, and Asger Christensen. 2010. "The Development Challenge of Finding Durable Solutions for Refugees and Internally Displaced People." Background note for the WDR 2011.
- Harriott, Anthony. 2004. *Understanding Crime in Jamaica: New Challenges for Public Policy*. Kingston: University of West Indies Press.
- . 2008. *Organized Crime and Politics in Jamaica: Breaking the Nexus*. Kingston: Canoe Press, University of West Indies.
- Hegre, Håvard, and Nicholas Sambanis. 2006. "Sensitivity Analysis of Empirical Results on Civil War Onset." *Journal of Conflict Resolution* 50 (4): 508–35.
- Heinemann-Grüder, Andreas, Tobais Pietz, and Shay Duffy. 2003. "Turning Soldiers into a Work Force: Demobilization and Reintegration in Post-Dayton Bosnia and Herzegovina." Brief 27, Bonn International Center for Conversion Brief, Bonn, Germany.
- Hewitt, J. Joseph, Jonathan Wilkenfeld, and Ted R. Gurr. 2010. *Peace and Conflict 2010*. Boulder, CO: Paradigm Publishers.
- Hirshleifer, Jack. 1995. "Anarchy and Its Breakdown." *Journal of Political Economy* 103 (1): 26–52.
- Hoeffler, Anke, Sarah von Billerbeck, and Syeda S. Ijaz. 2010. "Post-Conflict Recovery and Peace Building." Background paper for the WDR 2011.
- Hoff, Karla, and Joseph E. Stiglitz. 2008. "Exiting a Lawless State." *Economic Journal* 118 (531): 1474–97.
- Human Security Report Project. 2010. "Human Security Report 2009/2010: The Causes of Peace and the Shrinking Costs of War." Human Security Report Project, Vancouver.
- India Ministry of Rural Development. 2005. "The Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act." Government of India, New Delhi.
- . 2010. "Background Material for the World Development Report on Conflict, Security & Development." Background note for the WDR 2011.
- Institute for State Effectiveness. 2007. "Kosovo, Developing a Strategy for the Future." Institute for State Effectiveness, Washington, DC.
- Internal Displacement Monitoring Centre. 2008. "Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2007." Internal Displacement Monitoring Centre of the Norwegian Refugee Council, Geneva.
- International Centre for the Prevention of Crime. 2005. "Urban Crime Prevention and Youth at Risk: Compendium of Promising Strategies and Programmes from Around the World." Paper presented at the 11th United Nations Congress on Crime and Criminal Justice. Bangkok, April 18.
- International Crisis Group. 2008. "Kenya in Crisis." Africa Report 137, International Crisis Group, Brussels.
- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. 2010. "Dili Declaration and Annex: Statement by the G7+." International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, Dili.
- Johnston, Michael. 2010. "Anti-Corruption Strategies in Fragile States." Background paper for the WDR 2011.

- Kambuwa, Marvin, and Malcolm Wallis. 2002. "Performance Management and Integrated Development Planning in South Africa." Paper presented at the 24th Round Table Conference of the African Association for Public Administration and Management, Maseru, November 25.
- Kang, David. 2002. *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2010. "Governance Matters 2009: Worldwide Governance Indicators 1996–2008." World Bank, Washington, DC.
- Kawagoe, Toshihiko. 1999. "Agricultural Land Reform in Postwar Japan: Experiences and Issues." Policy Research Working Paper 2111, World Bank, Washington, DC.
- Keefer, Philip. 2008. "Insurgency and Credible Commitment in Autocracies and Democracies." *The World Bank Economic Review* 22 (1): 33–61.
- Kharas, Homi. 2008. "Measuring the Cost of Aid Volatility." Wolfensohn Centre for Development Working Paper 3, Brookings Institution, Washington, DC.
- Kimberley Process Certification Scheme. 2010. "The Kimberley Process." Kimberley Process Certification Scheme, Jerusalem.
- Lacina, Bethany, and Nils P. Gleditsch. 2005. "Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths 2005." *European Journal of Population* 21 (2–3): 145–66.
- Leslie, Glaister. 2010. "Confronting the Don: The Political Economy of Gang Violence in Jamaica." Small Arms Survey, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva.
- Llorente, Maria V., and Angela Rivas. 2005. "Case Study of Reduction of Crime in Bogotá: A Decade of Citizen's Security Policies." World Bank Policy Research Working Paper, Washington, DC.
- Loayza, Norman, Pablo Fajnzylber, and Daniel Lederman. 2002a. "Inequality and Violent Crime." *Journal of Law and Economics* 45 (1): 1–40.
- . 2002b. "What Causes Violent Crime?" *European Economic Review* 46 (7): 1323–57.
- Martin, Philippe, Thierry Mayer, and Mathias Thoenig. 2008. "Civil Wars and International Trade." *Journal of the European Economic Association* 6: 541–55.
- Mason, Ann. 2003. "Colombia's Democratic Security Agenda: Public Order in the Security Tripod." *Security Dialogue* 34 (4): 391–409.
- McNeish, John-Andrew. 2010. "Natural Resource Management: Rethinking Resource Conflict." Background paper for the WDR 2011.
- Menkhaus, Ken. 2006. "Governance without Government in Somalia: Spoilers, State Building, and the Politics of Coping." *International Security* 31 (3): 74–106.
- . 2010. "Somalia and the Horn of Africa." Background paper for the WDR 2011.
- Messick, Richard. 2010. "Anti-corruption Approaches in Nigeria and Haiti." Background note for the WDR 2011.
- Messner, Steven F., Lawrence E. Raffalovich, and Peter Shrock. 2002. "Reassessing the Cross-National Relationship between Income Inequality and Homicide Rates: Implications of Data Quality Control in the Measurement of Income Distribution." *Journal of Quantitative Criminology* 18 (4): 377–95.
- Murdoch, James C., and Todd Sandler. 2002. "Economic Growth, Civil Wars, and Spatial Spillovers." *Journal of Conflict Resolution* 46 (1): 91–110.
- Murshed, S. Mansoob, and Mohammad Z. Tadjoeeddin. 2007. "Reappraising the Greed and Grievance Explanations for Violent Internal Conflict." Research Working Paper 2, MICROCON, Brighton, U.K.
- Narayn, Deepa, and Patti Petesch, eds. 2010. *Moving Out of Poverty: Rising from the Ashes of Conflict*. Washington, DC: World Bank.
- National Counter Terrorism Center. 2010. "Worldwide Incidents Tracking System." National Counter Terrorism Center, McLean, VA.
- Neumayer, Eric. 2003. "Good Policy Can Lower Violent Crime: Evidence from a Cross-National Panel on Homicide Rates, 1980–97." *Journal of Peace Research* 40 (6): 619–40.
- Nilsson, Desirée, and Anna K. Jarstad. 2008. "From Words to Deeds: The Implementation of Power-Sharing Pacts in Peace Accords." *Conflict Management and Peace Science* 25 (3): 206–23.
- North, Douglass C., John J. Wallis, and Barry R. Weingast. 2009. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press.
- Odendaal, Andries. 2010. "Local Peacebuilding in Ghana." Paper presented at the Experience-sharing Seminar on Building Infrastructures for Peace. Naivasha, Kenya.



- Ojielo, Ozonnia. 2007. "Designing an Architecture for Peace: A Framework of Conflict Transformation in Ghana." Paper presented at the First Biennial Conference and General Assembly of the Society for Peace Studies and Practice. Abuja, January 22.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2007. "OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice." OECD, Paris.
- . 2010a. "Do No Harm: International Support for Statebuilding." OECD, Paris.
- . 2010b. "OECD. Stat Extracts". OECD, Paris. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?>
- . 2010c. "South-South Cooperation in the Context of Aid Effectiveness: Telling the Story of Partners Involved in More Than 110 Cases of South-South and Triangular Cooperation." OECD, Paris.
- . 2010d. "The State's Legitimacy in Fragile Situations: Unpacking Complexity." OECD, Paris.
- . 2010e. "Transition Financing: Building a Better Response." OECD, Paris.
- . 2011. "Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance." OECD, Paris.
- OECD-DAC.(Organisation for Economic Co-operation and Development-Development Assistance Committee). 2006. "Whole of Government Approaches to Fragile States." OECD-DAC, Paris.
- . 2008. "Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation, and Aid Predictability: Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans." OECD-DAC, Paris.
- . 2010. "Aid Risks in Fragile and Transitional Contexts: Key Messages from the Forthcoming Publication Aid Risks in Fragile and Transitional Contexts." The International Network on Conflict and Fragility, OECD-DAC, Paris.
- Otocan, Mariano. 2010. "Euroregion as a Mechanism for Strengthening Transfrontier and Interregional Co-operation: Opportunities and Challenges." Paper presented at the European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and Council of Europe: Interregional and Transfrontier Co-operation: Promoting Democratic Stability and Development. Trieste, Italy, February 25.
- Peixoto, Betânia T., Mônica V. Andrade, and João P. Azevedo. 2007. "Avaliação Do Programa Fica Vivo No Município De Belo Horizonte." Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, Rio de Janeiro.
- Powell, Jonathan M., and Clayton L. Thyne. Forthcoming. "Global Instances of Coups from 1950 to Present: A New Dataset." *Journal of Peace Research*.
- Presidencia República de Colombia. 2010. "La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional." Presidencia República de Colombia, Bogotá.
- Pritchett, Lant, and Frauke de Weijer. 2010. "Fragile States: Stuck in a Capability Trap?" Background paper for the WDR 2011.
- Republic of Lebanon Ministry of Environment. 1999. "Lebanon's First National Communication Report." Government of Lebanon, Beirut.
- Riascos, Alvaro J., and Juan Vargas. 2004. "Violence and Growth in Colombia: What Do We Know After 10 Years of Quantitative Research?" Webpondo Edición No.11.
- Rohland, Klaus, and Sarah Cliffe. 2002. "The East Timor Reconstruction Programme: Successes, Problems and Tradeoffs. World Bank CPR Unit." CPR Working Paper, Washington, DC.
- Ross, Michael. 2003. "The Natural Resource Curse: How Wealth Can Make You Poor." In *Natural Resources and Violent Conflict*, ed. Ian Bannon and Paul Collier. Washington, DC: World Bank.
- Salehyan, Idean., and Kristian S. Gleditsch. 2006. "Refugees and the Spread of Civil War." *International Organization* 60: 335–366.
- Sambanis, Nicholas. 2004. "What is Civil War? Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition." *Journal of Conflict Resolution* 48 (6): 814–858.
- Satyanath, Shankar, Edward Miguel, and Ernest Sergenti. 2004. "Economic Shocks and Civil Conflict: An Instrumental Variables Approach." *Journal of Political Economy* 112 (4): 725–53.
- Scanteam. 2010. "Flexibility in the Face of Fragility: Programmatic Multi-Donor Trust Funds in Fragile and Conflict-Affected Situations." World Bank, Washington, DC.
- Schneider, Friedrich, Andreas Buehn, and Claudio E. Montenegro. 2010. "New Estimates for the Shadow Economies All over the World." *International Economic Journal* 24 (4): 443–61.
- Shin, Gi-Wook. 2006. "Agrarian Roots of Korean Capitalism." In *Transformations in Twentieth Century Korea*, ed. Yuk-Shik Chang and Steven H. Lee. New York: Routledge.
- Skaperdas, Stergios. 1996. "Contest Success Functions." *Economic Theory* 7: 283–290.

- Skaperdas, Stergios, Rodrigo Soares, Alys Willman, and Stephen C. Miller. 2009. "The Costs of Violence." World Bank, Washington, DC.
- Special Inspector General for Iraq Reconstruction. 2009. "Hard Lessons: The Iraq Reconstruction Experience." Superintendent of Documents, U.S. Government Printing Office, Washington, DC.
- Stedman, Stephen. 1996. "Negotiation and Mediation in Internal Conflict." In *The International Dimensions of Internal Conflict*, ed. Michael E. Brown. Cambridge: Center for Science and International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Stewart, Frances. 2010. "Horizontal Inequalities as a Cause of Conflict: A Review of CRISE Findings." Background paper for the WDR 2011.
- Stewart, Patrick, and Kaysie. Brown. 2007. *Greater than the Sum of its Parts?: Assessing "Whole of Government" Approaches to Fragile States*. Boulder: International Peace Academy.
- Sundberg, Ralph. 2008. "Collective Violence 2002–2007: Global and Regional Trends." In *States in Armed Conflict 2007*, ed. Lotta Harbom and Ralph Sundberg. Uppsala: Universitetsstryckeriet.
- Toft, Monica D. 2003. *The Geography of Ethnic Violence: Identity, Interests, and the Indivisibility of Territory*. Princeton: Princeton University Press.
- UN (United Nations). 2006. "Agreement between the United Nations and the State of Guatemala on the Establishment of an International Commission Against Impunity in Guatemala." United Nations, Geneva.
- United Nations Assistance Mission in Afghanistan, and UNHCR (Office of the High Commissioner on Human Rights). 2010. "Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan." United Nations Assistance Mission in Afghanistan, UNHCHR, Kabul.
- UN DPKO (United Nations Department of Peacekeeping Operations). 2010. "Haiti Police Reform." Background note for the WDR 2011. [AQ: clarify a, b, c]
- . 2010a. "List of Operations." United Nations Department of Peacekeeping Operations, New York, NY.
- . 2010b. "United Nations Peacekeeping Fact Sheet." United Nations Department of Peacekeeping Operations, New York, NY.
- UNDPA (UN Department of Political Affairs). 2010. "Input to World Development Report on the Theme of Fragility and Conflict: Conflict prevention efforts in West Africa." Background note for the WDR 2011.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2006. "El Costo Económico de la Violencia en Guatemala." UNDP, Ciudad de Guatemala.
- . Forthcoming. *Idle Minds, Empty Pockets, and Thwarted Futures: Men as Victims and Perpetrators of Violence*. New York: Bureau for Crisis Prevention and Recovery, UNDP.
- UNICEF (United Nations Children's Fund). 2004. "The Situation of Women and Girls: Facts and Figures." UNICEF, New York.
- United Nations Interagency Framework for Coordination on Preventive Action. 2010. "The United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action." UN Interagency Framework Team for Preventive Action, New York.
- UNOHCHR (United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights). 2006. "Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Truth Commissions." UNOHCHR, New York/ Geneva.
- . 2010. "Voice of Victims—Transitional Justice in Nepal." UNOHCHR, Geneva.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2007. "Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire." UNODC, Vienna.
- . 2010a. "The Globalization of Crime: The Threat of Transnational Organized Crime." UNODC, Vienna.
- . 2010b. "World Drug Report 2010." UNODC, Vienna.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), and Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. 2007. "Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean." UNODC and the Latin America and the Caribbean Region of the World Bank, Washington, DC.
- UNFPA (United Nations Population Fund). 2001. "The Impact of Conflict on Women and Girls: A Consultative Meeting on Mainstreaming Gender in Areas of Conflict and Reconstruction." UNFPA, Bratislava.

- US Committee for Refugees and Immigrants. 2009. "World Refugee Survey 2009." United States Committee for Refugees and Immigrants, Washington DC.
- USAID (United States Agency for International Development). 2007. "Kosovo Dairy Value Chain Case Study: Guided Case Studies In Value Chain Development For Conflict-Affected Environments." USAID, Washington, DC.
- Verdú, Rodrigo G., Wendy Cunningham, Linda McGinnis, Cornelia Tesliuc, and Dorte Verner. 2008. *Youth at Risk in Latin America and the Caribbean. Understanding the Causes, Realizing the Potential.* Washington, DC: World Bank.
- Vetschera, Heinz, and Matthieu Damian. 2006. "Security Sector Reform in Bosnia and Herzegovina: The Role of the International Community." *International Peacekeeping* 13 (1): 28–42.
- Walter, Barbara F. 2010. "Conflict Relapse and the Sustainability of Post-Conflict Peace." Background paper for the WDR 2011.
- Wisler, Dominique. 2005. "The Police Reform in Bosnia and Herzegovina." In *After Intervention: Public Security Management in Post-Conflict Societies—From Intervention to Sustainable Local Ownership*, ed. Anja Ebnother and Philipp Fluri. Viena: Consortium Working Group.
- Women's Refugee Commission. 2009. "Refugee Girls: The Invisible Faces of War." Women's Refugee Commission, New York.
- World Bank. 1999. "Aid Coordination and Post-Conflict Reconstruction: The West Bank and Gaza Experience." Précis 185, Operations Evaluation Department, World Bank, Washington, DC.
- . 2008. "Republic of Lebanon: Electricity Sector Public Expenditure Review." World Bank, Washington, DC.
- . 2009. "Lebanon: Social Impact Analysis For the Electricity and Water Sectors." World Bank, Washington, DC.
- . 2010a. "Enterprise Surveys." World Bank, Washington, DC.
- . 2010b. *Global Monitoring Report 2010: The MDGs After the Crisis.* Washington, DC: World Bank.
- . 2010c. "Violence in the City: Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence." World Bank, Washington, DC.
- World Bank, and ADB (Asian Development Bank). 2010. "Post Crisis Needs Assessment." World Bank and ADB, Islamabad.

## *Выражение признательности*

Настоящий Доклад подготовлен основной группой специалистов под руководством Сары Клифф и Найджела Робертса. В нее вошли Эрик Алда, Дэвид Андерссон, Кеннет Анье, Холли Беннер, Наталия Цеслик, Иван Крузель, Маркус Костнер, Дэниел Маре, Николас Марвелл, Гэри Миланте, Стивен Ндегва, Надя Селим, Пиа Симонсен, Николас ван Прааг, Суранджан Вираратне и Николас Вин Мьин. Важный вклад в подготовку Доклада внесли главный независимый консультант группы Брюс Джоунз, а также Джеймс Фиэрон, Джек Голдстоун и Лант Притчетт.

Функции главного редактора Доклада выполнял Брюс Росс-Ларсон.

Доклад о мировом развитии – 2011 подготовлен совместно Департаментом по экономике развития (DEC) и Управлением операционной политики и поддержки страновых программ (ОРС). Работа осуществлялась под совместным руководством Джастина Ифу Линя в DEC и Джеффри Гатмана и Йоахима фон Амсберга в ОРС. Кроме того, ценные рекомендации предоставили Хасан Сиссе, Шахрух Фардуст, Варун Гаури, Фарис Хадад-Зервос, Энн Харрисон, Карла Хофф, Филип Кифер, Анн-Мари Леруа, Руй Мануэл ди Алмейда Коутинью, Алистер Маккечни, Викрам Рагхаван и Дебора Ветцель.

Обстоятельные и превосходные рекомендации давал Консультативный Совет в составе Мадлен Олбрайт, Луизы Арбур, Лахдара Брахими, Мохамеда Ибн Шамбаса, Пола Кольера, Нитина Десаи, Карлуша Альберту душ Сантуш Круса, Мартина Гриффитса, Мохамеда «Мо» Ибрахи-ма, Е.П. Поля Кагаме, Рамтана Ламамры, Шившанкара Менона, Луи Мишеля, Хорхе Монтаньо, Джея Найдю, Кендзо Осимы, Сурина Питсувана, Зейда Раада аль-Хусейна, Марты Луисии Рамирес де Ринкон, Е.П. Эллен Джонсон Серлиф, Дмитрия Тренина, У Цзяньмина и Джорджа Ео.

Замечания и руководящие указания были также предоставлены президентом Всемирного банка Робертом Б. Зелликом.

Полезные замечания и соображения высказали многие сотрудники Всемирного банка и специалисты других организаций. Группа сбора и обработки данных о развитии внесла свой вклад в подготовку статистических приложений и была ответственной за подготовку Выборочных показателей мирового развития.

Группа провела многочисленные и в высшей степени полезные консультации. Совещания были проведены в Австралии, Австрии, Афганистане, Бельгии, Гаити, Гане, Германии, Дании, Демократической Республике Конго, Египте, на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа, в Индии, Индонезии, Ираке, Испании, Италии, Йемене, Канаде, Кении, Китае, Колумбии, Ливане, Мали, Мексике, Непале, Нидерландах, Норвегии, Пакистане, Руанде, Саудовской Аравии, Соединенном Королевстве, Соединенных Штатах Америки, Судане, Тиморе-Лешти, Финляндии, Франции, Швейцарии, Швеции, Эфиопии, Южной Африке и Японии. Группа выражает признательность участникам этих семинаров, видеоконференций и дискуссий в режиме онлайн, в числе которых были ученые, исследователи, государственные чиновники, сотрудники неправительственных организаций, организаций гражданского общества и частного сектора.

Группа выражает признательность за щедрую поддержку Африканскому союзу, Ассоциации стран Юго-Восточной Азии, Европейскому Союзу, правительству Австралии, правительству Германии, правительству Дании, правительству Канады, правительству Китая, правительству Мексики, правительству Нидерландов, правительству Норвегии, правительству Соединенного Королевства, правительству Финляндии, правительству Швейцарии, правительству Швеции, правительству Японии, Организации экономического сотрудничества и развития и Организации Объединенных Наций.

Группа также хотела бы выразить признательность за неустанную поддержку группе по подготовке ДМР к изданию, в которую входили Джессика Ардиното, Нга (Тай) Лопес, Берта Медина, Брона Мёрфи и Джейсон Виктор. Мы также высоко ценим помощь в области управления

ресурсами, оказанную Ириной Сергеевой и Соней Джозеф, равно как и поддержку в издании и распространении ДМР, которую продолжает оказывать издательский отдел Всемирного банка (ЕХТОР). Мы также благодарны Жан-Пьеру Джомальё, Шэрон Фолкнер, Виван Хон, Гитису Канчасу, Раджвиндеру Кауру, Александру Кенту, Изабель Хури, Насеру Мегерби, Тире Наст, Наде Пиффаретти, Кароль Пино, Жану Грею Поншамни, Дженис Роу-Барнуэлл, Merrell Tuck-Primdahl, Констанс Вильхель за их отзывчивость и помощь группе.

Мы высоко ценим усилия сотрудников представительства Всемирного банка в Нью-Йорке, в частности, Доминик Бишара и Тани Мейер, а также коллег, оказавших помощь в организации консультаций по подготовке ДМР во многих странах мира, в том числе сотрудников представительств Всемирного банка в Афганистане, Бельгии, Гаити, Демократической Республике Конго, Египте, на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа, в Индии, Индонезии, Ираке, Испании, Италии, Йемене, Кении, Китае, Колумбии, Ливане, Мали, Мексике, Непале, Пакистане, Руанде, Саудовской Аравии, Судане, Тиморе-Лешти, Эфиопии, Южной Африке и Японии.

## Библиографическая справка

Настоящий доклад был подготовлен на основе широкого ряда документов Всемирного банка и многочисленных внешних источников. Специальные исследования провели: Беатрис Абизанда, Сеть развития Ага Хана, Натали Альварадо, Санам Нараги-Андерлини, Матье Эндрюс, Хайро Арболеда, Пол Артур, Клаус Аструп, Александра Авдеенко, Кэтрин Бах, Марк Баерд, Патрик Барон, Питер Барту, Кристина Бибешаймер, Артур Бландел, Мортен Боас, Сасвати Бора, Джеймс Бойс, Хенк-Ян Бринкман, Тилман Брюк, Рекс Брайнен, Ирид Чекачи, Брайэн Сентер, Пинки Чодри, Асгер Кристенсен, Джеймс Кокейн, Блэр Гленкорс, Тара Купер, Мария Корея, Дэйвид Крейт, Кристофер Крамер, Марта Креншо, Оливия Д'Уст, Виктор Дэйвис, Пабло де Грейф, Алекс де Ваал, Димитри Де Пьюс, Фрауке де Вейер, Кристофер Делгадо, Габриэль Демомбайнз, Деваль Десай, Питер Дуис, Синклер Динен, Ле Данг Доанх, Бэри Ейченгрин, Грегори Еллис, Сундстол Ериксен, ФАФО, Александер Еванс, Даг Фарах, Едгардо Фаваро, Джеймс Ферон, Министерство иностранных дел Финляндии, Хедда Флато, Шепард Форман, Пол Франсис, Энтони Гамбино, Эстер Гарсия, Скотт Гейтс, Элан Гельб, Луиджи Джовине, Джек Голдстоун, Маргарита Пуерто Гомез, Соня Грим, Жан-Мари Гуехено, Скотт Гутенхайм, Дебарати Гуха-Сапир, Пол-Саймон Хэнди, Бернард Хаборн, Нилз Харильд, Эмили Харвел, Харвард Хегре, Кулен Хендрикс, Анке Хофлер, Карла Хофф, Ричард Хорси, Фабрис Худар, Яшенг Хуанг, Элизабет Хайбенз, Межамериканский банк развития, Сиеда Иджас, Хорст Интшер, Кремена Ионкова, Майкл Джекобсон, Прашант Джха, Японское агентство по международному сотрудничеству (JICA), Майкл Джонстон, Патрисия Джастно, Тарцисиус Кабутаулака, Гильберт Кадаглия, Энн Килард, Роберт Креч, Кристоф Курц, Сара Логтон, Константино Луч, Норман Лоайза, Клэр Локхард, Мегуми Макисака, Александр Марк, Кит Мартин, Омар Макдум, Майк Макговерн, Джон-Эндрю Макниш, Пратар Бхану Мехта, Кеннет Менкхаус, Ричард Мессик, Министерство развития сельских территорий Индии, Надир Мохаммед, Ханна Нильсен, Хаврад Моклиев Нигард, Дэвид Пирс, Мэри Портер Пещка, Никола Понтара, Дуглас Портер, Министерство иностранных дел Португалии, Монро Прайс, Хабиб Раб, Клиоенадх Ралейх, Марта Рамирез, Энн Софи Роальд, Пола Рок, Нарв Ротуит, Кэролайн Сэйдж, Йезид Сайих, Марк Шнайдер, Ричард Скоби, Джейк Шерман, Сильвана Синха, Джуди Смит-Хехн, Джоана Спиэр, Анна Спенсли, Радхика Шринивасан, Фрэнсис Стюард, Харвард Странд, Скотт Штраус, Николь Штремлау, Наотака Сугавара, Дипак Тапа, Эйдж Тилтнз, Моника Тофт, Роберт Таусенд, Бакари Фураба Траор, Кейичи Тсунекава, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Департамент миротверческих операций Организации Объединенных Наций (UNDPKO), Политический департамент Организации Объединенных Наций (UNDP), Бернис ванн Бронкхорст, Филип Веруимп, Джоакин Виллалобос, Сара вон Биллербек, Генриет вон Кальтенборн-Штакау, Барбара Уолтер, Юсуф Вананди, Хуели Ванг, Клей Вескот, Тереза Уитфильд, Алис Вильман, Майкл Вулкок, Майкл Выгановски, Кохей Йошида.

Со специальными исследованиями, использованными при подготовке настоящего доклада, можно ознакомиться на веб-сайте по адресу [www.worldbank.org/wdr2011](http://www.worldbank.org/wdr2011). Их также можно получить в Управлении по подготовке докладов о мировом развитии. Высказываемые в специальных исследованиях точки зрения не всегда совпадают с позицией Всемирного банка или данного доклада.

Группа по подготовке настоящего доклада получала советы и рекомендации от многих специалистов, работающих как во Всемирном банке, так и вне Банка. Ценные замечания и предложения внесли Патрисио Абиналез, Сегилен Адам, Джеймс Адамс,

Дуглас Эддисон, Озонг Агборсангая-Фитеу, Санджив Ахлувалия, Ахмад Ахсан, Байант Аллен, Норо Андриамихая, Эдвард Аспинал, Лора Бэйли, Бил Батайль, Ферид Белхадж, Эрик Белл, Кристина Бибешаймер, Анна Бьерд, Брайэн Бланксуэр, Крис Блатман, Эдит Баулз, Майк Бурк, Син Брэдли, Синтия Брейди, Энн Браун, Джилли Браун, Колин Брус, Паола Буендия, Роасин де Бурка, Уильям Бирд, Чарльз Колл, Отавиано Кануто, Майкл Карнахан, Фрэнсис Карнейро, Палома Анос Касеро, Мукеш Чола, Джуди Ченг-Хопкинс, Фанту Черу, Пунам Чучам-Поул, Лоренс Кларк, Кевин Клементс, Сибель Кочран, Национальный департамент планирования Колумбии (DNP), Даниэль Конверси, Луиз Корд, Памела Кокц, Джеф Крисп, Джефри Дабелко, Бет Дапонте, Моника Дас Гупта, Элизабет Дэйвид, Мартин Дэйвид, Джон Дэвидсон, Скотт Даусон, Шанта Девараджан, Джеймс Добинс, Джуст Драйсма, Грегори Кит Эллис, Ибрагим Эльбадави, Обиагели Катрин Эзеквели, Кен Эземенари, Джудит Фегалусу, Оскар Фернандез-Таранко, Ezze Эзедайн Чукри Фишер, Чиприан Физий, Ариэль Фижбейн, Роберт Флойд, Верена Фриц, Фрэнсис Фукуяма, Ивор Фунг, Варун Гаури, Мадхур Гаутам, Германское общество по техническому сотрудничеству (GTZ), Корали Джеверс, Индермит Джил, Чиара Джорджетти, Джорджия Джованетти, Эдвард Джирардет, Джэк Голдсоун, Келли Гринхил, Пабло де Грейф, Скотт Гугенхайм, Тобиас Хак, Бернард Харборн, Дэйвид Харланд, Джени Хедман, Джоел Гельман, Берт Гофман, Вирджиния Хорскрофт, Элизабет Хайбенз, Елена Янховичина, Патчамуту Илангован, Сана Джаффри, Мартин Джельсма, Эммануэль Хименез, Хильде Джонсон, Мэри Джуд, Сима Канан, Альма канани, Фил Кифер, Кэролайн Кенде-Роб, Хоми Харас, Янг Чуль Ким, Марк Клейман, Стив Кнэк, Сахр Кпундех, Арт Край, Кит Краусе, Аурелиен Крус, Арво Кудо, Сибель Кулакис, Дулиен Лабон, Туан Ли, Теодор Легет, Рене Лемаршанд, Анн-Мари Лероа, Брайэн Леви, Эстер Лонинг, Ана Паула Фиалхо Лопез, Крис Ловелас, Эндрю Мэк, Чарльз Майер, Саджад Малик, Дэйвид Мэнсфильд, Александр Марк, Роланд Маршал, Эрнесто Мэй, Элистер Маккечни, Дэйв Макрей, Пратап Мехта, Пьер Меррик, Джефри Майрон, Питер Мол, Мик Муэр, Эйдриэн Морель, Эдвард Маунтфильд, Роберт Мугах, Изуми Накамицу, Эрик Нельсон, Кармен Нонэй, Антонио Нучифора, Лиям О'Дауд, ОЭСР/Международная сеть по проблемам конфликтов и нестабильности (ОЭСР/INCAF), Адилин Вафас Офису-Амах, Патти О'Нил, Роберт Ор, Марина Отауэй, Фил Оксхорн, Киран Панди, Эндрю Паркер, Мартин Пэри, Борани Пен, Надя Пифарети, Никола Понтара, Рэй Портер, Бен Пауис, Джованна Пренуши, Джерард Пруньер, Викрам Рагхаван, Бассам Рамадан, Питер Ройтер, Джой Рейс, Дена Рингольд, Дэйвид Робалино, Майкл Рос, Мустафа Руис, Джордан Раян, Джозеф Саба, Абди Саматар, Николас Самбанис, Кирсти Сэмьюэльс, Джейн Сансбури, Марк Шнейдер, Колин Скотт, Джон Сендер, Ясмин Шериф, Джанмеджей Сингх, Дэйвид Сислен, Эдуардо Соменсато, Радхика Шринивасан, Скот Штраус, Камилла Суджен, Вивек Сури, Швейцарское агентство развития и сотрудничества (SDC), Альмами Сила, Стефани Тегеман, Томас Джон Томсен, Мартин Тисне, Александра Тржечак-Дюваль, Эн Тули, Кэролайн Турк, Оливер Улич, Департамент международного развития Соединенного Королевства (DFID), Питер Увин, Мануэль Варгас, Антониус Верхейджен, Тьерри Виркулон, М. Вилен ванн Иген, Аксель ванн Тротсенбург, Йерген Вогель, Фемке Вос, Тжип Уокер, Джон Валис, Эль Гасим Уэйн, Девен Ванг, Аким Венманн, Элис Вильман, Андреас Виммер, Сьюзан Вонг, Роб Вробель, Тевфик Япрак и Филип Зеликов.

Мы признательны всем, кто участвовал в подготовке доклада и представил свои комментарии. Мы также благодарим гостей-блоггеров и представителей общественности, предоставивших материалы для нашего блога: <http://blogs.worldbank.org/conflict/>.

При составлении полного списка мы постарались упомянуть всех, кто участвовал в работе над настоящим докладом, но, возможно, кого-то упустили. Группа приносит извинения и еще раз благодарит всех, кто внес свой вклад в эту работу.

# Содержание

*Предисловие*  
*Выражение признательности*  
*Концепция и структура*  
*Глоссарий*  
*Методическая записка*  
*Список сокращений и пояснения к данным*

## Обзор

### **Часть первая. Вызов**

Глава 1. Повторяющиеся циклы насилия угрожают развитию

Глава 2. Уязвимость к насилию

### **Часть вторая. Ответные меры на национальном и международном уровне: извлеченные уроки**

Глава 3. От насилия к устойчивости: восстановление доверия и преобразование институтов

Глава 4. Восстановление доверия: отступая от края пропасти

Глава 5. Преобразование институтов в целях обеспечения безопасности, справедливости и занятости

Глава 6. Международная поддержка мер укрепления доверия и преобразования институтов

Глава 7. Действия на международном уровне по нейтрализации внешних факторов стресса

### **Часть третья. Возможные практические решения и рекомендации**

Глава 8. Направления действий на национальном уровне

Глава 9. Новые направления международной поддержки

Справочный аппарат

Библиографическая справка

Выборочные показатели

Выборочные показатели мирового развития

Указатель



## Four easy ways to order

<b>Online:</b> www.worldbank.org/publications	<b>Fax:</b> +1-703-661-1501	<b>Phone:</b> +1-703-661-1580 or 1-800-645-7247	<b>Mail:</b> P.O. Box 960 Herndon, VA 20172-0960, USA
--	--------------------------------	---	---

World Development Report 2011 Conflict, Security, and Development	PRICE	QTY	TOTAL
<b>Paperback:</b> (ISBN 978-0-8213-8439-8) SKU 18439	<b>US\$26.00</b>		
<b>Hardcover:</b> (ISBN 978-0-8213-8500-5) SKU 18500	<b>US\$50.00</b>		
Prices vary by country, as World Bank Publications offers geographical discounts on its titles. Please visit <a href="http://publications.worldbank.org/discounts">publications.worldbank.org/discounts</a>		<b>Subtotal</b>	
<b>Within the U.S. (prepaid orders):</b> \$8 per order + \$1 per item.		<b>Geographic discount*</b>	
<b>Outside the U.S.:</b> • Nontrackable airmail delivery--US\$7 per order + US\$6 per item. Delivery time is 4-6 weeks. • Trackable couriered airmail delivery--US\$20 per order + US\$8 per item. Delivery time is 2 weeks.		<b>Shipping and handling**</b>	
		<b>Total US\$</b>	

### MAILING ADDRESS

Name \_\_\_\_\_

Organization \_\_\_\_\_

Address \_\_\_\_\_

City \_\_\_\_\_

State \_\_\_\_\_ Zip \_\_\_\_\_

Country \_\_\_\_\_

Phone \_\_\_\_\_

Fax \_\_\_\_\_

Email \_\_\_\_\_

### METHOD OF PAYMENT

Charge my

Visa       Mastercard       American Express

Credit card number \_\_\_\_\_

Expiration date \_\_\_\_\_

Name \_\_\_\_\_

Signature \_\_\_\_\_

Enclosed is my check in US\$ drawn on a U.S. bank and made payable to the World Bank

### Customers outside the United States

Contact your local distributor for information on prices in local currency and payment terms  
<http://publications.worldbank.org/booksellers>

**THANK YOU FOR YOUR ORDER!**



WORLD BANK  
Publications

*The reference of choice on development*





Более 1,5 миллиарда человек живут сегодня в странах, страдающих от конфликтов. В Докладе о мировом развитии 2011 (ДМР) сделана попытка разобраться в изменениях сущности насилия, происходящих в XXI веке. Если в прошлом веке основными формами конфликтов с применением силы были межгосударственные и гражданские войны, то сегодня преобладает насилие, связанное с локальными спорами, политическими репрессиями и действиями организованной преступности. В докладе подчеркивается, что непрекращающийся конфликт в стране или регионе негативно влияет на перспективы их развития, и отмечается, что ни одному затронутому конфликтом государству с низким уровнем дохода пока не удалось достичь ни одной из Целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия ООН.

Риск крупномасштабных вспышек насилия наиболее высок в ситуациях, когда мощные факторы стресса сочетаются со слабостью и отсутствием легитимности национальных институтов. Общество оказывается уязвимым, если его институты не в состоянии защитить граждан от произвола или обеспечить им равный доступ к правосудию и экономическим возможностям. Уязвимость усугубляется в странах, где велика доля безработных среди молодежи, где растёт неравенство доходов и ощущается несправедливость. К факторам стресса, способным спровоцировать насилие, добавляются и события, вызванные внешними причинами, например, возникновение боевиков из-за рубежа, деятельность сетей контрабандистов или экономические потрясения.

Опираясь на опыт стран, которым удалось, пройдя через переходный период, избавиться от постоянно возобновляющегося насилия, авторы ДМР указывают на необходимость принятия в приоритетном порядке мер, направленных на формирование доверия между государством и гражданами и на развитие институтов, способных обеспечить безопасность, справедливость и занятость. Определяющее значение имеет потенциал государства, но одной лишь технической компетентности недостаточно: институты и программы должны быть подотчетны гражданам, иначе им не обрести легитимности. Безнаказанность, коррупция и нарушения прав человека препятствуют формированию доверия между государством и гражданами и повышают риск насилия. Создание устойчивых институтов происходит на протяжении целого ряда переходных периодов в течение жизни одного поколения и не означает копирования западных институциональных моделей.

В ДМР сведен воедино опыт реформаторов из различных стран мира, которым удалось вырваться из повторяющихся циклов насилия. В нем рекомендуется уделять больше внимания созданию постоянно действующих механизмов предупреждения конфликтов, что позволит выправить баланс, который иногда нарушался чрезмерным увлечением мерами по постконфликтному восстановлению. Доклад опирается на материалы новых исследований, анализ конкретных ситуаций и ширококомасштабные консультации с руководителями и другими заинтересованными сторонами, проведенные во всех регионах мира. Он содержит набор способов борьбы с насилием, которые могут быть адаптированы к ситуации на местах, а также предлагает новые направления международной политики, цель которых состоит в совершенствовании поддержки реформаторов на национальном уровне и нейтрализации факторов стресса, вызванных глобальными или региональными тенденциями, неподконтрольными ни одной отдельно взятой стране мира.

