



United Nations



Демократия и развитие:

роль Организации Объединенных
Наций

Редактор:
Массимо Томмазоли

Программный документ
Сентябрь 2013 г.



Эффективность институтов и обоснованность демократической политики – это общепризнанные катализаторы развития. Демократия создает благоприятную среду, в которой возможности политического выбора обусловлены контролем со стороны свободных и ответственных граждан, способных обеспечивать подотчетность правительственных и государственных учреждений в процессе реализации избранной ими политики.



Авторское право Организации Объединенных Наций, 2013 г. Взгляды, выражаемые в данной публикации, не обязательно отражают взгляды Организации Объединенных Наций, ИИДЕА, его Правления или членов его Совета

Авторские права на все фотографии принадлежат ИИДЕА, 2013 г.

ISBN: 978-91-87729-31-7

КРАТКАЯ ИНФОРМАЦИЯ ОБ ИИДЕА

Демократия остается всеобщим человеческим чаянием и мощной силой политической мобилизации во имя перемен; об этом свидетельствуют возглавляемые гражданами движения, требующие демократических реформ.

Стратегия ИИДЕА на 2012-2017 годы

Что такое ИИДЕА?

Международный институт по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов (ИИДЕА) – это межправительственная организация, миссия которой заключается в поддержке устойчивой демократии во всем мире.

Цели этого Института состоят в укреплении демократических институтов и процессах и содействии формированию более устойчивой, эффективной и легитимной демократии.

ИИДЕА – это единственная глобальная межправительственная организация, мандат которой сводится исключительно к оказанию поддержки демократии, а мировоззренческая концепция – к стремлению стать важнейшим действующим лицом глобального масштаба в области обмена сравнительными знаниями и опытом в поддержку демократии.

Чем занимается ИИДЕА?

ИИДЕА предоставляет сравнительные знания в ключевых областях своей специализации – выборные процессы, конституционное строительство, участие в политической жизни и политическое представительство, демократия и развитие, а также демократия в контексте гендерной проблематики, разнообразия, конфликтов и безопасности.

ИИДЕА распространяет эти знания среди лиц и организаций, действующих на национальном и местном уровнях в направлении демократических реформ, и способствует диалогу в поддержку демократических изменений.

В своей работе ИИДЕА стремится к:

- укреплению потенциала, легитимности и уровня доверия к демократии;
- повышению политической вовлеченности граждан и подотчетности представительных органов;
- усилению эффективности и легитимности сотрудничества в области демократии.

Как работает ИИДЕА?

Поскольку демократия произрастает изнутри общественных укладов, она постоянно эволюционирует. Какой-либо единственной и универсально применимой модели демократии не существует; никто лучше самих граждан не может принимать важнейшие решения и оценивать качество демократии. Работа ИИДЕА отражает это – деятельность Института организована на глобальном, региональном и страновом уровнях, будучи сконцентрированной на гражданах как главном движущем факторе изменений.

Работа ИИДЕА не носит директивного характера, и в развитии сотрудничества в области демократии ИИДЕА руководствуется принципом беспристрастности и совместных действий, делая особый упор на разнообразии демократических порядков, равенстве политического участия, представительстве интересов женщин и мужчин в политике и процессах принятия решений, а также оказании помощи в укреплении политической воли, требуемой для реализации перемен.

В своей работе Институт привлекает широкий круг политических организаций и творцов общественного мнения. Организуя проведение семинаров, конференций, а также рабочих совещаний по наращиванию потенциала, ИИДЕА способствует обмену знаниями на глобальном, региональном и национальном уровнях.

Где ИИДЕА ведет свою работу?

ИИДЕА ведет свою работу по всему миру. Институт расположен в Стокгольме, Швеция и имеет представительства в Африке, Азии, странах Тихоокеанского региона, Латинской Америки и Карибского бассейна, а также регионах Западной Азии и Северной Африки.

ИИДЕА имеет статус Постоянного наблюдателя при Организации Объединенных Наций.

Государства-члены

Все государства-члены ИИДЕА являются демократическими странами и оказывают как политическую, так и финансовую поддержку работе Института. В число государств-членов входят: Австралия, Барбадос, Бельгия, Ботсвана, Гана, Германия, Дания, Доминиканская Республика, Индия, Испания, Кабо-Верде, Канада, Коста-Рика, Маврикий, Мексика, Монголия, Намибия, Нидерланды, Норвегия, Перу, Португалия, Уругвай, Филиппины, Финляндия, Чили, Швейцария, Швеция и Южная Африка. Япония имеет статус наблюдателя.

Высшие органы управления

Высшим органом управления ИИДЕА является Совет, состоящий из государств-членов, которому оказывает содействие Консультативный совет. Генеральным секретарем является г-н Видар Хельгесен, бывший заместитель министра иностранных дел Норвегии.

Содержание

Ключевые рекомендации	6
Резюме	7
Выводы	7
Рекомендации	8
1. Введение	12
2. Полемика вокруг взаимосвязи между демократией и развитием в ООН	14
Роль ООН в укреплении демократии и развитии	15
Взаимосвязи между демократией, государственным строительством и миростроительством	16
Эволюция нормативных основ в области демократии и развития	18
3. Почему демократия имеет значение для развития	20
Полемика вокруг демократии и развития	21
Позитивные циклы: конечные результаты демократии, управления и развития	23
4. Почему развитие имеет значение для демократии	27
Преодолевая неравенство и бездоленность	27
Содействуя социальной подотчетности	28
5. Взгляд в будущее: последствия для политики и практики	31
Рассмотрение вопросов демократии в рамках повестки дня в области развития на период после 2015 года	31
Привлечение к принципиальному и последовательному участию в укреплении демократии и развитии	31
Признание важности демократической ответственности и всеохватности	33
Осуществление политики, основанной на признании взаимосвязи между демократией и развитием	36
Обмен опытом работы в глобальном масштабе и развитие партнерских отношений в области демократии и развития	37
6. Выводы и рекомендации	40
Выводы	40
Рекомендации	41
ПРИЛОЖЕНИЯ	45
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Концептуальная записка и аннотированная повестка дня для международного совещания за круглым столом «Демократия для развития / Развитие для демократии»	45
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Вступительное слово Е.П. Посла Клода Хеллера, Постоянного представителя Мексики при Организации Объединенных Наций	50
ПРИЛОЖЕНИЕ 3: Выступление г-на Олава Хьёрвена, помощника Генерального секретаря и директора Бюро по политике в области развития ПРООН	52
ПРИЛОЖЕНИЕ 4: Выступление г-жи Элизабет Спехар, директора Отделения Европы Департамента по политическим вопросам Организации Объединенных Наций	54
ПРИЛОЖЕНИЕ 5: Выступление д-ра Массимо Томмазоли, Постоянного наблюдателя от ИИДЕА при Организации Объединенных Наций	56
ПРИЛОЖЕНИЕ 6: Аннотированная повестка дня Совещания за круглым столом «Переосмысление демократии и развития в реалиях 21-го века»	58
Справочные материалы и дополнительная литература	60
Сокращения	63

Выражаем особую признательность Стивену Графу и Кирану Леттриху за содействие, оказанное при осуществлении данной инициативы

Демократия и развитие: роль ООН

Редактор: Массимо Томмазоли

Докладчик: Тимоти Сиск

Доклад по итогам двух международных совещаний за круглым столом по вопросам демократии и развития, совместно организованных ИИДЕА, Программой развития ООН и Департаментом по политическим вопросам ООН

Ключевые рекомендации

В результате обсуждений на совещании за круглым столом были выработаны двенадцать ключевых рекомендаций по вопросам взаимозависимости между демократией и развитием, а также роли ООН:

- 1** Осмысление того, что укрепление демократии является как имманентной целью, так и инструментом поощрения развития, должно иметь важное значение для запланированных на 2015 год консультаций в рамках Организации Объединенных Наций по разработке новых рамочных механизмов развития на основе Целей развития тысячелетия (ЦРТ).
- 2** Хотя вопрос о вкладе демократии в развитие или вкладе развития в демократию является сложным, зависящим от конкретных условий и подчас вызывающим споры, ООН следует продолжать изучать, поддерживать и поощрять существенно важные и взаимовыгодные аспекты обоих процессов.
- 3** ООН следует способствовать построению свода эмпирических знаний, демонстрирующих, что демократическое управление, основанное на соблюдении прав человека и ставящее в центр внимания проблематику гендерного равенства, имеет важнейшее значение для достижения результатов в области развития в 21-ом веке.
- 4** ООН должна действовать более систематично и более четко определить свою роль в укреплении демократии во всем мире. Действия ООН, основанные на ее фундаментальных нормах, должны быть направлены на продвижение демократии посредством принципиального и последовательного участия в достижении трех основополагающих целей Организации – обеспечение мира и безопасности, защита прав человека и развитие.
- 5** ООН должна и далее развивать свои внутренние процедуры и потенциал с тем, чтобы более эффективно оказывать помощь странам в переходе к демократии и поддерживать зарождающиеся процессы демократических преобразований.
- 6** Ввиду того, что укрепление демократии является долгосрочным, сложным и в значительной мере зависящим от конкретных условий процессом, предоставление помощи ООН в целях укрепления демократии необходимо основывать как на глубоком понимании местных реалий, так и на прочных знаниях, полученных сравнительным методом.
- 7** Многолетняя приверженность ООН принципу национальной ответственности должна быть определена и реализована более всеобъемлющим образом, а также основана на учитывающем конкретные условия понимании взаимно укрепляющего характера связи между демократией и развитием.
- 8** В краткосрочной перспективе усилия по достижению мирного перехода к новому, стабильному политическому порядку должны увязываться со стратегическими долгосрочными подходами, нацеленными на развитие тех институтов, которые обеспечивают более широкое участие и позволяют услышать все мнения, в том числе точку зрения бедных, исторически обездоленных и уязвимых слоев населения.
- 9** В рамках ООН продолжает вызывать общую озабоченность то, что в глобальной политике и на местных уровнях необходимо сделать еще многое, чтобы создать ощущение общего видения во всех подразделениях системы ООН, работа которых связана с укреплением демократии, поддержанием мира и оказанием помощи в целях развития.
- 10** ООН следует ликвидировать разрыв между политикой и практикой при решении вопросов взаимосвязи между демократией и развитием.
- 11** Необходимо реформировать концептуальный подход и практику предоставления традиционной помощи для целей укрепления демократии.
- 12** Потребуется установить более прочные партнерские отношения между ООН – на глобальном уровне, в региональных контекстах и на страновом уровне - и другими субъектами, с целью оказания поддержки демократии.

Резюме

Сейчас, когда в преддверии исторического обзора Целей развития тысячелетия (ЦРТ) в 2015 году они подвергаются оценке через призму сопоставления заложенных в них чаяний и реально достигнутых результатов, настало время еще раз рассмотреть фундаментальные взаимоотношения между демократическим управлением, а в особенности – демократией в теории и на практике, и достижением конечных результатов в области развития. После периода сомнений и раздумий по поводу содействия демократизации и помощи в целях развития, а также в свете недавних преобразований, происходящих в арабском мире и за его пределами, возникла настоятельная необходимость в новых концепциях и подходах.

Выводы

Полемика вокруг взаимосвязи между демократией и развитием

Хотя приводимые в научной литературе свидетельства отличаются разнородностью и не позволяют прийти к окончательным выводам, практически все сходятся в том, что с течением времени *демократия* и развитие взаимно укрепляют друг друга. В процессе их взаимодействия и взаимного укрепления продвижение вперед в одной области может привести к прогрессу в другой. Термин «добросовестное управление» зачастую используется в качестве заменителя более широкой концепции вклада демократии в развитие и его роли в нем. Тем не менее, участники настаивали на том, что именно *демократия*, а не просто «добросовестное управление» (или даже еще менее конкретные выражения, такие как «достаточно хорошее управление»), действительно играет важную роль в развитии, охватывая не только ключевые институты и процессы, но и концепции права граждан на выражение своего мнения, участия, всеохватности и воспитания демократической культуры.

Некоторые участники далее отметили по меньшей мере отсутствие столь же убедительных контрсвидетельств того, что демократия должна быть принесена в жертву развитию или что так или иначе ориентированные на развитие автократии в долгосрочной перспективе показывают сколько-нибудь лучшие результаты.

В результате различных дискуссий и сопоставления опыта, осуществлявшегося в ходе заседаний за круглым столом в 2008 и 2011 годах, участники пришли к выводу о том, что в конечном счете демократия действительно имеет значение для достижения результатов в области развития. Ключевые отличительные признаки демократии, такие как участие, всеохватность, реагирование на требования граждан и подотчетность, в самом деле вносят прямой и косвенный вклад в развитие, когда они сочетаются с возможностями государства по обеспечению охраны и безопасности, верховенства права и доступа к правосудию, профессионального государственного управления и предоставления основных услуг в таких областях, как образование и здравоохранение.

С другой стороны, участники также признали, что нищета, голод и болезни могут ограничивать способность людей эффективно реализовывать свои политические и гражданские права. Таким образом, развитие также имеет значение для демократии. Отсутствие развития, выражающееся в форме экономической стагнации, хронического неравенства и/или крайней нищеты, может привести к подрыву веры людей в формально демократические системы управления даже в тех странах или регионах, где эти системы считались прочно устоявшимися. Реальность состоит в том, что демократические порядки не всегда обеспечивают достижение результатов развития в той мере и такими темпами, которых ожидают граждане. Кроме того, формальных и существенно важных демократических процессов, таких как организация и проведение регулярных состязательных выборов – которым

Демократия
и развитие: роль ООН

международные доноры, предоставляющие помощь в целях укрепления демократии, зачастую придают весьма важное значение – самих по себе недостаточно, чтобы улучшить жизнь бедных слоев населения.

В целом, однако, было достигнуто понимание того, что, хотя отдельные демократические правительства не всегда получают высокие оценки за свою результативность в области развития в соответствии с потребностями и ожиданиями людей, роль системы в гарантировании права граждан выражать свое мнение и требовать удовлетворения своих потребностей, а также отстранять от власти тех, кто правит вразрез с этими ожиданиями – квинтэссенция демократии – является необходимым условием подотчетности и устойчивости развития в долгосрочной перспективе. Ключом к достижению более высоких конечных результатов развития, которые может обеспечить демократия, является создание благоприятной среды, в которой даже беднейшие и наиболее обездоленные слои населения могут выражать свое мнение и участвовать в формировании повестки дня развития. Заключительный вывод состоял в том, что – хотя это не единственная переменная, которую следует принимать во внимание – у развития, в долгосрочном плане, меньше шансов на успех, если оно не основано на всеохватывающем, демократическом политическом урегулировании.

Пересмотр подходов к укреплению демократии и развитию

По мнению участников, текущая задача заключается в том, чтобы использовать возможности, возникающие в переходных процессах, которые происходят в стремительно меняющихся обществах, для одновременного углубления задач, стоящих перед демократией и развитием. Это означает обеспечение того, чтобы национальные планы развития и экономические реформы были всеохватывающими и коллективными,

чтобы институты государства становились все более подотчетными и чтобы структура избирательных и конституционных процессов обеспечивала максимальное участие граждан, особенно меньшинств, женщин и уязвимых групп населения.

Подотчетность и прозрачность, основанные на принципе сдержек и противовесов, особенно в отношении исполнительной власти, были названы в качестве элементов, которые в ближайшие годы останутся одной из важнейших задач для стран с нарождающейся демократией и, кроме того, будут иметь решающее значение для перспектив их развития.

Рекомендации

ООН следует переосмыслить традиционный подход к укреплению демократии, а также общепринятые порядки предоставления помощи в целях развития. Существует необходимость в более глубокой проработке концепции «демократизирующего развития», цель которой – сломать существующие перегородки или устранить обособленность в деле укрепления демократии и практике осуществления партнерства во имя развития, особенно в плане согласованности их реализации. Например, национальные и региональные доклады о развитии человеческого потенциала могут стать еще более полезным инструментом, если в содержащемся в них анализе и текущем контроле конечных результатов и задач в области развития будет уделяться более пристальное внимание тому, как права и участие граждан влияют на вероятность устойчивого прогресса.

Рассмотрение вопросов демократии в рамках повестки дня в области развития на период после 2015 года

1. Осмысление того, что укрепление демократии является как имманентной целью, так и инструментом поощрения развития, должно иметь важное значение для запланированных на 2015 год

консультаций в рамках Организации Объединенных Наций по разработке новых рамочных механизмов развития на основе Целей развития тысячелетия (ЦРТ). Признавая то, что конкретные условия в каждой стране уникальны, следует поразмыслить над тем, каким образом совершенствование системы демократического представительства, подотчетности и доступа к информации, а также всеохватывающего управления, способствует достижению целей в области развития, особенно в том, что касается женщин. Эти вопросы должны занимать центральное место в материалах, подготавливаемых структурами ООН, и обсуждениях между теми государствами – членами ООН, которые станут конечными составителями повестки дня в области развития на период после 2015 года.

2. Хотя вопрос о вкладе демократии в развитие или вкладе развития в демократию является сложным, зависящим от конкретных условий и подчас вызывающим споры, ООН следует продолжать изучать, поддерживать и поощрять существенно важные и взаимовыгодные аспекты обоих процессов.

3. ООН следует способствовать построению свода эмпирических знаний, демонстрирующих, что демократическое управление, основанное на соблюдении прав человека и ставящее в центр внимания проблематику гендерного равенства, имеет важнейшее значение для достижения результатов в области развития в 21-ом веке. Органам и специализированным учреждениям ООН следует стремиться к последовательной демонстрации того, *каким образом* демократические принципы и практические методы, такие как уважение прав человека, верховенство права, подотчетность, заслуживающие доверия и прозрачные избирательные процессы, политический плюрализм и вовлечение гражданского общества, могут прямо или косвенно способствовать достижению успешных результатов в деле развития.

Особенно важно, чтобы свидетельства, подтверждающие положительное влияние представительства женщин на результаты развития, представлялись так, чтобы демонстрировать непосредственную связь между конкретными целями укрепления демократии и прогрессом в достижении целей развития в таких областях, как образование и здравоохранение.

Привлечение к участию в работе в области демократии и развития на основе принципиальности и последовательности

4. ООН должна действовать более систематично и более четко определить свою роль в укреплении демократии во всем мире. Действия ООН, основанные на ее фундаментальных нормах, должны быть направлены на продвижение демократии посредством принципиального и последовательного участия в достижении трех основополагающих целей Организации – обеспечение мира и безопасности, защита прав человека и развитие. Ясно определенная роль ООН как поборника прав человека предполагает, что ООН следует более четко сформулировать не факт того, что демократические принципы и практика прямо или косвенно способствуют достижению успешных результатов в деле развития, но и *каким образом*, например, то, что демократия является не только по своей природе желательной для осуществления прав человека, но и опосредствованно связанной с достижением конечных результатов в области развития. Укрепление демократии следует сделать одним из главных направлений работы всей системы ООН. Роли и функции ООН включают как технические аспекты, например, оказание помощи в организации избирательных процессов, так и принципиальные вопросы – выражение поддержки переходу к всеобъемлющим демократическим преобразованиям.

Демократия
и развитие: роль ООН

5. ООН должна и далее развивать свои внутренние процедуры и потенциал с тем, чтобы более эффективно оказывать помощь странам в переходе к демократии и поддерживать зарождающиеся процессы демократических преобразований. ООН располагает уникальными возможностями и полномочиями для оказания помощи странам, осуществляющим сложные и зачастую одновременные политические, социальные и экономические преобразования, а также находящимся в процессе перехода от конфликта к миру в направлении создания нового демократического общества. Обеспечение того, чтобы переходные процессы, следующие за социальными потрясениями, приводили к созданию новых институтов подотчетности, является важной отправной точкой для подключения ООН к работе; правовые институты автономности, доступности, легитимности и эффективного верховенства права представляют собой существенно важные элементы как демократии, так и развития.

6. Ввиду того, что укрепление демократии является долгосрочным, сложным и в значительной мере зависящим от конкретных условий процессом, предоставление помощи ООН в целях укрепления демократии необходимо основывать как на глубоком понимании местных реалий, так и на прочных знаниях, полученных сравнительным методом. Поддержка демократии может быть чрезвычайно актуальной для любого числа страновых контекстов, поскольку во всех странах достижение цели «совершенствования» демократической системы представляет собой непрерывный процесс. С учетом этого, и особенно в условиях переходных процессов, ООН необходимо быть в состоянии и готовности оказывать поддержку демократическим преобразованиям, в том числе институциональному строительству и развитию культуры демократии, в долгосрочной перспективе.

Признание важности демократической ответственности и всеохватности

7. Многолетняя приверженность ООН принципу национальной ответственности должна быть определена и реализована более всеобъемлющим образом, а также основана на учитывающем конкретные условия понимания взаимно укрепляющего характера связи между демократией и развитием. Процессы развития стали бы более эффективными, если бы существовал демократический фундамент, опираясь на который можно было приступить к строительству и в котором широкий спектр национальных субъектов действия и заинтересованных сторон играл бы существенную роль в осуществлении политических дебатов и контроля. Развитие также стало бы более устойчивым за счет укрепления внутренней подотчетности путем консолидации демократических институтов и процессов. Для укоренения демократии и для того, чтобы *принцип национальной заинтересованности* был наполнен реальным смыслом, правительству, гражданскому обществу и депутатам парламентов необходимо работать вместе при формировании и согласовании вопросов национального развития. В свою очередь, политическое пространство, открывающееся в результате такого диалога, стало бы источником составных элементов для усиления процесса демократического принятия решений на национальном уровне по многочисленным каналам взаимодействия между правительством, парламентскими органами, избранными на субнациональных уровнях лидерами и гражданским обществом.

8. В краткосрочной перспективе усилия по достижению мирного перехода к новому, стабильному политическому порядку должны увязываться со стратегическими долгосрочными подходами, нацеленными на развитие тех институтов, которые обеспечивают более широкое участие и позволяют услышать все мнения, в том числе

точку зрения бедных, исторически обездоленных и уязвимых слоев населения. Социальное отчуждение ограничивает ту степень, в которой в стране развиваются основополагающие взаимоотношения между государством и обществом, необходимые для обеспечения работоспособности демократии и эффективности усилий в области развития. Такие усилия по достижению всеохватности должны также сочетаться с новыми подходами к оценке хода продвижения вперед посредством установления таких точек отсчета, которые объединяют в себе задачи в области укрепления демократии и цели развития в рамках более целостных подходов к постановке целей и текущему контролю.

9. В рамках ООН продолжает вызывать общую озабоченность то, что в глобальной политике и на местных уровнях необходимо сделать еще многое, чтобы создать ощущение общего видения во всех подразделениях системы ООН, работа которых связана с укреплением демократии, поддержанием мира и оказанием помощи в целях развития. Критически важным в ближайшие годы станет продолжение наращивания потенциала Страновых групп ООН в области взаимодействия с национальными заинтересованными сторонами в разработке и осуществлении процессов планирования развития, которые более явным образом связаны с демократическим управлением. Кроме того, общность видения следует подкреплять более слаженной и последовательной информационно-пропагандистской работой ООН по разъяснению взаимно укрепляющей природы социально-экономического развития и демократического развития и их роли в построении прочного мира, а также имманентной важности демократии как универсальной ценности и главной цели. Это означает подготовку и активное использование отправных

точек, оказание надлежащей поддержки демократическим социальным силам и предоставление помощи в создании условий для того, чтобы мнения гражданского общества были услышаны.

Осуществление политики, основанной на признании взаимосвязи между демократией и развитием

10. ООН следует ликвидировать разрыв между политикой и практикой при решении вопросов взаимосвязи между демократией и развитием. За последние 25 лет ООН претерпела значительные эволюционные изменения, позволившие создать базу знаний, каталогизировать передовую практику и усовершенствовать стратегии работы, служащие сегодня основой предоставления помощи в деле демократизации. Тем не менее, в точке пересечения вопросов демократии и развития существуют области, в которых повышение согласованности основных принципов, скоординированности порядка реализации и более инновационные подходы могут ликвидировать разрыв между перспективами оказания помощи в целях развития и укрепления демократии.

Демократия
и развитие: роль ООН

11. Необходимо реформировать концептуальный подход и практику предоставления традиционной помощи для целей укрепления демократии. Как правило, международные организации уделяют чрезмерное и слишком эпизодическое внимание избирательным процессам. Вместе с тем, меньше внимания обращается на такие критически важные элементы, как роль системы политических партий и эффективность парламентской деятельности. ООН все еще предстоит серьезно заняться этим «недостающим звеном» укрепления демократии. Следует прилагать больше усилий для изучения возможностей оказания поддержки странам в развитии прозрачных, всеохватывающих и равноправных многопартийных систем, а также исследования их потенциального воздействия на процесс развития.

Введение

Обмен опытом работы в глобальном масштабе и развитие партнерских отношений в области демократии и развития

12. Потребуется установить более прочные партнерские отношения между ООН – на глобальном уровне, в региональных контекстах и на страновом уровне - и другими субъектами, с целью оказания поддержки демократии. Партнерские отношения ООН с международными организациями, региональными и субрегиональными организациями, а также национальными правительствами и организациями гражданского общества должны основываться на богатейшем опыте в области демократии и развития, который эти организации могут использовать, особенно те из них, которые находятся в странах Глобального Юга. Различные региональные и субрегиональные организации, например, разработали в большей степени ориентированные на конкретные контексты подходы к укреплению и поощрению демократии и сформулировали исходящие из местных условий региональные хартии, связывающие воедино демократию, права человека и развитие. ООН должна постоянно искать новые возможности и подходы к обеспечению того, чтобы поддержка в целях укрепления демократии основывалась на глубоком знании конкретных условий, а ее движущими факторами служили потребности заинтересованных сторон на местах. ■

В настоящем Материале к обсуждению представлены выводы и рекомендации, выработанные в ходе обсуждений на двух симпозиумах совещания за круглым столом, созданных совместно Департаментом по политическим вопросам Организации Объединенных Наций (ДПВ ООН), Программой развития ООН (ПРООН) и Международным институтом по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов (ИИДЕА). Эти два совещания за круглым столом по вопросам демократии и развития являются составной частью более широкого ряда встреч, имеющих целью теснее увязать между собой концепции и подходы к укреплению демократии в стержневых областях деятельности ООН – поддержание мира и безопасности,¹ защита прав человека, гендерные вопросы и развитие. ИИДЕА, ДПВ ООН и ПРООН издадут серию материалов к обсуждению по вопросу о взаимоотношении между демократией и этими коренными принципами деятельности ООН с тем, чтобы стимулировать дальнейшее обсуждение вопроса о взаимоотношении между укреплением демократии и работой ООН в 21-м веке среди тех, кто формирует политику ООН, представителей государств-членов, ученых, исследователей, экспертов и гражданского общества.

Взаимоотношение между демократией и развитием обсуждалось в ходе двух совещаний за круглым столом, проведенных в 2008 году и в 2011 году в соответствии с Правилom конфиденциальности Чатем-Хаус. Перед этими рабочими совещаниями по проблематике демократии и развития была поставлена задача рассмотрения следующих более детально сформулированных вопросов:

- Каким образом и при каких условиях демократия в принципе и демократическое управление на практике – институты, процессы, права и участие – вносит свой вклад в развитие?
- Каким образом и при каких условиях развитие – как экономическое развитие, в категориях увеличения благ и дохода, так и развитие человеческого потенциала, в категориях улучшений в области здравоохранения, образования или недопущения дискриминации – вносит свой положительный вклад в демократию?
- Как демократия наполняет смыслом краеугольные принципы внешней вовлеченности и помощи, в частности в том, что касается ответственности на национальном и местном уровнях?
- В каких направлениях можно продвинуться вперед на стратегическом, политическом и операционном уровнях, чтобы улучшить методы участия ООН в оказании поддержки взаимно укрепляющим процессам демократии и развития?

¹ По материалу к обсуждению «Демократия, мир, и безопасность» см. Томмазоли (2010).

Первый симпозиум, созданный по случаю первого празднования Международного дня демократии (12 сентября 2008 г.), собрал вместе руководителей и практиков ООН, представителей государств – членов ООН и специалистов из широкого круга стран. Участники обменялись мнениями и поделились результатами исследований, посвященных сложным взаимосвязям между демократией и развитием, а также тому, как успехи в развитии могут, в свою очередь, способствовать укреплению демократии.² Эта встреча также позволила выявить области развития политики, направленной на совершенствование механизмов многосторонних действий, в частности, со стороны ООН, в тех критически важных сферах укрепления демократии, которые могут усилить процессы устойчивого развития.

Вторая встреча состоялась 21 марта 2011 года. Это мероприятие было посвящено более конкретному рассмотрению роли ООН в одновременном поощрении программ укрепления демократии и развития и, в частности, способов повышения эффективности нормотворческих, стратегических и операционных аспектов участия ООН при достижении этих взаимно укрепляющих целей. Участники совместно проработали более широкие стратегические вопросы в отношении того, каким образом ООН совмещает политические аспекты своей вовлеченности в процессы перехода к демократии, а также более «оперативные» аспекты участия ООН, в частности, роль ДПВ ООН в посредничестве, роль страновых групп ООН в процессе планирования развития на национальном уровне и вопросы конкретной поддержки национальных правительств со стороны ПРООН в развитии потенциала государства и систем социальной подотчетности.

В настоящем Материале к обсуждению отражены результаты глубокого рассмотрения данных вопросов в ходе упомянутых совещаний, а также выводы, содержащиеся в справочно-информационном материале, подготовленном профессором Тимоти

Сиском из Университета Денвера и озаглавленном *«Переосмысливая демократию и развитие в контексте 21-го века: продвижение к ‘комплиментарности’ [sic] укрепления демократии и помощи в целях развития»*.³ Профессор Сиск также выступил в качестве докладчика на этих мероприятиях. ■

Демократия
и развитие: роль ООН

2 Концептуальная записка и повестка дня для этого симпозиума представлены в Приложении 1.

3 Rethinking Democracy and Development for the 21st Century: Toward ‘Complimentarity’ [sic] in Democracy Building and Development Aid.

Полемика вокруг взаимосвязи между демократией и развитием в ООН

События «арабской весны» вновь вызвали к жизни аргументы о том, что люди по всему миру горят всеобщим стремлением к подотчетной, свободной от коррупции системе управления, к выражению своего мнения и участию в определении национальных приоритетов развития, а также к уважению основных прав человека и человеческого достоинства. Действительно, участники симпозиума 2011 года признали, что сильно действующим мотивом протестных настроений в регионе являлось ущемленное чувство достоинства, а выражение недовольства было связано как с демократическими устремлениями (отсутствием возможности выразить свое мнение и представительства интересов), так и с аспектами, относящимися к сфере развития (отсутствие экономических возможностей).

В центре современной полемики вокруг взаимосвязи между укреплением демократии и предоставлением помощи в целях развития находится один всеобъемлющий вопрос: в каких случаях демократия вносит свой вклад в развитие, а когда развитие вносит свой вклад в демократию? Ответив на него, можно задаться и следующим: каким образом такие международные организации, как ООН, могут более эффективно – посредством дипломатической или политической поддержки, содействия укреплению демократии и предоставления помощи в целях развития – помогать зарождению взаимно укрепляющих или «позитивных» циклов демократизации и развития?

С точки зрения ближайшей перспективы критически важный вопрос состоит в том, как воспользоваться возможностями, создаваемыми переходными процессами, для поддержки взаимовыгодного перехода к демократии таким образом, чтобы содействовать достижению целей в области

развития. Эта задача особенно актуальна в отношении стран, нестабильных и пострадавших от конфликта или чрезвычайно уязвимых в плане возникновения конфликтов, и/или в случаях, когда государство оказывается не в состоянии предоставлять основные услуги (в том числе обеспечивать безопасность).

Как более подробно освещается в настоящем Материале к обсуждению, демократия может внести свой вклад в развитие посредством сокращения масштабов нищеты различными путями. Начнем с того, что демократические избирательные процессы расширяют возможности людей, давая им право выражать свое мнение при решении вопроса о том, кто именно войдет в состав политического руководства их стран – это может быть важным движущим мотивом для людей, которые уже давно были лишены этого права на организацию и отстаивание своих интересов. Политические лидеры могут регулировать свои избирательные призывы и впоследствии осуществлять политику в интересах бедных слоев населения. Когда они оказываются не в состоянии сделать это, люди имеют возможность отвергнуть правящие режимы и поддержать другие политические силы, которые в большей степени демонстрируют свою целеустремленность. Помимо ведущегося между правительствами-получателями и донорами диалога по вопросам помощи, существует не менее насущная необходимость более полно развернуть понятие местной или национальной ответственности путем продвижения принципа широкой вовлеченности в процесс планирования развития, в который также входят механизмы участия на местном уровне и демократической подотчетности.

В своем недавнем исследовании гарвардский ученый Пиппа Норрис

пришла к выводу о том, что «цели в области развития чаще всего достигаются при двух условиях: во-первых, там, где демократические институты и процедуры укрепляют право на выражение своего мнения и принцип подотчетности, позволяя всем гражданам заявлять о своих требованиях и привлекать выборных должностных лиц к ответственности за свои действия, и, во-вторых, там, где потенциал управления укрепляется таким образом, который дает государству возможность руководить предоставлением общественных благ и услуг» (Норрис, 2012). Учитывая вышесказанное, вопрос о том, каким образом ООН может более эффективно увязать между собой задачи укрепления демократии и развития, находится в центре внимания настоящего Материала к обсуждению.

Роль ООН в укреплении демократии и развитии

Международная нормативная база в том виде, в котором она закреплена в Уставе ООН и развита во Всеобщей декларации прав человека и связанных с ней документах, служит ориентиром при определении роли ООН в укреплении демократии и развитии. Что касается, в частности, демократии, то некоторые основополагающие нормативные документы регионального уровня, такие как Межамериканская демократическая хартия (МАДХ), содержат еще более определенные формулировки: в МАДХ «право на демократию» зафиксировано в самой первой ее статье. Другие рамочные документы, такие как Хартия по вопросам демократии, выборов и управления Африканского союза (АС), обязывают государства – члены АС поощрять демократию. В резолюции, принятой Советом по правам человека Организации Объединенных Наций в апреле 2012 года, утверждается, что права человека и развитие являются «взаимоукрепляющими», и рекомендуется «государствам – членам

межправительственных региональных организаций и механизмов включить в учредительные акты этих организаций и механизмов или усилить положения этих актов, направленные на поощрение демократических ценностей и принципов и защиту и упрочение демократии в их соответствующих обществах».⁴ Статья 21 Всеобщей декларации прав человека отводит важнейшее место избирательному праву, а Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), в особенности, его статья 25, более четко определяет право участия в выборах и политической жизни.

В 2000 году в Декларации тысячелетия ООН было заявлено, что государства-члены «не пожалеют усилий для поощрения демократии». В Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года демократия, верховенство права и права человека были названы относящимися к «универсальным и неделимым основополагающим ценностям и принципам Организации Объединенных Наций», которые, как таковые, «взаимосвязаны и подкрепляют друг друга». В свою очередь, эти широкие нормативные требования нашли свое отражение в обращенных ко всем органам системы прямых руководящих указаниях Генерального секретаря ООН относительно принципов и практических методов, лежащих в основе работы ООН в области демократии.

В 1986 году Генеральная Ассамблея ООН приняла эпохальную Декларацию о праве на развитие (A/RES/41/128 от 4 декабря 1986 г.). Четверть века спустя эта Декларация по-прежнему служит стандартом, подчеркивающим то, что глубокая и хроническая нищета, отсутствие продовольственной безопасности, безработица, а также систематическая социальная изоляция и дискриминация являются нарушениями прав человека и, таким образом, создают и серьезные препятствия на пути реализации демократии. Основополагающие принципы нормативной базы ООН по вопросам демократии и развития

Демократия
и развитие: роль ООН

4 Резолюция 19/36 Совета по правам человека «Права человека, демократия и верховенство права», 19 апреля 2012 г., A/HRC/RES/19/36, пункт 20.

объединяет общая озабоченность положением дел в области равенства, участия, недопущения дискриминации (в частности, женщин и уязвимых групп населения), подотчетности, прозрачности и справедливости. Взаимосвязанность этих двух целей получает все большее признание в виде, например, усилий по четкому формулированию концепции развития как одного из прав человека, предпринимаемых такими органами, как Межправительственная рабочая группа по праву на развитие, находящаяся в ведении Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ ООН).

Роли ООН в области демократии и развития многочисленны и разнообразны. На самых высоких уровнях ООН сегодня участвует – зачастую вместе с региональными организациями – в непосредственном решении задач, связанных с неконституционной передачей власти в отдельных странах, и предоставлении полномочий по оказанию прямой поддержки реформам при переходе к демократии.

На операционном уровне страновые группы ООН по всему миру принимают непосредственное участие в оказании содействия процессу развития, от поддержки разработки порядка национального планирования развития до прямого содействия расширению возможностей государственных органов, касающихся вопросов развития в таких критически важных областях, как образование, здравоохранение, занятость и обеспечение безопасности. Через свои страновые группы ООН реализует программы, прямо нацеленные на сокращения масштабов нищеты в почти 80 странах, причем эта работа зачастую ведется в непосредственной координации со специализированными учреждениями ООН, такими как Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) или Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП).

Кроме того, страновые группы ООН занимаются координацией, обеспечением или администрированием потоков многосторонней помощи в поддержку управленческих институтов и процессов. ПРООН, в частности, играет роль центральной организации в деле поддержки реформы государственного управления, работы с другими организациями-партнерами (например, ИИДЕА), направленной на профессионализацию избирательных процессов, а также оказания содействия ключевым государственным институтам, таким как судебный сектор или предоставление новых способов получения доступа к правосудию. Фонд демократии ООН (ЮНДЕФ) выступает в качестве важного инструмента поощрения и поддержки организаций гражданского общества и их участия как ключевого элемента укрепления демократии.

Взаимосвязи между демократией, государственным строительством и миростроительством

Состоявшиеся заседания за круглым столом были посвящены ролям ООН, связанным с взаимосвязью между демократией и развитием, в том виде, в котором они проявляются в трех главных областях ее деятельности: работа по укреплению системы демократического управления в рамках реализуемых Организацией программ развития с упором на выстраивание подотчетных и учитывающих потребности людей демократических институтов и процессов; инициативы по посредничеству и предоставление помощи при проведении выборов, особенно в контексте сложных политических преобразований; а также участие в миротворчестве и миростроительстве в условиях подверженности конфликтам или постконфликтных ситуациях. В ходе

этих заседаний за круглым столом было подчеркнуто растущее осознание сложности взаимосвязей между миростроительством, государственным строительством и укреплением демократии. Некоторые недавние политико-аналитические исследования указывают на важность таких взаимосвязей.

В Докладе о мировом развитии (ДМР) Всемирного банка 2011 года, озаглавленном «Конфликты, безопасность и развитие», признается эффективность инициатив, основанных на оперативных и целенаправленных действиях в отдельных исключительных случаях. Тем не менее, на первый план в нем выдвигается важность долгосрочных подходов к построению демократических институтов путем проведения политических реформ, оказывающих свое систематическое и постепенное воздействие с течением времени, как это было продемонстрировано в ходе многих успешных политических преобразований. Таким образом, в ДМР 2011 года подчеркивается важность укрепления легитимных институтов и системы управления в целях обеспечения безопасности граждан, справедливости и рабочих мест как решающего фактора, позволяющего разорвать порочный круг насилия.

ПРООН продвигается в том же направлении, уделяя основное внимание взаимосвязям между демократическим правлением, предотвращением конфликтов и миростроительством, как подчеркивается в докладе «Правление во имя мира: обеспечение общественного договора» (ПРООН, 2012). На основе более глубокого понимания новых проблем, связанных с нестабильностью в охваченных современных кризисом государствах, ПРООН призывает уделять более пристальное внимание принципам учета потребностей населения, всеохватности и способности к восстановлению, а также укрепления партнерских связей. Это должно обеспечить возможность апробировать инновационные подходы к управлению, которые учитывают

конечные стратегические результаты, а не краткосрочную отдачу в конкретной области, таких как выстраивание институтов, учитывающих потребности населения, поощрение всеохватности политических процессов и содействия формированию жизнестойкого общества путем мобилизации местных возможностей адаптации к стрессовым и кризисным ситуациям и их урегулирования.

Миротворческие мандаты и миссии ООН в течение многих лет эволюционировали от «традиционного миротворчества» до «многоаспектного миротворчества» в рамках комплексных миссий, включающих военные, полицейские и гражданские компоненты. Более того, в настоящее время для оказания помощи странам, проходящим переходный период, развернуто столько же политических миссий ООН, сколько и операций по поддержанию мира. Это подразумевает распространение области внимания со стандартных функций обеспечения безопасности (таких как мониторинг соглашений о прекращении огня или установление буферных зон между воюющими сторонами) на решение широкого круга задач, которые традиционно входят в сферу оказания помощи укреплению демократии, таких как поддержка верховенства права, институтов управления и поддержка конституционных процессов, выборов, прав человека и политического примирения, и тем самым помогает выстраивать политические институты и структуры, защищающие права граждан и содействующие их участию в политическом процессе. Чтобы оказывать поддержку таким процессам по мере и в момент их развития, многие из этих функций требуют наличия готовых к развертыванию сил и средств, а также специализированных нишевых мощностей.

При рассмотрении всех критически важных инструментов ООН по поддержке мирных переходных процессов, в независимом обзоре гражданского потенциала в постконфликтный период, проведенном Консультативной группой высокого уровня в феврале 2011

Демократия
и развитие: роль ООН

года (Геэнно, 2011), и последующем докладе Генерального секретаря по этому же вопросу от 19 августа 2011 года (Генеральный секретарь ООН, 2011), подчеркивается необходимость коллективного повышения качества и эффективности гражданского компонента поддержки после конфликта. Всеохватывающие политические процессы являются одним из основных направлений, акцентируемых в контексте укрепления гражданского потенциала в постконфликтных ситуациях в целях удовлетворения потребностей населения, от поддержки процесса разработки конституции до содействия политическому диалогу и развитию политических партий.

В 2010 году празднование десятой годовщины принятия резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности стало событием, предоставившим структурам системы ООН, государствам-членам и региональным организациям возможность оценить ход продвижения вперед и разработать новые подходы к решению гендерных вопросов в области миротворчества и миростроительства. В докладе Генерального секретаря, выпущенном по этому случаю (Генеральный секретарь ООН, 2010), был определен план действий из 7 пунктов – с соответствующими показателями – по расширению участия женщин в миростроительстве, что явилось значительным вкладом в обеспечение последовательности и согласованности международных усилий в этой области. Это также повлекло за собой определение показателей расширения представительства женщин на всех уровнях, как лиц, принимающих решения в постконфликтных странах. Роль женщин как в миростроительстве, так и в укреплении демократии, безусловно, подпадает под действие мандатов и приоритетов, установленных для структуры «ООН-женщины» и Комиссии по миростроительству.

Эволюция нормативных основ в области демократии и развития

К настоящему времени международные нормативные основы в области демократии получили распространение и на региональном уровне. Многие региональные организации – в особенности Африканский союз (АС), Организация американских государств (ОАГ) и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) – разработали широкий диапазон не имеющих обязательной силы норм, инструментов, руководящих принципов и передовых практических методов сохранения и укрепления демократии для использования правящими кругами государств-членов. Африканская хартия по вопросам демократии, выборов и управления АС является примером этих новых норм на региональном уровне, которые в некоторых случаях дополняются субрегиональными хартиями (например, «Принципы и руководящие положения, регулирующие проведение демократических выборов» Сообщества развития Юга Африки [САДК]). В 2011 году ОАГ отметила 10-ю годовщину со дня принятия Межамериканской демократической хартии, в которой, в частности, заявляется, что «народы американского континента имеют право на демократию, а их правительства обязаны поощрять и защищать ее».

Провозглашение Целей развития тысячелетия (ЦРТ) в 2000 году подчеркнуло глобальную приверженность сокращению масштабов нищеты и формированию благоприятных условий для развития. В Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года заявляется, что демократия – это «универсальная ценность», которая «в конечном счете является средством обеспечения международного мира и безопасности, социально-экономического прогресса и развития, а также уважения прав человека». Другие процессы, такие как Парижские и Аккрские консультации по вопросам международной помощи в

целях развития, а также соответствующие программы действий и Пусанский консенсус по эффективности развития, еще больше подчеркнули важность демократии и всеохватывающего управления как необходимых фундаментальных основ принципа национальной ответственности за процесс развития.

В ходе этих и других форумов возникает новый принцип «демократической ответственности за развитие» и изучаются новые способы проявления этой формы ответственности, основанной на растущем осознании сложных и иногда противоречивых взаимоотношений между помощью и демократическими процессами принятия решений в области развития на национальном уровне (ИИДЕА, 2011). В результате обсуждения повестки дня, сформировавшейся после дискуссий в Пусане, было признано, что подходы к развитию, определяемые донорами, на деле могут негативно сказаться на возможности достижения заявленных целей, в частности, в нестабильных государствах. Другое ключевое соображение в этой связи содержится в представленном Комитетом содействия развитию (КСР) документе 2008 года о государственном строительстве в нестабильных ситуациях (КСР ОЭСР, 2008), содержащем принципы предоставления помощи субъектам и институтам демократической подотчетности в таких областях, как избирательный процесс, политические партии, средства массовой информации и парламент (КСР ОЭСР, 2012). Эти принципы поддерживают мнение о том, что оказание помощи может порой негативно сказаться на подотчетности и что сотрудничество в области развития должно быть в большей мере сконцентрировано на использовании помощи для улучшения внутренних процессов подотчетности и укрепления отношений между государством и обществом.

Существует признание того, что повестки дня в области укрепления демократии и помощи в целях развития не всегда совпадают, и проводятся дебаты по вопросам последовательности и

желательности усилий в сфере укрепления демократии в странах, находящихся в условиях конфликта, экономической напряженности или социального противостояния. Иными словами, кое-кто по-прежнему заявляет, что достижения в области развития должны предшествовать демократии, а демократия имеет меньше шансов на успех в странах с низким уровнем доходов. Действительно, ряд аналитиков утверждает, что некоторые «доброкачественные автократии» или «благонамеренные в государства», не являющиеся демократическими, вполне могут оказаться более подготовленными к достижению значительных результатов в области развития. В условиях политических преобразований, таких как процессы, разворачивающиеся в регионе Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА), стоят острые дилеммы при определении последовательности и первоочередности помощи, задачи по обеспечению производительности, а также необходимость использовать осторожный и дальновидный подход к обеспечению легитимности международной помощи в условиях только формирующихся процессов перехода к демократии.

Доводы в пользу гармонизации процессов укрепления демократии и помощи в целях развития основываются на инструменталистской аргументации: с течением времени демократические государства с большей степенью вероятности реализуют долгосрочные цели в области развития и создадут условия – такие как полномасштабное осуществление прав женщин и их участие в общественной жизни – от которых в конечном счете зависит устойчивость мира и развития. Эта точка зрения тесно связана с эпохальной работой «Развитие как свобода» лауреата Нобелевской премии, экономиста Амартии Сена (Сен, 1999) и при этом является важной концепцией в контексте внутренней полемики в ООН среди специалистов-практиков, занимающихся вопросами развития, миростроительства и укрепления демократии. ■

Демократия
и развитие: роль ООН

Почему демократия имеет значение для развития

«В отношении этой взаимосвязи в научном мире не прекращается полемика. Основное предположение тех, кто ставит демократические режимы выше всех остальных, состоит в том, что демократия вызывает экономический рост и что она поэтому является наилучшим режимом для развития. К сожалению, эмпирические данные по этому вопросу по-прежнему не вносят ясности.

Тем не менее, можно утверждать, что для достижения экономического роста в числе прочих условий необходимо располагать консолидированным институциональным механизмом и уважать принцип верховенства права, которые являются ключевыми составляющими, обеспечивающими долгосрочное экономическое планирование, а также прозрачными политическими институтами, поддерживающими механизм эволюционного развития существующих глобальных рынков.

Во всех этих аспектах демократия имеет преобладающее значение как режим, который наилучшим образом служит делу развития, поскольку она устанавливает политическую связь между гражданами и лицами, принимающими решения, и тем самым заставляет последних действовать в соответствии с общими интересами или, по крайней мере, интересами большинства.»

Е.П. Посол Клод Хеллер, Постоянный представитель Мексики при Организации Объединенных Наций, 2007-2011 гг.

(полный текст выступления приводится в Приложении 2)

Существует широко распространенное мнение, что в наши дни легитимность правящих режимов в значительной степени опирается на их репутацию в сфере демократии, и даже среди тех государств, послужной список которых в области прав человека выглядит сомнительным или которые склонны к серьезному ограничению деятельности политической оппозиции, наблюдаются осторожные попытки правительств представить себя демократическими по своей природе как на международной арене, так и в глазах своих собственных граждан. В 2011 году ученые-аналитики в большой мере были согласны с тем, что основные демократические институты, процессы и процедуры имели место по меньшей мере в 60% стран мира и что, таким образом, почти половина населения земного шара живет в государствах, признанных демократическими. Более того, даже многие из стран, не входящих в данный список, можно охарактеризовать как «квазидемократические», то есть имеющие некоторые атрибуты демократии – например, заслуживающие доверия выборы на местном уровне – однако в них могут отсутствовать другие ключевые атрибуты, такие как право на создание независимых политических партий.

Хотя в течение последних тридцати лет в демократических странах наблюдался стремительный рост, демократические завоевания в странах, переживших конфликты и/или автократические режимы, зачастую могут оказаться весьма нестабильными, а риск отката от демократических норм и практики является реальным. Треть всех стран мира переходят или недавно перешли от автократических систем или гражданской войны к демократическим порядкам, и большинство этих стран, находящихся в процессе перехода, могут в лучшем случае быть обозначены как «частичные», формирующиеся демократии или «стремящиеся» к демократии.

«Вне всяких сомнений, наибольшая угроза, заложенная в процессы демократизации - это неспособность демократизировать общественные порядки и рынки таким образом, чтобы плоды прогресса могли вкусить все. Угроза состоит в недостатке демократичности в той мере, в которой этого требуют новые, критически настроенные граждане. Не окажется ли демократия неспособной стать в том или ином обществе генератором справедливости?»

Вот в чем заключается главный вопрос управляемости. К сожалению, в некоторых частях света рост и развитие расширили разрыв между теми, кто ощущает себя частью общества, и теми, кто не ощущает. Ставится под вопрос, являются ли рынки инструментом распределения экономических благ. На государство вновь смотрят как на средство решения проблем. Руководители на горьком опыте учатся, что избиратели рассчитывают на то, что инфляция будет контролироваться, иностранные капиталовложения – поощряться, принципы макроэкономической политики – находиться в равновесии с приемлемыми уровнями социальной защиты и распределения благ, прогресса и развития. Для все более многочисленных слоев населения оставаться на задворках становится неприемлемым.»

Марта Лагос, директор исследовательского проекта «Латиноамериканский барометр», Сантьяго, Чили

Полемика вокруг демократии и развития

Участники совещаний за круглым столом сочли существенно важным еще раз обсудить вопрос о конкретных взаимоотношениях между демократией и развитием в свете научных исследований и опыта специалистов-практиков. По

мнению одного из участников, результаты исследований зачастую становятся «неудобными фактами» для творцов политики. Первое заседание совещания за круглым столом 2008 года было посвящено как углубленному изучению этих вопросов, так и их применению к конкретным условиям таких регионов, как Латинская Америка и Западная Африка, где в последние годы дебаты на тему о взаимосвязи между демократией и развитием вызвали значительные отклики. Кроме того, состоялись «дебаты о дебатах», в ходе которых были тщательно исследованы ключевые термины: например, чем конкретно термин «демократия» отличается от связанных с ней концепций, таких как «демократическое управление» или «добросовестное управление»?

«Когда мы обращаем свой взгляд на данные опросов, мы обнаруживаем, что люди всех сословий и, в частности, низших слоев общества видят в развитии один из отличительных признаков демократии и, следовательно, концептуально демократия не отличается от развития.

В то же время в научной литературе предпринимаются попытки разделить эти две концепции. Когда мы говорим о демократии, раздаются призывы: «Не перегружайте демократию». Не примешивайте к демократии социальную справедливость, не подбрасывайте к демократии права, не присовокупляйте к демократии развитие.

И все же здравый смысл людей говорит о том, что все из перечисленного является атрибутами демократии. Почему демократия важна? Потому что она дает развитие и благополучие».

Питер Рональд де Суза, директор Индийского института перспективных исследований, Симла, Индия

Демократия
и развитие: роль ООН

Что касается развития, то следует ли использовать более узкие определения развития (например, в показателях валового национального продукта) или более широкие измерители, такие как уровень неравенства в обществе или равноправие и роль женщин в процессе развития?

В центре значительной части научной полемики – что находит свое отражение в неоднозначности понимания среди специалистов-практиков – находится вопрос о «причинно-следственной связи». То есть, служит ли демократия причиной развития или наоборот? Какова важность состязательных общенациональных выборов с точки зрения формирования альтернативных программ или даже идеологий процесса развития на национальном уровне? И напротив, в какой степени тот или иной уровень развития является необходимой предпосылкой осознанного осуществления демократии в обществе? Эти вопросы причинно-следственной связи широко обсуждаются в научной литературе, вызывая неоднозначную реакцию.

Некоторые исследователи приходят к выводу о том, что никаких свидетельств тесной взаимосвязи между демократией и развитием не существует. При этом, чтобы подкрепить свое мнение, они ссылаются как на данные количественного анализа, так и на исторический опыт. Адам Пшеворский и его коллеги не нашли прямого взаимоотношения между «типом режима» и ростом совокупного дохода в странах, в которых для поиска таких соотношений используется статистический анализ (Пшеворский и другие, 2000). В лучшем случае в этих трудах делается вывод о том, что страны с сильной традицией верховенства права могут способствовать стремительному продвижению вперед к достижению конечных результатов в области развития посредством, например, обеспечения ненарушаемости договоров или защиты интеллектуальной собственности.

Научная литература этого рода опирается на мнение о том, что системы,

характеризующиеся «управляемым развитием» и ограниченными политическими правами, являются предпочтительными для достижения конечных результатов в области развития, в отличие от зачастую более рудиментарных, хаотических, а иногда и безрезультатных правящих коалиций, наблюдаемых в некоторых демократических системах.

Рассматривая ситуацию в ряде стран, прошедших через процессы преобразования авторитарной или однопартийной системы в конце 1980-х – начале 1990-х годов, участники утверждали, что, возможно, самая серьезная проблема, связанная со вкладом демократии в развитие, находит свое отражение в слабой экономической результативности и непрерывных социально-экономических трудностях в условиях зарождающихся или восстановленных демократических режимов. В Латинской Америке, например, участники обсуждений были живыми свидетелями того, что многие молодые или возрожденные демократии выглядели консолидированными с точки зрения их институциональной формы, однако, учитывая сохранение высоких уровней неравенства и экономических лишений среди многочисленных слоев населения (даже в тех местах, где в области сокращения масштабов нищеты были достигнуты некоторые важные завоевания), как правило, преобладали политическое своеволие, популизм, недовольство и неудовлетворенность политическими элитами, временами вынуждая население ставить под вопрос правомерность демократии как таковой. Такие факторы, как непреходящая нищета, неравенство, коррупция и политическая изоляция по признаку пола, этнической принадлежности или возраста, ограничивают область влияния демократии с точки зрения ее способности благоприятствовать развитию и в результате могут даже угрожать самой ее легитимности в глазах населения.

Участники также обсудили взаимосвязи и взаимоотношения между выборами, демократией и развитием. Было отмечено,

что, к сожалению, многие до сих пор ставят знак равенства между проведением выборов и существованием хорошо функционирующей демократии, несмотря на то, что, хотя выборы (заслуживающие доверия, прозрачные и состязательные) и являются отличительным признаком демократического общества, сам факт проведения «выборов» не представляет собой демократию. Далее они указали на конкретные трудности, созданные в странах с глубоким или исторически сложившимся разделением людей по отличительным признакам, когда проведение избирательных процессов отражает или даже усугубляет закостеневшие социальные различия. В частности, в разделенных и/или постконфликтных обществах использование этнически, религиозно или по-иному «политически самобытно» окрашенных призывов в избирательных процессах было определено как бросающее вызов демократии, подрывающее роль избирательного процесса в примирении различных мнений о национальном развитии и превращающее состязательные элементы демократии в источник бесполезного противостояния между внутренне разделенными сегментами общества к выгоде тех, кто стоит у власти.

Позитивные циклы: конечные результаты демократии, управления и развития

Несмотря на то, что результаты количественных исследований вызывают сомнения в том, способствует ли демократия развитию в категориях широких статистических сравнений, другие исследования с использованием методологии ситуационного сравнительного анализа (например, Всемирный обзор по вопросам управления) на деле обнаруживают здесь устойчивое взаимоотношение. В данном обзоре, результаты которого были опубликованы в

2008 году (Хайден, и др.), делается вывод о том, что прогресс в области развития лучше всего объясняется качеством управления в той или иной стране во всех шести областях действия: гражданское общество, «политическое общество», эффективность работы правительства, качество бюрократического механизма, экономический строй и судебная система. В обзоре подчеркивается, что добросовестное управление на самом деле является тем стержнем, на котором держится все дело развития – особенно в том, что касается средств защиты от коррупции.

«Мы проводим это заседание за круглым столом (2011 г.) в День защиты прав человека в Южной Африке, который ознаменовывает годовщину Шарпвильской бойни, ставшей ключевым поворотным пунктом в борьбе против апартеида и за демократию. Сегодня реальность жизни многих людей состоит в борьбе за свободу, за всеобщее участие. Здесь речь идет и о праве выражать свое мнение, и об участии. Это не сводится лишь к получению благ от развития, но предполагает участие в формировании повестки дня таким образом, чтобы женщины, обездоленные люди, те, кто подвергается дискриминации, стали составной частью процесса и вынесли на обсуждение беспокоящие их вопросы.»

Джеральдин Фрейзер-Молекети,
Директор Группы по вопросам демократического управления, Бюро по политике в области развития ПРООН

Демократия
и развитие: роль ООН

Участники настаивали на том, что существенно важную роль в развитии играет именно демократия, а не просто «добросовестное управление» (или даже еще менее конкретные выражения, такие как «достаточно хорошее управление»). Некоторые участники предположили, что, по меньшей мере, не существует столь же убедительных контрсвидетельств того,

что демократия должна быть принесена в жертву развитию или что «ориентированные на развитие диктаторские режимы» в долгосрочной перспективе показывают сколько-нибудь лучшие результаты. Поскольку скептики, сомневающиеся в существовании этого взаимоотношения, зачастую определяют термин «развитие» в категориях роста совокупного дохода (валовый внутренний продукт – ВВП) или увеличения ВВП на душу населения, скорректированного по паритету покупательной способности (ППС), и поскольку недемократические страны могут в значительной степени полагаться на пригодные к эксплуатации природные ресурсы (например, экспорт нефти и газа), к результатам количественных исследований, удостоверяющих отсутствие взаимоотношения между демократией и развитием, следует относиться с большой долей недоверия.

Примечательно, что результаты социологического опроса, опубликованные в Докладе о состоянии демократии Центра по изучению развивающихся обществ (ЦИРО), указывают на то, что в глазах людей, например, в Индии эти две концепции – демократия и развитие – внутренне взаимосвязаны. Среди людей широко распространено мнение о том, что именно представляет собой демократию – «верховенство народа» и «права и свободы», но также «развитие и благополучие». Аналогичным образом, в ходе совещания за круглым столом 2011 года ряд участников также заявили о том, что те, кто в начале 2011 года выступил с протестами в Египте

и Тунисе, в своем внутреннем восприятии не отделяли свое недовольство по поводу политических репрессий от других оснований для недовольства, таких как мизерные перспективы трудоустройства и хроническая нищета.

Как и в случае Индии, другие исследования, такие как «Африканский барометр» и «Латиноамериканский барометр», подтверждают, что в странах этих регионов в восприятии общества высоко ценятся основные отличительные признаки как демократии, так и развития, когда речь заходит об озвучивании ожиданий в отношении того, как управление должно соотноситься с их повседневной жизнью. В целом, по мнению ряда участников, эти обзоры на деле поддерживают идею Сена о том, что демократические правительства должны быть подотчетны своим гражданам в вопросах экономической и социальной справедливости и что общественность в странах Глобального Юга считает борьбу с нищетой, социальной изоляцией и низкой экономической результативностью столь же важной, как и политические права. Эти взгляды подчеркивают давний набор представлений, отраженных в исследованиях ООН, таких как доклады ПРООН о развитии человеческого потенциала, в которых в качестве незыблемых основ человеческого развития вновь и вновь выдвигались на первый план такие аспекты демократии, как права человека (2000 г.), демократия и участие (2002) или культурная свобода (2004).

«Гендерное равенство, политическая линия на женское равноправие, права женщин, расширение прав и возможностей женщин ... реализуются только в условиях демократии – только там, где они основаны на борьбе за социальные преобразования с целью изменения общественного договора. Таким образом, нет никакого обходного пути, позволяющего уйти от вопроса о важности вложения сил и средств в усиление роли женщин в гражданском обществе. К сожалению, однако, во многих демократических странах мы видим, что организующая роль женщин и их лидерство в гораздо большей степени присутствуют и активно реализуются в гражданском обществе, а не в политическом обществе. Поэтому нельзя уклоняться от вопроса о связи между политическими свободами для женщин и их экономическими и социальными правами.»

Анна-Мария Гётц, главный советник по вопросам управления, мира и безопасности, Структура «ООН-женщины»

ресурсов и налогообложением со стороны правительств. По этой причине многие участники утверждали, что расширение прав и возможностей органов местного самоуправления в области привлечения ресурсов за счет налогообложения может укрепить демократию на местном уровне. ■

Демократия
и развитие: роль ООН

Наконец, демократия на местном уровне может оказаться более чем критически важной в плане содействия развитию: именно здесь управление находится ближе всего к людям и осязаемо влияет на их повседневную жизнь. Прямое участие и гражданские действия зачастую оказываются более целесообразными на этих уровнях, и именно на местном уровне концепция «свободы самовыражения» с наибольшей вероятностью находит свое практическое применение. Участие, или «возможность выразить свое мнение», позволяет гражданам не только требовать реализации прав и оказания услуг, но и потенциально осуществлять контроль злоупотреблений и обеспечивать подотчетность. Подотчетность проистекает из взаимосвязей между государством и обществом, особенно тогда, когда надзор и определение первоочередности задач гражданами увязываются с мобилизацией

Вставка 1: Важнейшие пункты: вклад демократии в развитие

- Эволюция и практика демократии должны рассматриваться наряду с процессами выстраивания национальной самобытности и формирования государственности. Построение нации и строительство государства в период после колониализма, внутренних репрессий или конфликта является долгосрочным, требующим приложения максимальных усилий процессом. Когда императивы строительства нации – или государства – вступают в противоречие с демократическими институтами или практикой, они зачастую превосходят по важности демократию как таковую.
- Стержневые отличительные признаки демократии имеют существенно важное значение для понятия добросовестного управления и передовой практики в планировании и осуществлении развития: участие в разработке и реализации политики, состязательность выбора из различных идеологий стратегий развития, а также подотчетность правящих элит через надзор со стороны парламентских органов, гражданского общества и средств массовой информации. Те же атрибуты демократического управления являются критически важными и в контексте преодоления современных экономических кризисов, оскудения и деградации окружающей среды, энергетической и продовольственной безопасности и стрессовых воздействий, связанных с миграцией.
- Демократические правительства могут быть более легитимными с точки зрения обеспечения общественных благ, таких как образование, здравоохранение, профессиональное обучение, охрана окружающей среды и верховенство права, что открывает путь к ненарушаемости договоров и предсказуемости нормативной среды и ведения хозяйственной деятельности в целом.
- На местном уровне демократическое пространство позволяет людям самоорганизовываться и создавать свои собственные местные общественные блага – такие как регулирование местных рынков или создание кредитных кооперативов – что, в свою очередь, создает условия для развития демократии на местах и формирования демократических ценностей и структур «снизу вверх».
- Демократия и прямое участие поддерживают принцип демократической национальной ответственности за планирование развития. Таким образом демократия может способствовать ориентированному на компромисс и консенсус поискам форм разработки и осуществления политики и устойчивости экономических реформ в течение долгого времени, что с самого начала обеспечивает вовлечение всех ключевых заинтересованных сторон в обсуждение конкретных вопросов, а это, в свою очередь, позволяет примирить конкурирующие интересы и согласовать приоритеты с помощью диалога, компромисса и совместного осуществления.
- Во многих странах, особенно в менее развитых и «нестабильных» государствах, роль ООН в укреплении демократии и развитии государственности является значительной. В этом контексте ООН выполняет функцию нормотворчества, осуществляет текущий контроль практики обеспечения демократии и защиты прав человека, оказывает прямую помощь наращиванию потенциала и в некоторых случаях реагирует на кризисы демократизации, такие как фальсификация выборов или неконституционные изменения в составе правительства.

Почему развитие имеет значение для демократии

Давно укоренившейся максимальной научных исследований стало то, что жизнеспособность демократии зависит от образованности, участия и заинтересованности среднего класса, которому демократия не только обеспечивает возможность выразить свои предпочтения и приоритеты, но и служит фактором, сдерживающим произвольное отчуждение имущества. В то время как тезис о том, что «модернизация» и средний класс являются необходимыми предпосылками демократии, поставлен под сомнение – развитие событий в Ботсване, Коста-Рике или Индии исторически опровергает этот аргумент – остается понимание того, что развитие в целом подкрепляет те ценности, интересы и ожидания, которые приводят к возникновению и устойчивости демократии. С другой стороны, глубокие проблемы в области развития подрывают социальную терпимость и доверие, необходимые для процветания демократии. Участники особо выделили три области, в которых недостаточность развития может подорвать практику осуществления демократии.

Преодолевая неравенство и обездоленность

Продолжающееся социально-экономическое неравенство, при котором большая часть населения обездолена, разобщена и лишена способности к самоорганизации в эффективные социальные группы, подрывает социальную базу успеха демократии. Постоянный голод и отсутствие продовольственной безопасности, неграмотность, бездомность или болезни ограничивают способность бедных слоев населения к организации и выражению своего «мнения».

«Лишь очень немногие люди выражают несогласие с принципом ответственности за разработку политики в области развития. Однако невозможно наполнить этот принцип значимым содержанием в условиях, когда рамочный механизм формирования внутренней политики на национальном уровне как таковой похищен у тех самых сил, которые, как предполагается, должны играть центральную роль в определении политики. Многие из молодых демократий являются демократиями без возможности выбора в том смысле, что они придерживаются тех политических курсов, которые задаются не в результате внутривнутриполитических процессов, а по существу навязываются извне как политически предпочтительные. Если говорить без обиняков, в тех случаях, когда решения, принятые международными финансовыми учреждениями, приводят к росту цен на товары первой необходимости или прекращению субсидирования таких вещей, как бензин и удобрения, и когда объединения фермеров и кооперативы ничего не значат, возникает серьезная проблема.»

Адебайо Олукоши, директор Африканского института экономического развития и планирования ООН (IDEP), Дакар, Сенегал

Демократия и развитие: роль ООН

С другой стороны, обычно считается, что хорошо развитый средний класс выступает в поддержку демократии. Для обеспечения устойчивости демократии, однако, одного этого недостаточно. Полный энергии средний класс может быть эффективным только в условиях, когда гражданское общество является автономным и

независимым от политических элит, что дает ему возможность представлять интересы различных общественных групп.

Некоторые участники предположили, что неолиберальная экономическая политика, связанная с неограниченной глобализацией и некогда применявшимися средствами «структурной перестройки», привела к обострению социального неравенства во многих странах Глобального Юга. Было указано, что неравенство по существу является препятствием для успешного функционирования демократии, особенно в недавно возникших демократических странах, поскольку в обществе существует стойкое, неявное «ранжирование» его различных групп и неравномерное распределение государственных ресурсов и общественных благ в пользу тех, кто обладает преимуществом. Равным образом, обездоленные группы, включая женщин, явно находятся в неблагоприятном положении в отношении социальной мобильности. И, наконец, некоторые участники утверждали, что неравенство может стать «институционализированным» в политических системах.

Содействуя социальной подотчетности

Недостаточность развития и непрекращающаяся нищета также порождают склонность политически честолюбивых элит рассматривать государство как средство личного обогащения или обогащения той группы, к которой они принадлежат. Эта тенденция создает обстановку, в которой для демократии на карту ставится очень многое, начиная с избирательных процессов.

В обществах, где государство и государственный аппарат рассматриваются как основные источники богатства и процветания, ставки на победу и поражение в избирательных процессах часто напрямую связаны с индивидуальными или групповыми экономическими

возможностями и перспективой употребления государственной власти для «мародерского» присвоения таких благ, как рента от экспорта природных ресурсов. Именно эти движущие силы участники также связывали с нарастанием насилия, сопровождающего выборы в разных странах по всему миру. Далее, участники выразили обеспокоенность в связи с воздействием околорыборного насилия на демократию и фактически - на развитие в тех случаях, когда восприятие политического риска подрывает доверие, необходимое для долгосрочных капиталовложений. Другим поводом для беспокойства в этом контексте является криминализация политики, позволяющая политическим элитам использовать в своей работе преступные методы либо уголовным элементам (в том числе транснациональной организованной преступности) - получать доступ к политической власти и защите со стороны государства.

«...Необходимо развитие независимого среднего класса, способного, например, создавать, а также укреплять гражданское общество и неправительственные организации (НПО).

Это, как я полагаю, является одним из наиболее важных ключей к развитию демократии. Нам в Индонезии повезло в том, что у нас есть очень-очень много организаций гражданского общества, располагающих массой рычагов политического влияния в сравнении с политическими партиями, а также в сравнении с правительством. Именно это нам необходимо развивать в мусульманском мире. Сильный средний класс... но в то же время – средний класс, способный создавать независимые НПО, стоящие лицом к лицу с правительством.»

Азьюмарди Азра, директор аспирантуры, Государственный исламский университет «Шариф Хидайятулла», Джакарта, Индонезия

Вопрос о хищничестве государства – это, по сути, проблема развития, так же как дефицит подотчетности – проблема демократии. По этой причине хищническое поведение политиков зачастую рассматривается как одна из первопричин хронической нищеты, социального насилия и угроз безопасности человека, которые, в свою очередь, порождают социальную неудовлетворенность, протест и потенциально - насилие. Некоторые участники утверждали, что в странах со слабой демократией хищничество усиливается, поскольку временные горизонты политиков краткосрочны, и поэтому у них есть стимул быстро накапливать как можно больше и использовать ресурсы государства (в том числе полицию), чтобы влиять на последующие избирательные процессы с целью сохранения власти.

В целом участники пришли к выводу о том, что демократия и развитие являются

взаимоукрепляющими. Иными словами, продвижение вперед в одной области может привести к достижениям в другой в процессе их взаимодействия и взаимного укрепления: короче говоря, страны могут идти в области демократии и развития по «позитивному циклу», в которой достижения в одном из этих направлений подкрепляются достижениями в другом. Несколько участников совещаний за круглым столом указали на пример Ганы 2000-х годов, добившейся незаурядного продвижения вперед как в деле консолидации демократических институтов, так и в деле экономического развития: эта страна готовится к достижению еще более высоких темпов развития за счет использования богатых месторождений ископаемого топлива, недавно открытых в некоторых из самых бедных ее районов. Опыт Ганы станет пробным камнем в отношении того, могут ли демократические институты помочь снять пресловутое «ресурсное проклятие», отмеченное в ряде более широких исследований. ■

Демократия
и развитие: роль ООН

Вставка 2: Важнейшие пункты: вклад развития в демократию

- Проблемы в области развития, такие как широко распространенная нищета, высокий уровень безработицы, болезни и отсутствие продовольственной безопасности, создают гигантские деформации в сфере эффективного функционирования демократии. Участники утверждали, что эти требующие решения проблемы социальной среды и развития лежат в основе социального насилия, ксенофобии, радикальных политических программ и неверия в политическую систему и ее способность обеспечить существенные перемены. Стремительный рост цен на основные сырьевые товары, такие как энергоносители и продовольствие, расширяет разрывы в уровнях неравенства во многих странах и подрывает основы социальной терпимости и доверия, на которых в конечном счете основана демократия.
- Разрывы в уровнях развития, такие как систематическое недопущение женщин к использованию экономических возможностей, начиная с неравенства в области образования и возможностей на рынках труда, создает отчужденный подкласс граждан, являющихся экономически (а зачастую и физически) уязвимыми. В отношении женщин эти основополагающие условия часто сдерживают их участие в демократической политике, а это означает, что политическая система, в свою очередь, нечасто решает вопросы, вызывающие их обеспокоенность.
- В странах с высокой степенью зависимости от экспорта сырьевых товаров – в частности нефти, ценных полезных ископаемых или жизненно необходимых основных видов сельскохозяйственного сырья – международная политическая экономия может подрывать демократию, побуждая политические элиты реагировать на конъюнктуру внешних экономических связей (из которых вследствие прибыли от экспорта и происходит доход государства) более чутко, чем на нужды собственного народа. В отсутствие национальной и международной нормативно-правовой базы, обеспечивающей подотчетность и прозрачность, глобальная экономическая зависимость может препятствовать успешному функционированию механизмов взаимодействия между государством и обществом, являющихся основной чертой демократических систем.
- Важным фактором является необходимость создания возможностей, благодаря которым бедные слои населения могут участвовать – с чем зачастую связаны процессы на уровне общин или поддержка демократии на местном уровне – например, в управлении природными ресурсами. Наиболее устойчивый подход к поощрению государства в том, что касается поставки ресурсов, состоит в создании условий, при которых мобилизация сил, инициированная бедными слоями населения, приводит к осуществлению конструктивной политики и результатам ее осуществления, которые удовлетворяют основные потребности человека (например, в области здравоохранения, образования и жилищного строительства).
- Достижения в области здравоохранения, образования и уровня доходов – особенно в том, что касается женщин и девочек – создают основу для того, чтобы в семьях, районах, населенных пунктах и обществе в целом энергия направлялась на то, чтобы люди сами формулировали свои предпочтения и цели, а также для коллективной организации.
- Непременным элементом развития и фактически - исправно функционирующей демократии является система обеспечения безопасности человека и общины. Там, где отсутствует безопасность, отсутствует и фундаментальная основа развития. В свою очередь, сама демократия требует безопасной среды и свободы для организации и мобилизации без страха.

Взгляд в будущее: последствия для политики и практики

По мере приближения конца первой фазы первоначальной инициативы по провозглашению Целей развития тысячелетия в 2015 году многие наблюдатели, рассматривающие демократию как средство содействия развитию, вновь поднимают вопрос о том, должен ли любой последующий набор целей более явно ссылаться на демократию и улучшение управления как важнейший инструментальный фактор достижения ЦРТ в целом.

Рассмотрение вопросов демократии в рамках повестки дня в области развития на период после 2015 года

В пункте 55 своего доклада об «ускорении прогресса в достижении ЦРТ» Генеральный секретарь подчеркнул, что, «хотя повестка дня целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, вытекает из положений Декларации тысячелетия, очевидно, что они не являются идентичными». Далее он отметил, что «при рассмотрении элементов программы действий в области развития на период после 2015 года мировое сообщество может снова обратиться к ценностям и принципам Декларации тысячелетия как отправной точке для формирования своего нового видения глобального развития с учетом современных задач» (Генеральный секретарь ООН, 2011а). Индивидуальные свободы человека в области демократического и основанного на широком участии управления были одной из шести фундаментальных ценностей, а права

человека, демократия и добросовестное управление – одной из шести широких целей, провозглашенных в Декларации тысячелетия. Их следует должным образом учитывать и в текущем разговоре о повестке дня в области развития на период после 2015 года.

Обсуждения в ходе совещаний за круглым столом подкрепили этот аргумент: если люди во всем мире, как это отражено в исследованиях поведенческих моделей, видят мало различий между демократией и развитием с точки зрения их устремлений, то международная нормоустановительная деятельность, текущий контроль и меры поддержания реализации также должны реагировать на это интегративным образом. Так, некоторые участники утверждали, что настало время для «новой парадигмы», которая более явно свяжет демократию и участие граждан в развитии. Другие развивали эту мысль, заявляя о необходимости внесения существенного изменения в концепцию, которое более непосредственным образом восстановит глобальную пропаганду демократии как самостоятельного права и магистрального пути к достижению успеха в деле развития.

Демократия
и развитие: роль ООН

Привлечение к принципиальному и последовательному участию в укреплении демократии и развитии

Прозвучал всеобщий призыв к переосмыслению традиционной практики укрепления демократии, а также общепринятых подходов к оказанию

помощи в целях развития. Некоторые участники призвали к «демократизации развития» посредством действий в рамках ООН и к наращиванию ее последовательности с целью преодоления существующих настроений самодостаточности или стен между укреплением демократии и помощью в целях развития.

На концептуальном уровне этот подход означает, что демократию, как набор институтов и процессов, необходимо рассматривать не столько в процессуальных категориях, сколько с точки зрения ее сути, заключающейся в обеспечении живого, повседневного опыта людей в реализации целей развития как коллективного, общественного блага. Увязка демократии с развитием создает для политических лидеров более осязаемые стимулы к поощрению всеобъемлющих целей в области развития. В то же время стратегию развития следует нацеливать на такие области, как здравоохранение, образование и обеспечение средств к существованию для уязвимых слоев населения, таким образом, чтобы это заведомо давало им возможность участия в демократических институтах и процессах принятия решений.

Участники предложили вновь акцентировать внимание на *качестве демократии* и, в частности, степени вовлеченности бедных слоев населения, женщин и других уязвимых общественных групп. Анализ, проводимый международными организациями, должен быть перенастроен на учет как демократических процессов, так и субъектов действия в условиях демократии, причем так, чтобы он более непосредственным образом соответствовал принципу расширения всеохватности. В предшествующих аналитических обзорах, например, в докладе ПРООН о развитии человеческого потенциала в арабских странах 2002 года (ПРООН, 2002) и далее, их авторы действительно предвещали кризисы демократии, развития и подотчетности, которые стали исходной точкой для требований перемен во

время «арабской весны». Разрыв между уровнями образования и открывающимися возможностями, а также жесткий контроль над обществом со стороны авторитарных режимов – часто подкрепленный предоставлением помощи извне или глобальными экономическими связями и изъятием природной ренты – оказались невыносимыми.

В условиях стремительно эволюционирующих переходных процессов ООН должна постоянно искать новые точки входа для оказания помощи. Задача для специалистов-практиков ООН, работающих в этой области, состоит в том, чтобы брать риск на себя. Участники пришли к согласию в том, что специалисты-практики ООН нуждаются в дальнейшем поощрении и поддержке, побуждающей их искать пути оказания помощи и взращивания чувства всеохватности, а также наращивания потенциала и «силы голоса» традиционно уязвимых слоев населения в реализации нормативно обоснованной, ориентированной на практические действия повестки дня в области как демократии, так и развития даже в более сложной обстановке, такой как на Ближнем Востоке. В этой связи были особо отмечены роль и поддержка таких организаций, как ПРООН, и ее многолетняя работа в Тунисе по оказанию поддержки Ассоциации тунисских женщин с университетским образованием и Тунисской ассоциации женщин-демократов, а также роль ЮНДЕФ в поддержке различных групп гражданского общества в регионе.

Некоторые участники высказались в том плане, что настало время рассмотреть вопрос о принятии новой хартии или декларации ООН по вопросам демократии, содержащей нормативную базу 21-го века, которая напрямую свяжет укрепление демократии и цели в области развития. Другие, однако, предположили, что нынешние рамочные нормативные основы являются достаточными и что сегодня необходимо не что иное, как способы более эффективной реализации взаимодополняющего подхода путем

создания новых партнерских отношений и методологий.

ООН следует провести переоценку своих операционных процедур, сделав их менее автоматизированными и рефлексивными – как правило, основанными на прошлом опыте – и в особенности проводить работу среди своих страновых групп и полевых миссий на местах по развитию более увязанных с ситуацией, комплексных подходов к укреплению демократии, миростроительству и развитию. Большая часть ответственности за умные инновации и улучшение конечных результатов посредством тщательного анализа приемлемых рисков и перспективных точек входа возлагается на субъекты действия в той или иной области, включая специальных представителей, посланников, представителей / координаторов-резидентов ООН в конкретной стране и сами рабочие группы. При этом существенно важное значение имеет и тесное взаимодействие с штаб-квартирой, в том числе соответствующими департаментами Секретариата, специализированными учреждениями и программами.

Ввиду того, что по своей природе демократия является долгосрочным и сложным процессом, движущие факторы которого в значительной мере определяются конкретными условиями среды, предоставление помощи ООН в целях укрепления демократии необходимо основывать как на глубоком понимании местных реалий, так и на прочных знаниях, полученных сравнительным методом. Наконец, в условиях перехода от одного порядка к другому ООН должна быть способна и готова оказывать поддержку демократическим преобразованиям на долгосрочную перспективу, в том числе институциональному строительству и развитию культуры демократии.

Признание важности демократической ответственности и всеохватности

Третья область рекомендаций относится к вопросам совершенствования поддержки, предоставляемой широкому спектру внутренних субъектов действия с тем, чтобы они сыграли свою роль в процессе развития. Это увязывается с выявленной в ходе заседаний за круглым столом необходимостью более полно определить понятие «местная» или «национальная ответственность» за развитие. «Национальную ответственность» следует понимать как ответственность, охватывающую широкий диапазон субъектов действия внутри той или иной страны, которым следует принимать участие в формировании повестки дня в области развития. Это важно с точки зрения как развития, так и демократии. В этом смысле данную концепцию вполне можно было бы более эффективно охарактеризовать как «демократическую ответственность». Более конкретно, демократическая ответственность означает необходимость того, чтобы парламентские органы, гражданское общество и элементы общества на местном уровне принимали содержательное участие – и оказывали свое влияние – в процессе планирования развития. ООН могла бы более активно вовлекаться в оказание поддержки таким процессам и, в частности, в содействие участию гражданского общества и социальных сетей в процессе публичного обсуждения и принятия решений в области развития, выходящем за рамки традиционного диалога по вопросам помощи между правительствами-получателями и донорами. В этом отношении сама помощь в целях развития должна быть «демократизирована»: следует создавать и укреплять новые партнерства с тем, чтобы при определении последовательности и первоочередности помощи содействовать обеспечению

Демократия
и развитие: роль ООН

учета реальных потребностей на местах и, в частности, нужд бедных и наиболее уязвимых слоев общества.

Все больше внимания уделяется участию и диалогу между правительствами-получателями помощи и донорами, таком как представительство интересов стран, переживающих период нестабильности, «Группой 7+», ставшей составной частью реализации повестки дня международных совещаний в Париже, Аккре и Пусане по повышению эффективности помощи в целях развития (Международный диалог по вопросам миростроительства и государственного строительства 2011 г.). Материал к обсуждению 2011 года, выпущенный ИИДЕА в порядке подготовки к пусанскому диалогу на высоком уровне, включал призыв к достижению согласия в том, что «ответственность определяется как «ответственность со стороны народа». Согласие в том, что начальным и конечным носителем ответственности является народ, означало бы возможность создания новой системы оказания помощи. С этой точки зрения снизу вверх могут быть выявлены и включены в состав системы оказания помощи» (ИИДЕА, 2011: 11) те ключевые процессы и субъекты действия, которые собирают воедино и выражают мнение граждан в процессах формирования политики и развития.

В ближайшие годы ООН также понадобится продолжать наращивать свой потенциал взаимодействия с национальными ключевыми заинтересованными сторонами в разработке и осуществлении процессов планирования развития в более явной увязке с демократическим управлением. В число критически важных направлений деятельности входят макроэкономические аспекты, такие как соглашения о распределении благ от использования природных ресурсов, образование, здравоохранение и возможности обеспечения средств к существованию для женщин и девочек, более эффективная децентрализация и местное самоуправление, а также потенциал ключевых институтов,

таких как парламенты (в том числе на региональном уровне в федеративных государствах), участие в формировании договоров о развитии и распределении помощи в целях развития. Некоторые участники предположили, что следует и далее развивать концепцию «всеохватывающего роста» как способа обеспечения того, чтобы ответственность за процессы развития возлагалась на все более широкие слои общества.

Кроме того, ООН должна стать более искусной в освоении технических достижений в области средств связи и обмена информацией, что может оказаться полезным при решении традиционных задач развития, а также развития демократии, за счет создания условий для расширения участия, текущего контроля и требований к предоставлению государственных услуг со стороны граждан. Поскольку переход на цифровой формат снизил стоимость как производства, так и распространения информации, многие граждане теперь имеют доступ к нескольким различным платформам, посредством которых они могут обнаружить свои взгляды в общественной сфере.

Участники заседаний за круглым столом считали, что ООН должна делать еще больше, чтобы гармонизировать свою работу по оказанию политического содействия в условиях переходных процессов с нацеленной на более долгосрочную перспективу поддержкой укрепления демократии, а также процессов развития, которые могут, в свою очередь, также внести свой вклад в обеспечение жизнеспособности демократии в течение долгого времени. Традиционная деятельность в области укрепления демократии, сконцентрированная на оказании помощи в организации и проведении выборов или институциональном строительстве, очевидно может также выиграть от поддержки всеохватывающего планирования развития и из инициатив по поощрению основанных на широком участии подходов к образованию,

здравоохранению и мерам стимулирования экономики. Краткосрочные усилия по реализации мирного перехода к новому, стабильному политическому строю должны быть увязаны со стратегическими долгосрочными подходами, нацеленными на развитие институтов, которые в большей мере открыты для участия, подотчетны, прозрачны и позволяют услышать мнения, выражаемые бедными и уязвимыми слоями населения. Кроме того, эти усилия следует сочетать с новыми методами оценки хода продвижения вперед посредством установления таких точек отсчета, в которых объединяются задачи в области укрепления демократии и цели развития в рамках более целостных подходов к постановке целей и текущему контролю.

Осуществление политики, основанной на признании взаимосвязи между демократией и развитием

ООН следует ликвидировать разрыв между политикой и практикой при рассмотрении взаимосвязей между демократией и развитием. За последние 25 лет ООН претерпела значительные эволюционные изменения, позволившие создать базу знаний, каталогизировать передовую практику и усовершенствовать операционную стратегию, служащие сегодня основой предоставления помощи для целей укрепления демократии. Тем не менее, на стыке проблематики демократии и развития существуют области, в которых повышение согласованности основных принципов, скоординированности порядка реализации и более инновационные подходы могут ликвидировать разрыв между перспективами оказания помощи в целях развития и укрепления демократии. В своей Руководящей записке 2009 года, адресованной системе учреждений ООН, Генеральный секретарь подробно остановился на путях решения некоторых из доктринальных проблем, и в настоящее

время задача состоит в том, как перевести их на язык повышения операционной эффективности.

Полезной отправной точкой мог бы стать процесс подготовки национальных и региональных докладов о развитии человеческого потенциала. Эти доклады могли бы способствовать большему объединению анализа и текущего контроля конечных результатов, а также задач в области развития с большим упором на понимание того, как права и участие граждан влияют на вероятность устойчивого продвижения вперед.

Необходимо также реформировать подходы к предоставлению традиционных видов помощи в целях укрепления демократии. Согласно утверждениям участников, международные организации зачастую уделяют слишком большое и слишком эпизодическое внимание избирательным процессам. Куда меньше внимания уделяется, например, таким критически важным элементам, как роль политических партий (за исключением ряда международных НПО и партийных институтов, обеспечивающих развитие потенциала политических партий). В том, что касается конкретно ООН, участники склонялись к тому, что, несмотря на потенциальную деликатность части этой работы, Организация должна опираться на свой значительный опыт и уроки, извлеченные в таких областях, как помощь в организации и проведении выборов и укреплении демократического управления в более широком плане, и оказывать более систематическую поддержку другим критически важным аспектам укрепления демократии, таким как успешные процессы разработки конституции, демократический диалог, эффективность парламентской деятельности и расширение политического представительства, прав и возможностей женщин. Хотя ООН и располагает определенным потенциалом в этих областях в лице ДПВ ООН, ПРООН и структуры «ООН-женщины», а также знаниями и опытом внешних экспертов, доступными через систему реестров, весьма деликатный,

Демократия
и развитие: роль ООН

но вместе с тем технический характер такой помощи предполагает, что необходимость в совершенствовании внутреннего потенциала ООН в области предоставления экспертной помощи таким системам и процессам давно назрела. В этом отношении была выделена область разработки конституции.

Участники утверждали, что ООН следует также найти способы оказания поддержки развитию демократических многопартийных систем без того, чтобы становиться или считаться пристрастной в партийном или «политическом» отношении. Чтобы добиться этого, ООН следует вести работу с общенациональными учреждениями и ключевыми заинтересованными сторонами по развитию прозрачных, всеохватывающих и справедливых многопартийных систем представительства или, иными словами, систем, создающих равные условия для всех политических партий. Например, соответствующая роль ООН могла бы заключаться в том, чтобы помочь разработать справедливую систему проведения кампаний / финансирования партий или поощрять создание партий с участием широких слоев общества, в частности женщин, внутренне демократичных и прозрачных и представляющих широкие национальные программы, а не концентрирующихся на отстаивании узких интересов конкретных групп либо проводящих политику, основанную на интересах отдельной личности. Связь между политической всеохватностью и конечными результатами развития основана на исследовании, в котором указывается, что всеохватность различных видов политического урегулирования и стабильность / продолжительность того или иного политического урегулирования является ключом к созданию условий, максимально благоприятных для осуществления развития.

Программы строительства демократии следует концентрировать на ориентированных на компромиссы и всеобщее согласие формах разработки и осуществления политики и обеспечения

долговременной устойчивости экономических реформ, в которые с самого начала вовлекаются все основные стороны, заинтересованные в решении той или иной проблемы, что, в свою очередь, позволяет примирить конкурирующие интересы и приоритеты. В области стратегий укрепления демократии критически важно уделять постоянное внимание к взаимосвязям между реформой государственного управления и потенциалом основанного на диалоге процесса разработки политики.

Кроме того, демократия и помощь в целях развития пересекаются в точке развития потенциала государства. Это означает оказание поддержки институциональной реформе в переходных условиях с целью укрепления целостности и автономности (например, судебных учреждений), содействия восстановлению или созданию критически важных министерств и служб, предоставляющих государственные услуги, помощи в реформе силовых структур и особенно полиции, а также последовательного расширения доступа к правосудию. По мнению ряда участников, в отсутствие нормально функционирующего, профессионального и реагирующего на нужды людей государства ни полноценная демократия, ни устойчивое развитие, скорее всего, невозможны. В то же время, ООН и, в частности, ПРООН должны постоянно уравнивать свою прямую поддержку государственных институтов сопутствующей поддержкой гражданского общества с тем, чтобы улучшать его способность обеспечивать социальную подотчетность.

Практически осуществимый и прямой путь, связывающий демократию с развитием, пролегает на местном уровне, где прямое участие, всеохватность и выражение своего мнения играют центральную роль с точки зрения социальной подотчетности в процессе развития. Принимая во внимание обеспокоенность тем, что, по мнению некоторых участников, традиционные подходы к децентрализации не работают, ООН может извлечь пользу

из сравнительных уроков, усвоенных на путях возвращения более синергических взаимоотношений между передачей полномочий и ресурсов на местный уровень и достижением успехов в том, что касается конечных результатов развития.

Обмен опытом работы в глобальном масштабе и развитие партнерских отношений в области демократии и развития

В заключение многие участники предложили налаживать более тесные партнерские отношения между ООН, региональными организациями и региональными НПО в отношении взаимосвязи между демократией и развитием. Многие высказывали мнение о том, что региональные организации разрабатывают более учитывающие конкретную ситуацию подходы к предоставлению демократии возможностей и четкому определению демократии, прав человека и развития в этой области. В то же время отмечалось, что региональный потенциал нормотворчества, текущего контроля и реагирования на кризисные ситуации распределен крайне неравномерно. Такие регионы, как Ближний Восток и Северная Африка, Центральная Азия, Южная и Юго-Восточная Азия и Восточная Африка, были названы «недоинституционализированными» по сравнению, например, с Латинской Америкой и Карибским бассейном, Восточной Европой, Южной и Западной Африкой. В ходе круглого стола 2011 года большое внимание было уделено конкретным мерам по наращиванию регионального потенциала в области содействия процессам проведения выборов и разработки конституции, которые, вероятно, начнут реализовываться в результате перемен, происходящих в различных частях арабского мира.

Таким образом, стратегическая цель установления партнерских отношений состоит в укреплении сотрудничества между ООН и региональными организациями, а также в усилении способности миссий и страновых отделений ООН вести совместную работу с региональными организациями в этой области. Поскольку региональные организации различаются по своему составу, полномочиям и эффективности, дополнительная стратегическая цель в этой области заключается в укреплении потенциала самих региональных организаций путем оказания им помощи в более эффективном использовании разработанных и принятых ими норм и инструментов. Было показано, что наращивание потенциала региональных организаций по линии Юг-Юг является особенно эффективной стратегией развития возможностей в области укрепления демократии и развития, которые, возможно, в большей степени основаны на местных культурах и опыте. ■

Демократия и развитие: роль ООН



Вступительные замечания: г-н Олав Хьёрвен, помощник Генерального секретаря и директор Бюро по политике в области развития ПРООН (слева), Е.П. Посол Клод Хеллер, Постоянный представитель Мексики при ООН (в центре слева), г-жа Элизабет Спехар, директор Отделения Европы ДПВ ООН (в центре справа), д-р Массимо Томмазоли, Постоянный наблюдатель от ИИДЕА при ООН (справа)



Приветственное слово: Е.П. Посол Клод Хеллер, Постоянный представитель Мексики при Организации Объединенных Наций



Д-р Массимо Томмазоли, Постоянный наблюдатель от ИИДЕА при ООН



Г-н Олав Хьёрвен, помощник Генерального секретаря и директор Бюро по политике в области развития ПРООН



Г-жа Элизабет Спехар, директор Отделения Европы ДПВ ООН



Тематическое обсуждение 1: г-жа Александра Тржечак-Дюваль, руководитель Отдела по координации политики, Direktorat по сотрудничеству в целях развития, ОЭСР (слева с краю), г-жа Лурдес Флорес Нано, лидер Союза национального единства и председатель Христианско-народной партии, Перу (слева посередине), профессор Питер Рональд де Суза, директор Индийского института перспективных исследований, Индия (в центре слева), г-н Горан Феджич, старший советник, ИИДЕА (в центре справа), г-жа Марта Лагос, директор исследовательского проекта «Латиноамериканский барометр», Чили (в центре справа), д-р Джibrин Ибрахим, директор Центра за демократию и развитие, Нигерия (справа с краю)



Председатель: г-н Горан Феджич, старший советник, ИИДЕА



Выступающий: г-жа Марта Лагос, директор исследовательского проекта «Латиноамериканский барометр», Чили



Выступающий: профессор Питер Рональд де Суза, директор Индийского института перспективных исследований, Индия



Участник дискуссии: д-р Джibrин Ибрахим, директор Центра за демократию и развитие, Нигерия



Участник дискуссии: г-жа Лурдес Флорес Нано, лидер Союза национального единства и председатель Христианско-народной партии, Перу



Участник дискуссии: г-жа Александра Тржечак-Дюваль, руководитель Отдела по координации политики, Direktorat по сотрудничеству в целях развития, ОЭСР



Тематическое обсуждение 2: г-жа Мари-Анжелик Саване, председатель Группы видных деятелей МВКАС, Сенегал (слева с краю), профессор Жорж Нзонгола-Нталажа, Университет Северной Каролины, Чапел-Хилл, США (слева посередине), профессор Азьомарди Азра, Государственный исламский университет «Шариф Хидайятулла», Индонезия (в центре слева), г-н Бьорн Форде, директор Центра по вопросам управления в Осло, ПРООН (в центре справа), профессор Адебайо Олукоши, исполнительный секретарь Совета по развитию социальных наук и исследований в Африке (КОДЕСРИА), Сенегал (в центре справа), г-н Ежи Помяновский, директор Консультативной группы по вопросам Партнерства за демократическое управление, ОЭСР (справа с краю)



Выступающий: профессор Адебайо Олукоши, исполнительный секретарь Совета по развитию социальных наук и исследований в Африке (КОДЕСРИА), Сенегал



Председатель: г-н Бьорн Форде, директор Центра по вопросам управления в Осло, ПРООН



Участник дискуссии: профессор Жорж Нзонгола-Нталажа, Университет Северной Каролины, Чапел-Хилл, США



Участник дискуссии: г-н Ежи Помяновский, директор Консультативной группы по вопросам Партнерства за демократическое управление, ОЭСР



Выступающий: профессор Азьомарди Азра, Государственный исламский университет «Шариф Хидайятулла», Индонезия



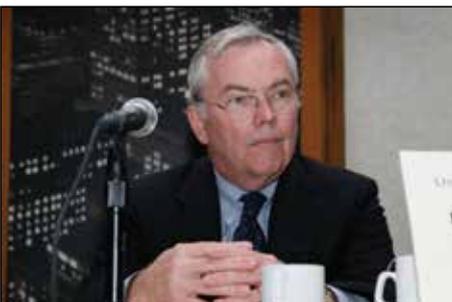
Участник дискуссии: г-жа Мари-Анжелик Саване, председатель Группы видных деятелей МВКАС, Сенегал



Заключительные замечания: д-р Массимо Томмазоли, Постоянный наблюдатель от ИИДЕА при ООН (слева), Г-н Б. Линн Паско, заместитель Генерального секретаря по политическим вопросам, Организация Объединенных Наций (в центре), г-н Эд Мелкерт, заместитель Администратора, ПРООН (справа)



Г-н Эд Мелкерт, заместитель Администратора, ПРООН



Г-н Б. Линн Паско, заместитель Генерального секретаря по политическим вопросам, Организация Объединенных Наций



Участник: г-н Роланд Рич, Исполнительный директор, ЮНДЕФ



Участник: г-н Алессандро Моттер, сотрудник по связи, Межпарламентский союз (МПС)

Выводы и рекомендации

Выводы

Полемика вокруг взаимосвязи между демократией и развитием

Хотя приводимые в научной литературе свидетельства отличаются разнородностью и не позволяют прийти к окончательным выводам, практически все они сходятся в том, что с течением времени *демократия* и развитие взаимно укрепляют друг друга. В процессе их взаимодействия и взаимного укрепления продвижение вперед в одной области может привести к достижениям в другой. Термин «добросовестное управление» зачастую используется в качестве заменителя более широкой концепции вклада демократии в развитие и его роли в нем. Тем не менее, участники настаивали на том, что именно демократия, а не просто «добросовестное управление» (или даже еще менее конкретные выражения, такие как «достаточно хорошее управление»), действительно играет существенно важную роль в развитии, охватывая не только ключевые институты и процессы, но и концепции права граждан на выражение своего мнения, участия, всеохватности и воспитания демократической культуры. Некоторые участники далее отметили по меньшей мере отсутствие столь же убедительных контрсвидетельств того, что демократия должна быть принесена в жертву развитию или что так или иначе ориентированные на развитие автократии в долгосрочной перспективе показывают сколько-нибудь лучшие результаты.

В рамках различных дискуссий и сопоставлений практического опыта, проводившихся в ходе заседаний за круглым столом 2008 и 2011 годов, участники пришли к выводу о том, что в конечном счете демократия имеет значение для достижения результатов в области развития. Стержневые отличительные признаки демократии, такие как участие, всеохватность, реагирование на требования

граждан и подотчетность, вносят свой прямой и косвенный вклад в развитие, когда они сочетаются с потенциалом государства в обеспечении защиты и безопасности, верховенства права и доступа к правосудию, профессионального государственного управления и основных услуг в таких областях, как образование и здравоохранение.

С другой стороны, участники также признали, что нищета, голод и болезни могут ограничивать способность людей эффективно реализовывать свои политические и гражданские права. Таким образом, развитие также имеет значение для демократии. Отсутствие развития, выражающееся в форме экономической стагнации, хронического неравенства и/или крайней нищеты, может привести к подрыву веры людей в формально демократические системы управления даже в тех странах или регионах, где эти системы считались прочно устоявшимися. Реальность состоит в том, что демократические порядки не всегда обеспечивают достижение результатов развития в той мере и такими темпами, которых ожидают граждане. Кроме того, формальных и существенно важных демократических процессов, таких как организация и проведение регулярных состязательных выборов – которым международные доноры, предоставляющие помощь в целях укрепления демократии, зачастую придают весьма важное значение – самих по себе недостаточно, чтобы улучшить жизнь бедных слоев населения.

В целом, однако, было достигнуто понимание того, что, хотя отдельные демократические правительства не всегда получают высокие оценки за свою результативность в области развития в соответствии с потребностями и ожиданиями людей, роль системы в гарантировании права граждан выражать свое мнение и требовать удовлетворения своих потребностей, а также отстранять от власти тех, кто правит вразрез с этими

ожиданиями – квинтэссенция демократии – является необходимым условием подотчетности и устойчивости развития в долгосрочной перспективе. Ключом к достижению более высоких конечных результатов развития, которое может обеспечить демократия, является создание благоприятной среды, в которой даже беднейшие и наиболее обездоленные слои населения могут выражать свое мнение и участвовать в формировании повестки дня развития. Заключительный вывод состоял в том, что – хотя это не единственная переменная, которую следует принимать во внимание – у развития, в долгосрочном плане, меньше шансов на успех, если оно не основано на всеохватывающем, демократическом политическом урегулировании.

Пересмотр подходов к укреплению демократии и развития

По мнению участников, текущая задача заключается в том, чтобы использовать возможности, возникающие в переходных процессах, которые происходят в стремительно меняющихся обществах, для одновременного углубления задач, стоящих перед демократией и развитием. Это означает обеспечение того, чтобы национальные планы развития и экономические реформы были всеохватывающими и коллективными, чтобы институты государства становились все более подотчетными и чтобы структура избирательных и конституционных процессов обеспечивали максимальное участие граждан, особенно меньшинств, женщин и уязвимых групп населения.

Подотчетность и прозрачность, основанные на принципе сдержек и противовесов, особенно в отношении исполнительной власти, были названы в качестве элементов, которые в ближайшие годы останутся одной из важнейших задач для стран с нарождающейся демократией и, кроме того, будут иметь решающее значение для перспектив их развития.

Рекомендации

ООН следует переосмыслить традиционный подход к укреплению демократии, а также общепринятые порядки предоставления помощи в целях развития. Существует необходимость в более глубокой проработке концепции «демократизирующего развития», цель которой – сломать существующие перегородки или устранить обособленность в деле укрепления демократии и практике осуществления партнерства во имя развития, особенно в плане согласованности их реализации. Например, национальные и региональные доклады о развитии человеческого потенциала могут стать еще более полезным инструментом, если в содержащемся в них анализе и текущем контроле конечных результатов и задач в области развития будет уделяться более пристальное внимание тому, как права и участие граждан влияют на вероятность устойчивого прогресса.

Демократия
и развитие: роль ООН

Рассмотрение вопросов демократии в рамках повестки дня в области развития на период после 2015 года

1. Осмысление того, что укрепление демократии является как имманентной целью, так и инструментом поощрения развития, должно иметь важное значение для запланированных на 2015 год консультаций в рамках Организации Объединенных Наций по разработке новых рамочных механизмов развития на основе Целей развития тысячелетия (ЦРТ). Признавая то, что конкретные условия в каждой стране уникальны, следует поразмыслить над тем, каким образом совершенствование системы демократического представительства, подотчетности и доступа к информации, а также всеохватывающего управления способствует достижению целей в области развития, особенно в том, что касается женщин. Эти вопросы должны занимать центральное место в материалах, подготавливаемых структурами ООН, и обсуждениях между теми государствами –

членами ООН, которые станут конечными составителями повестки дня в области развития на период после 2015 года.

2. Хотя вопрос о вкладе демократии в развитие или же вкладе развития в демократию является сложным, зависящим от конкретных условий и подчас вызывающим споры, ООН следует продолжать изучать, поддерживать и поощрять существенно важные и взаимовыгодные аспекты обоих процессов.

3. ООН следует способствовать построению свода эмпирических знаний, демонстрирующих, что демократическое управление с акцентом на права человека, ставящим в центр внимания проблематику гендерного равенства, занимает главное место в достижении результатов в области развития в 21-ом веке. Органам и специализированным учреждениям ООН следует стремиться к последовательной демонстрации того, *каким образом* демократические принципы и практики, такие как уважение прав человека, верховенство права, подотчетность, заслуживающие доверия и прозрачные избирательные процессы, политический плюрализм и вовлечение гражданского общества, могут прямо или косвенно способствовать достижению успешных результатов в деле развития. В особенности, свидетельства, подтверждающие положительное воздействие участия женщин в представительных органах власти на результаты развития, должны быть представлены так, чтобы показать, каким образом конкретные цели укрепления демократии непосредственно связаны с продвижением вперед в достижении целей развития в таких областях, как образование и здравоохранение.

Привлечение к участию в работе в области демократии и развития на основе принципиальности и последовательности

4. ООН должна действовать более систематично и более четко заявлять о своей роли в укреплении демократии во всем мире. Продолжая основываться на ее фундаментальных нормах, действия ООН должны выражать приверженность делу продвижения демократии посредством принципиального и последовательного участия в реализации трех стержневых направлений деятельности Организации – поддержание мира и безопасности, защита прав человека и развитие. Однозначно определенная роль ООН как поборника прав человека предполагает, что ООН нуждается в более четком формулировании не только того, *могут ли*, но и того, *каким образом* демократические принципы и практика прямо или косвенно способствуют достижению успешных результатов в деле развития, например, того, что демократия является не только по своей природе желательной для осуществления прав человека, но и опосредствованно связанной с достижением конечных результатов в области развития. Укрепление демократии следует сделать одним из главных направлений работы всех структур системы ООН. Роли и функции ООН включают как технические аспекты, например, оказание помощи в организации избирательных процессов, так и вопросы принципа – выражение поддержки переходу к всеобъемлющим демократическим преобразованиям.

5. ООН должна и далее развивать свои внутренние процедуры и потенциал с тем, чтобы более эффективно оказывать помощь странам в переходе к демократии и поддерживать зарождающиеся процессы демократических преобразований. ООН располагает уникальными возможностями и полномочиями для оказания помощи странам, берущимся за сложные и зачастую

одновременные политические, социальные и экономические преобразования, а также находящимся в процессе перехода от конфликта к миру в направлении создания нового демократического порядка. Обеспечение того, чтобы переходные процессы, следующие за социальными потрясениями, приводили к созданию новых институтов подотчетности, является важной точкой входа для подключения ООН к работе, а правовые институты автономности, доступности, легитимности и эффективного верховенства права являются существенно важными элементами как демократии, так и развития.

6. Ввиду того, что по своей природе демократия является долгосрочным и сложным процессом, движущие факторы которого в значительной мере определяются конкретными условиями среды, предоставление помощи ООН в целях укрепления демократии необходимо основывать как на глубоком понимании местных реалий, так и на прочных знаниях, полученных сравнительным методом. Поддержка демократии может быть чрезвычайно актуальной для любого числа страновых контекстов, поскольку во всех странах достижение цели «совершенствования» демократической системы представляет собой никогда не кончающуюся работу. При всем этом, в условиях переходных процессов ООН должна быть способна и готова оказывать поддержку демократическим преобразованиям на долгосрочную перспективу, в том числе институциональному строительству и развитию культуры демократии.

Признание важности демократической ответственности и всеохватности

7. Долголетняя приверженность ООН принципу национальной ответственности должна быть определена и реализована более всеохватывающим образом, а также наполнена ориентированным на конкретные условия пониманием

укрепляющего характера взаимоотношения между демократией и развитием. Процессы развития стали бы более эффективными, если бы существовал демократический фундамент, опираясь на который можно было приступить к строительству и в котором широкий спектр внутренних субъектов действия и ключевых заинтересованных сторон играл бы существенную роль в политических дебатах и надзоре. Развитие также стало бы более устойчивым вследствие укрепления внутренней подотчетности путем упрочения демократических институтов и процессов. Для укоренения демократии и для того, чтобы *принцип национальной ответственности* был наполнен реальным смыслом, правительству, гражданскому обществу и депутатам парламентов необходимо работать вместе в формировании и согласовании национальных программ развития. В свою очередь, политическое пространство, открывающееся в результате такого диалога, стало бы источником составных элементов усиления процесса демократического принятия решений на национальном уровне по многочисленным каналам взаимодействия между правительством, парламентскими органами, избранными на субнациональных уровнях лидерами и гражданским обществом.

8. В краткосрочной перспективе усилия по достижению мирного перехода к новому, стабильному политическому порядку должны увязываться со стратегическими долгосрочными подходами, нацеленными на развитие тех институтов, которые обеспечивают более широкое участие и позволяют услышать все мнения, в том числе точку зрения бедных, исторически обездоленных и уязвимых слоев населения. Социальное отчуждение ограничивает масштабы развития в стране основополагающих взаимоотношений между государством и обществом, необходимых для обеспечения работоспособности демократии и эффективности усилий в области развития. Такие усилия по достижению всеохватности

Демократия
и развитие: роль ООН

должны также сочетаться с новыми подходами к оценке хода продвижения вперед посредством установления таких точек отсчета, которые объединяют в себе задачи в области укрепления демократии и цели развития в рамках более целостных подходов к постановке целей и текущему контролю.

9. В рамках ООН продолжает вызывать общую озабоченность то, что в глобальной политике и на местных уровнях необходимо сделать еще многое, чтобы создать ощущение общего видения во всех подразделениях системы ООН, работа которых связана с укреплением демократии, поддержанием мира и оказанием помощи в целях развития.

Критически важным в ближайшие годы станет продолжение наращивания потенциала Страновых групп ООН в области взаимодействия с национальными заинтересованными сторонами в разработке и осуществлении процессов планирования развития, которые более явным образом связаны с демократическим управлением. Кроме того, общность видения следует подкреплять более слаженной и последовательной информационно-пропагандистской работой ООН по разъяснению взаимно укрепляющей природы социально-экономического развития и демократического развития и их роли в построении прочного мира, а также имманентной важности демократии как универсальной ценности и главной цели. Это означает подготовку и активное использование точек входа, оказание надлежащей поддержки демократическим социальным силам и предоставление помощи в создании условий для того, чтобы мнения гражданского общества были услышаны.

Осуществление политики, основанной на признании взаимосвязи между демократией и развитием

10. ООН следует ликвидировать разрыв между политикой и практикой при

решении вопросов взаимосвязи между демократией и развитием. За последние 25 лет ООН претерпела значительные эволюционные изменения, позволившие создать базу знаний, каталогизировать передовую практику и усовершенствовать стратегии работы, служащие сегодня основой предоставления помощи в деле демократизации. Тем не менее, в точке пересечения вопросов демократии и развития существуют области, в которых повышение согласованности основных принципов, скоординированности порядка реализации и более инновационные подходы могут ликвидировать разрыв между перспективами оказания помощи в целях развития и укрепления демократии.

11. Необходимо реформировать концептуальный подход и практику предоставления традиционной помощи для целей укрепления демократии. Как правило, международные организации уделяют чрезмерное и слишком эпизодическое внимание избирательным процессам. Вместе с тем, меньше внимания обращается на такие критически важные элементы, как роль системы политических партий и эффективность парламентской деятельности. ООН все еще предстоит серьезно заняться этим «недостающим звеном» укрепления демократии. Следует прилагать больше усилий для изучения возможностей оказания поддержки странам в развитии прозрачных, всеохватывающих и равноправных многопартийных систем, а также исследования их потенциального воздействия на процесс развития.

Обмен опытом работы в глобальном масштабе и развитие партнерских отношений в области демократии и развития

12. Потребуется установить более прочные партнерские отношения между ООН – на глобальном уровне, в региональных контекстах и на страновом уровне - и другими субъектами, с целью оказания поддержки демократии. Партнерские отношения

ПРИЛОЖЕНИЯ

ООН с международными организациями, региональными и субрегиональными организациями, а также национальными правительствами и организациями гражданского общества должны основываться на богатейшем опыте в области демократии и развития, который эти организации могут использовать, особенно те из них, которые находятся в странах Глобального Юга. Различные региональные и субрегиональные организации, например, разработали в большей степени ориентированные на конкретные контексты подходы к укреплению и поощрению демократии и сформулировали исходящие из местных условий региональные хартии, связывающие воедино демократию, права человека и развитие. ООН должна постоянно искать новые возможности и подходы к обеспечению того, чтобы поддержка в целях укрепления демократии основывалась на глубоком знании конкретных условий, а ее движущими факторами служили потребности заинтересованных сторон на местах. ■

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Концептуальная записка и аннотированная повестка дня для международного совещания за круглым столом «Демократия для развития / Развитие для демократии» Нью-Йорк, 12 сентября 2008 года

Мероприятие

По случаю первого в истории Международного дня демократии, учрежденного в 2007 году Генеральной Ассамблеей ООН, Международным институтом по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов (ИИДЕА), Департамент по политическим вопросам (ДПВ) и Программа развития ООН (ПРООН) Организации Объединенных Наций совместно организуют однодневное Совещание за круглым столом в Нью-Йорке по вопросам взаимозависимости между демократией и развитием.

Цель

Данная встреча будет нацелена на выявление тех областей политики, где в текущем глобальном контексте существует возможность предпринять многосторонние действия – в особенности в рамках ООН – по вопросам поощрения и поддержки демократии, которые усилили бы процессы устойчивого развития.

Ключевые рекомендации, выработанные на этой встрече, будут предложены в ходе специального неофициального пленарного заседания 62-ой сессии Генеральной Ассамблеи, которое состоится 15 сентября по случаю первого Международного дня демократии.

Во время этого мероприятия, возможно, будут сформулированы перспективные идеи для обсуждения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) в ходе предстоящего Совещания высокого уровня по среднесрочному обзору, запланированного к проведению в Нью-Йорке в сентябре в связи с 63-ей сессией Генеральной Ассамблеи ООН. Проведенные дискуссии также могут обеспечить исходную информацию для дальнейшей проработки итогов недавнего Форума по сотрудничеству в целях развития в рамках ЭКОСОС – особенно в том, что касается роли парламентов, органов местного самоуправления, политических партий и гражданского общества, а также иных негосударственных субъектов на национальном уровне. Участников дебатов следует проинформировать о

результатах Форума высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи в Аккре, который состоится 2-4 сентября, а итоги данных обсуждений могут также оказаться полезными для предстоящей Конференции ООН по финансированию развития в Дохе 29 ноября – 2 декабря 2008 года.

Участники

На данной встрече соберется около пятнадцати участников дискуссии из числа экспертов, ученых и лиц, ответственных за разработку политики, которые были совместно определены ИИДЕА, ДПВ ООН и ПРООН. Кроме того, к участию в мероприятии будут приглашены представители Постоянных представительств при ООН, Секретариата ООН, специализированных учреждений, фондов и программ ООН, региональных организаций, аналитических центров и НПО. Будут приложены все возможные усилия к тому, чтобы представить взгляды людей из различных географических регионов, а отбор участников будет производиться на основе их способности предложить конкретные политические идеи и рекомендации, относящиеся к роли системы ООН.

Обоснование

Цель устойчивого развития преследуется всеми специализированными учреждениями, фондами и программами системы Организации Объединенных Наций, поскольку она составляет одну из основ деятельности ООН, а главные приоритеты международного сообщества в этой области воплощены в Декларации тысячелетия и связанных с ней Целях развития тысячелетия (ЦРТ). В частности, конкретный мандат ПРООН в области развития человеческого потенциала связывается – в том, что касается укрепления демократии – с ее повесткой дня в области демократического управления. В программах сотрудничества в целях развития все больше внимания

уделяется совершенствованию и усилению конкретных аспектов демократического управления – будь то посредством решения проблем, относящихся к принципам верховенства права, прав человека, гендерного равенства, всеохватывающего участия, прозрачности, права выражать свое мнение и подотчетности, эффективности предоставления государственных услуг или же - в более широком плане - развития институционального потенциала в направлении отзывчивости к потребностям людей. Эти действия тем или иным образом нацелены на поощрение стержневых аспектов демократии – системы, в которой правительство контролируется гражданами, а все граждане располагают возможностью содержательного участия и считаются равными в осуществлении такого контроля.

Различные виды деятельности в поддержку демократии и в поддержку развития зачастую воспринимаются как относящиеся к различным, конкурирующим либо даже противоположным повесткам дня. Кроме того, обычно их считают по существу техническими областями специальных знаний, оторванными от более широкой сферы реализации политического выбора и принятия политических решений. Вместе с тем, если развитие во все возрастающей степени воспринимается как «развитие человеческого потенциала», расширяющее диапазон вариантов выбора и открывающих возможностей, то устойчивость демократии, как представляется, весьма чувствительна к улучшению повседневной жизни людей. Эти две области все более сходятся не только в том, что касается целей и устремлений граждан, но и в весьма практическом плане более эффективного использования ресурсов. Кроме того, опыт многочисленных действующих субъектов ясно показывает, что оба эти процесса предполагают куда больше, чем просто специальные технические знания и методические рекомендации, и требуют повышения уровня капиталовложений. Для того, чтобы ответственность за результаты развития несли именно те, кто призван

пользоваться создаваемыми благами, и чтобы развитие было устойчивым, цели развития необходимо определять и формировать посредством открытого и всеохватывающего участия в подлинно демократическом процессе принятия решений.

Нынешние глобальные экономические тенденции также оказывают резко негативное воздействие на чрезвычайно схожие и тесно взаимосвязанные цели демократии и развития в различных странах. Стремительный всемирный рост цен на сырьевые товары, в том числе на основное продовольственное сырье и энергоносители, такие как нефть, достиг каждого уголка мира, отрицательно сказываясь на жизни миллионов людей и в особенности тех, кто уже живет в нищете. Поскольку эти потрясения напрямую затрагивают способность правительств оказывать услуги, их непосредственное воздействие потенциально может дестабилизировать демократические страны как раз в то время,

когда весьма важно, чтобы подотчетные и политически мотивированные в плане реагирования на проявления неравенства правительства продолжали оставаться устойчивыми. В то же время, давление высоких цен на сырье, оказываемое на более бедные страны-импортеры, грозит подорвать усилия, направленные на дальнейшее социально-экономическое развитие и достижение ключевых целей развития тысячелетия.

Международный день демократии, отмечаемый в 2008 году, позволяет продолжать работу по определению ключевых областей политики, которым следует уделять внимание при рассмотрении взаимозависимостей между повестками дня развития и демократии в нынешнем глобальном контексте с тем, чтобы усиливать их взаимно укрепляющий характер, а также по рассмотрению имеющихся в этой области проблем и потенциала многосторонних действий, в частности, в рамках Организации Объединенных Наций. ■

Демократия
и развитие: роль ООН

**Аннотированная повестка
дня
международного совещания
за круглым столом
«Демократия для развития /
Развитие для демократии»
12 сентября 2008 года
Гостиница «Нью-Йорк
Хелмсли», Нью-Йорк**

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Е.П. Посол Клод Хеллер, Постоянный представитель Мексики при ООН

ВСТУПИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Д-р Массимо Томмазоли, Постоянный наблюдатель от ИИДЕА при ООН

Г-н Олав Хьёрвен, помощник Генерального секретаря и директор Бюро по политике в области развития ПРООН

Г-жа Элизабет Спехар, директор Отделения Европы ДПВ ООН

**I. ДЕМОКРАТИЯ И ЕЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ
НА РАЗВИТИЕ**

Председатель: Г-н Горан Феджич, старший советник, ИИДЕА

Выступающие: Г-жа Марта Лагос, директор исследовательского проекта «Латиноамериканский барометр», Чили

Профессор Питер Рональд де Суза, директор Индийского института перспективных

исследований, Индия

Участники дискуссии: Д-р Джибрин Ибрахим, директор Центра за демократию и развитие, Нигерия

Г-жа Лурдес Флорес Нано, лидер Союза национального единства и председатель Христианско-народной партии, Перу

Г-жа Александра Тржечак-Дюваль, руководитель Отдела по координации политики, Директорат по сотрудничеству в целях развития, ОЭСР

Темы и вопросы:

Существуют свидетельства того, что, в конечном счете, те институты, которые продвигают концепции политической состоятельности, сдержек и противовесов, свободы выражения мнений, свободы самовыражения и демократической подотчетности, в долгосрочной перспективе могут принести делу развития более ощутимую пользу. Однако при этом делу демократизации может препятствовать нищета, поскольку борьба против голода, болезней и насилия чрезвычайно затрудняет активное участие граждан в политической и общественной жизни.

Результаты опросов общественного мнения, проведенных «глобальными барометрами», и политико-ориентированный анализ общественных представлений о том, что именно демократия «дает», показывают тревожную картину. Например, исследования, проведенные в странах Латинской Америки, указывают на существование обратной функциональной зависимости между доверием граждан к демократическим институтам и неравенством в распределении национального дохода. Подобная корреляция, вероятно, существует и в других регионах. Недавнее резкое повышение цен на продовольствие и нефть вызвало народные волнения во многих странах и подвергло серьезной нагрузке «эффективную производительность» многих демократических правительств.

- Что именно показывает текущий опыт реализации демократического управления с точки зрения достижения целей устойчивого развития?
- Почему потенциальные преимущества демократии не всегда преобразуются в кажущееся или реальное развитие бедных стран или неимущих слоев населения в других странах?
- Существуют ли какие-нибудь различия в тенденциях и воздействиях на региональном уровне?
- Какова сфера применимости многосторонних действий (на глобальном, региональном и страновом уровнях) в поддержку демократических реформ и диалога, благоприятствующих устойчивому развитию?

II. РАЗВИТИЕ И ЕГО ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ДЕМОКРАТИЮ

Председатель: Г-н Бьорн Форде, директор Центра по вопросам управления в Осло, ПРООН

Выступающие: Профессор Адебайо Олукоши, исполнительный секретарь Совета по развитию социальных наук и исследований в Африке (КОДЕСРИА), Сенегал

Профессор Азьюмарди Азра, Государственный исламский университет «Шариф Хидайятулла», Индонезия

Участники дискуссии: Г-н Ежи Помяновский, директор Консультативной группы по вопросам Партнерства за демократическое управление, ОЭСР

Профессор Жорж Нзонгола-Нталажа, Университет Северной Каролины, Чапел-Хилл, США

Г-жа Мари-Анжелик Саване, председатель Группы видных деятелей МВКАС, Сенегал

Темы и вопросы:

Утверждалось, что эффективная стратегия развития, ведущая к долговременным достижениям в этой области, требует реализации многих, если не всех, существенных отличительных признаков демократического управления – верховенства права, прозрачности, подотчетности, сдержек и противовесов и т.д. Утверждалось также, что для того, чтобы быть осуществленной и приводить к устойчивым результатам, любая стратегия развития должна быть ратифицирована и одобрена посредством демократического участия.

С точки зрения международного сотрудничества в целях развития одним из элементов, традиционно считающихся ключом к успеху, является принцип национальной ответственности за данный процесс. Текущая полемика все больше концентрируется на усилении демократического измерения при осуществлении этого принципа, уделяя основное внимание взаимной подотчетности и признавая и повышая роль других субъектов, действующих наряду с национальными правительствами, например, организаций гражданского общества, частного сектора и – в последнее время – более политизированных по своей природе действующих лиц, например, парламентов, местных собраний и политических партий как в странах-донорах, так и в странах-получателях.

Таким образом, «демократическая ответственность за развитие» может рассматриваться как концепция, которая выходит за рамки классических параметров сотрудничества в целях развития и является весьма актуальной как для развивающихся, так и для развитых стран, что нашло свое отражение в работе по формулированию Целей развития тысячелетия (ЦРТ), осуществлению Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи, а также в деятельности по итогам Форума по сотрудничеству в целях развития в рамках ЭКОСОС в контексте обзора хода

реализации решений по финансированию развития.

- В какой мере и при каких условиях устойчивое развитие является существенным аспектом укрепления демократии? В чем заключается воздействие различных моделей развития на укрепление демократии, исходя из практического опыта, накопленного в разных регионах?
- Какие основные элементы или «иницирующие факторы» демократического строительства и упрочения демократии предусматриваются в этих сценариях?
- Какие можно привести примеры полезного опыта реализации принципа национальной ответственности за развитие, а также процессов обеспечения участия в развитии в различных частях света? Каким образом можно организовать эффективный обмен этим полезным опытом, особенно в рамках механизмов сотрудничества по линии «Юг – Юг»?
- Какова сфера применимости многосторонних действий (на глобальном, региональном и страновом уровнях) в поддержку реформирования процессов устойчивого развития, благоприятствующих укреплению демократии?

Демократия
и развитие: роль ООН

III. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Председатель: Д-р Массимо Томмазоли,
Постоянный наблюдатель от ИИДЕА при
ООН

Выступающие: Г-н Б. Линн Паско,
заместитель Генерального секретаря по
политическим вопросам, Организация
Объединенных Наций

Г-н Эд Мелкерт, заместитель
Администратора, ПРООН ■

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Вступительное слово Е.П. Посла Клода Хеллера, Постоянного представителя Мексики при Организации Объединенных Наций

Я должен привести в пример только свой регион – страны Латинской Америки и Карибского бассейна, и могу утверждать по меньшей мере, что в этом регионе – от Аргентины до Венесуэлы и далее до Кубы или Мексики – существует множество воплощений концепции демократии. Тем не менее, во имя плодотворности нашей сегодняшней дискуссии давайте сосредоточимся на концепции демократии, как точке отсчета, как режиме, при котором через определенные промежутки времени проводятся выборы, а правительства подотчетны, и при котором избиратели обладают свободой выбора между различными вариантами политики. Мне также следует сказать предельно ясно, что демократия – это не экспортный продукт, который может быть навязан обществу.

Демократию необходимо развивать в соответствии с особенностями каждой страны. Несколько лет назад лауреат Нобелевской премии Амартия Сен утверждал, что ни в одной демократической стране никогда не было голода, тем самым красноречиво установив, что демократические режимы подотчетны своим гражданам не только в том, что касается политики, но и в отношении экономических условий. Это можно рассматривать как отправную точку в обсуждении взаимозависимостей как в пределах понятий демократии и развития, так и между ними.

В отношении этой взаимосвязи в научном мире не прекращается полемика. Основная предпосылка тех, кто ставит демократические режимы превыше

всех остальных, состоит в том, что демократия создает экономический рост и что, следовательно, это – наилучший режим для развития. К сожалению, эмпирические данные по этому вопросу по-прежнему не дают ясности. Тем не менее, можно утверждать, что для достижения экономического роста в числе прочих условий требуется располагать консолидированным институциональным механизмом и уважать принцип верховенства права, которые являются ключевыми составляющими, обеспечивающими долгосрочное экономическое планирование, а также прозрачными политическими институтами, поддерживающими механизм эволюционного развития существующих глобальных рынков. Во всех этих аспектах демократия имеет преобладающее значение как режим, который наилучшим образом служит делу развития, поскольку она создает политическую связь между гражданами и лицами, принимающими решения, что заставляет последних действовать в соответствии с общими интересами или по крайней мере – интересами большинства.

Воздействие демократии на экономический рост может быть воспринято и косвенным образом через такие аспекты, как здравоохранение, образование, защита прав человека и другие общественные блага. При демократических режимах те, кто формирует политику, мотивированы предоставлять гражданам больший объем общественных благ и боятся потерять электоральную поддержку, если не будут действовать соответствующим образом. А граждане, живущие в условиях демократических режимов, располагают способностью переводить свои желания в плоскость политических действий, используя силу голосования. В отличие от этого, при так называемых авторитарных режимах выборы не столь актуальны, а политические деятели не столь широко подотчетны. Но, как точно предполагает тема нашей сегодняшней встречи, взаимозависимость между этими

двумя концепциями можно изучать не только с точки зрения преимуществ, которые демократия дает развитию, но и с позиции того, как экономическое развитие благоприятствует демократии. Конечно, добывание эмпирических данных в доказательство того, что экономический рост ведет к демократии – это задача сложная, и я ожидаю, что сегодняшние выступления наших уважаемых ораторов окажут существенную помощь в этом отношении.

История показывает, что эта взаимосвязь гораздо сложнее, чем то представление, которое сложилось у защитников различных теорий модернизации. И все же мы могли бы утверждать, что экономическое развитие является основополагающим фактором поддержания социальной стабильности, а это, в свою очередь, способствует поддержанию демократии. Сошлемся на лучшего из них – Пшеворского, согласно которому у демократии больше шансов выжить в условиях растущей экономики, особенно в богатых странах. Более того, даже в экономически беднейших странах демократия может быть сохранена, если правящему режиму удастся стать инициатором развития. Таким образом, представляется, что между развитием и демократией существует явно выраженная взаимозависимость.

Научные исследования доказали, что наиболее опасные угрозы демократии представляют собой нищета и экономический спад, особенно в таких странах молодой демократии, как те, которые процветали лишь в последние два десятилетия. В этом отношении сегодня в мире существует мнение о том, что в странах, которые в последнее время проводили эксперименты с процессом демократизации, в обществе растет нетерпение в отношении действий своих правительств в таких областях, как борьба с преступностью, насилием, отсутствием экономических перспектив и социальной дезинтеграцией. Рациональная экономическая политика, ориентированная на создание условий не только для роста,

но и реального развития человеческого потенциала, то есть устойчивого развития, становится в этих странах определяющим фактором, призванным защищать демократические ценности в борьбе с бедствием социальной напряженности.

В дополнение к такой политике глобальный характер экономики 21-го века требует международного понимания этих актуальных проблем, побуждающего субъекты многостороннего сотрудничества к действиям в направлении продвижения концепции устойчивого развития и безопасности человека в интересах выживания демократии.

Этот вопрос вызывает значительный резонанс в Организации Объединенных Наций, в частности, в контексте работы ее специализированных учреждений и программ. Я уверен, что сегодняшнее выступление авторитетного представителя ПРООН не будет противоречить моей позиции по этому вопросу. Задачи, предусмотренные Декларацией тысячелетия и развивающим ее документом «Цели развития тысячелетия», должны быть поставлены в центр нашей сегодняшней дискуссии, равно как и последующих рекомендаций, которые в конечном итоге будут представлены на рассмотрение Генеральной Ассамблеи. Нам следует не упускать из виду, что создание современной и эффективной государственности, обеспечивающей укрепление демократии, защиту прав человека и экономический рост, является абсолютно необходимым и должно стать первоочередной задачей программ развития в рамках многосторонних институтов.

Многие из трагедий, свидетелями которых мы сегодня являемся, порождены слабостью политики некоторых правительств, направленной на удовлетворение насущных потребностей граждан. Но если ее укрепить и реализовать, то это создаст силу, способную защитить исповедуемые этими нациями демократические ценности. Устойчивое развитие и экономический рост, конечно

Демократия
и развитие: роль ООН

же, входят в число желаний тех, кто ведет демократические нации вперед, а также постоянных требований со стороны тех, кто их избирает с тем, чтобы сохранять демократию и распространять ее по всему миру. В число действий, которые могут быть предприняты на уровне стран и многосторонних форумов, входит продолжение работы по достижению цели устойчивого развития путем выполнения политических обязательств, которые мы взяли на себя в последние годы в рамках осуществления Целей развития тысячелетия. Я уверен, что сегодняшние выступления наших уважаемых ораторов просветят нас и послужат питательной

средой для текущей дискуссии по вопросам трансцендентальной связи между демократией и развитием.

В заключение я бы хотел процитировать сэра Уинстона Черчилля, а именно его напоминание всем нам о том, что демократия – это наихудшая форма правления, если не считать всех остальных, испробованных до нее. Будем надеяться, что наша встреча и торжества, которые последуют в понедельник, будут способствовать защите и укреплению этой несовершенной, но столь дорогой сердцу и желанной формы правления.

Большое спасибо. ■

ПРИЛОЖЕНИЕ 3: Выступление г-на Олава Хьёрвена, помощника Генерального секретаря и директора Бюро по политике в области развития ПРООН

В этот первый Международный день демократии нам представилась эта прекрасная возможность воздать должное тому прогрессу в деле поощрения и упрочения демократических систем во всех частях света, который наблюдается в мире в течение последних трех десятилетий. В то же время следует признать, что перед нами стоят вызовы, и мы должны критически оценить эти вызовы, а также исследовать значение более тревожных тенденций, которые мы наблюдаем сегодня в сфере демократического управления по всему миру.

В деятельности ПРООН демократическое управление является одним из каналов, через который мы оказываем поддержку

усилиям, направленным на защиту прав человека, чтобы через добросовестное управление расширить развитие человеческого потенциала, как это закреплено в принятой 189 мировыми лидерами в 2000 году Декларации тысячелетия. В этом отношении мы твердо привержены достижению этих целей в контексте нашей повестки дня развития человека и ее нацеленности на обеспечение возможности людей расширять свой диапазон выбора и перспектив, полностью реализовывать свой потенциал и вести продуктивную жизнь в достоинстве и соответствии со своими потребностями, предпочтениями и интересами. Сошлюсь на подход Амартии Сена, который блестяще определяет развитие как свободу - ведь такое концептуальное осмысление свободы является весьма ценной идеей, которую нам следует нести по всему свету в наш требующий хлеба насущного мир развития.

Всеобъемлющий вклад ПРООН заключается в развитии потенциала, под которым мы имеем в виду укрепление потенциала на местном и национальном уровнях с целью выполнения политических обязательств в области развития и использования открывающихся

возможностей. В этом духе наши усилия на местах сосредоточены на укреплении способности национальных учреждений оказывать услуги гражданам, содействовать участию граждан и учиться на собственном опыте. Подобным образом, мы оказываем содействие широкому участию в процессах принятия решений, с тем чтобы инициативы в области политики и развития могли формироваться на основе реальных потребностей граждан и уделять особое внимание обездоленным группам населения. В этом, в двух словах, и состоит наша повестка дня в рамках ПРООН – наполнить концепцию «развития как свободы» рабочим содержанием.

Впереди лежит еще долгий путь. В течение последних двух лет мы организовали и провели в рамках ПРООН заседания Комиссии по расширению юридических прав малоимущих слоев населения. Под председательством посла Мадлен Олбрайт, бывшего государственного секретаря США, и перуанского экономиста Эрнандо де Сото эта Комиссия пришла к выводу о том, что в нашем мире сегодня 4 миллиарда человек остаются неохваченными принципом верховенства права в том смысле, что они не имеют эффективного доступа к средствам защиты и возможностям, которые могут предоставить только закон и должным образом функционирующие государственные институты. Невероятно и наводит на размышления то, что почти $\frac{3}{4}$ населения мира не имеет доступа к правосудию, будь то доступ к эффективным средствам реализации прав собственности или иным подобным инструментам, например, обеспечению их культурной самобытности. На сегодняшний день это – самые серьезные проблемы в области развития, которые требуют решения, если мы хотим добиться быстрого и устойчивого продвижения вперед по пути к достижению ЦРТ и всеохватывающему развитию человеческого потенциала.

Работая с ключевыми заинтересованными сторонами на национальном уровне, мы помогаем странам в укреплении их общенациональных и местных институтов с тем, чтобы они становились более подотчетными и прозрачными, а также более эффективными. Долгосрочная цель в этом плане заключается в укреплении принципа национальной ответственности путем предоставления всем действующим субъектам – гражданам, гражданскому обществу и частному сектору – возможности участвовать в процессе и высказывать свою точку зрения. Всегда ли мы можем добиться успеха в этом отношении и всегда ли мы оказываем преобразующее воздействие? Нет – у нас случаются и неудачи, а иногда мы не оправдываем ожидания. Помощь может оказаться неэффективной, и при этом существуют возможности для ее совершенствования. Мы видим достаточно примеров передовой практики, показывающих, что такое успех и как мы можем изменить мир к лучшему, чтобы гарантировать, что мы учимся на уроках, которые извлекаем примерно в 140 странах по всему миру, где мы задействованы в сфере управления, на основе передового опыта и выводов из того, что у нас не получается.

То, что мы собрали сегодня представителей государственной службы, гражданского общества и частного сектора, дает нам возможность двигаться вперед вместе, консолидируя существующие партнерские отношения в работе по оказанию помощи и поддержки там, где в них нуждаются больше всего. Давайте использовать сегодняшнюю возможность для того, чтобы не только учиться друг у друга, но и выявить, каким образом мы можем укрепить взаимосвязь между развитием и демократией во всех странах мира.

12 сентября 2008 года ■

Демократия
и развитие: роль ООН

ПРИЛОЖЕНИЕ 4: Выступление г-жи Элизабет Спехар, директора Отделения Европы Департамента по политическим вопросам Организации Объединенных Наций

Международное сообщество уже в течение долгого времени вовлечено в дело поддержки и поощрения развития и демократии на глобальном, региональном и страновом уровнях. Кроме того, развитие и демократия составляют сущность мандата Организации Объединенных Наций, и ООН стала их главным поборником во всем мире.

Всеобщая декларация прав человека заложила фундаментальные основы демократии и с момента ее принятия внесла и вносит значительный вклад в глобальное признание демократии в качестве универсальной ценности. Международный пакт о гражданских и политических правах содержит положения, переводящие многие из принципов этой Декларации на язык международных договоров, призванных обеспечивать защиту конкретных прав. Будучи ратифицированным 160 государствами-членами, МПГПП возлагает на них имеющие юридическую силу обязательства в том, что касается выборов, свободы выражения своего мнения, ассоциации с другими и собраний, а также других демократических прав. С 1988 года Генеральная Ассамблея ООН и бывшая Комиссия по правам человека ежегодно принимают по меньшей мере одну резолюцию, посвященную какому-либо из главных аспектов демократии. В результате демократия превратилась в междисциплинарный вопрос, находящий свое отражение в итоговых документах крупных конференций и встреч на высшем уровне, проходивших в рамках

ООН начиная с 1990 года, в том числе Саммита тысячелетия. В Декларации тысячелетия, принятой ООН в 2000 году, государства-члены вновь подтвердили, что они «не пожалеют усилий для поощрения демократии». Аналогичным образом, в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года демократия названа «универсальной ценностью», которая вместе с уважением всех прав человека, верховенством права и развитием «взаимозависимы и укрепляют друг друга».

Этим нормотворческим и консультативным процессом в полной мере соответствовало и расширение масштаба оперативной работы, проводимой в контексте трех стержневых направлений деятельности ООН – развитие, поддержание мира и безопасности и защита прав человека. Под руководством Генерального секретаря были также предприняты меры к укреплению работы ООН в области демократии путем наращивания согласованности и сокращения дробления усилий по всей системе департаментов, специализированных учреждений и программ ООН. Несмотря на это, остается ощущение, а, возможно, и реальный факт того, что в некоторых частях света демократия не в состоянии улучшить жизнь людей. В результате в тех странах или регионах, где демократия была, как полагают, «консолидирована», мы стали свидетелями недовольства народных масс в связи с отсутствием экономического и социального развития, что в некоторых обстоятельствах фактически бросило вызов политической стабильности в этих странах. Люди исходят из того, что демократия приносит с собой развитие; это – разумное ожидание, и мы должны стремиться к тому, чтобы помочь оправдать его. В то же время нам следует не забывать об утверждениях, согласно которым всеохватывающее *устойчивое* развитие может быть достигнуто – возможно, даже с большей легкостью – и при отсутствии в обществе фундаментальных демократических основ.

Текущие переходные процессы на Ближнем Востоке и в Северной Африке и

недавние случаи отхода от демократических норм в некоторых частях Африки к югу от Сахары в очередной раз привлекли всеобщее внимание к взаимозависимости между демократией и развитием и ее влиянию на политическую жизнь той или иной страны. Каждая ситуация уникальна и сложна по-своему, и в то же время такие случаи, казалось бы, указывают на важность выстраивания сильных демократических институтов и обеспечения всеохватывающего характера демократической политической культуры наряду с процессами всеохватывающего и устойчивого развития. Различные потрясения, свидетелями которых мы в настоящее время являемся, можно рассматривать как иллюстрацию того, что может произойти, когда отсутствует одна из этих двух переменных или они обе.

Несмотря на необходимость укрепления и упрочения демократии во многих странах по всему миру (а фактически - даже в более «устоявшихся» демократиях), за последнее десятилетие в некоторых кругах возросли подозрительность и сопротивление в отношении деятельности в поддержку демократии. Действительно, международная помощь в укреплении демократии иногда рассматривается как не более – и не менее – чем спонсируемое из-за рубежа политическое вмешательство во внутренние дела суверенного государства. Кое-кто будет также настаивать на том, что в центр внимания следует поставить деятельность по «чистому развитию», разорвав связь между традиционными инициативами в области развития и вопросами управления и участия.

Именно по этим причинам, помимо других, эта встреча была организована и посвящена одной из трех ключевых

областей деятельности Организации Объединенных Наций – развитию – в контексте того, как оно соотносится с демократией. Мы стремимся расширить свое понимание того, каким образом демократия и развитие взаимно дополняют друг друга. Связан ли тот или иной политический выбор, предлагаемый демократией, с тем или иным социально-экономическим выбором, который предлагает развитие? И если это так, то каким образом ООН может, посредством своей многогранной работы по поощрению развития человеческого потенциала и безопасности человека, усилить или расширить диапазон такого выбора?

Нынешние глобальные экономические тенденции также оказывают резко негативное воздействие на чрезвычайно схожие и тесно взаимосвязанные цели демократии и развития в различных странах. Стремительный рост цен на сырьевые товары, в том числе на основное продовольственное сырье и такие энергоносители, как нефть, коснулся всех уголков мира, отрицательно сказываясь на жизни миллионов людей и в особенности тех, кто уже живет в нищете. Поэтому мы также хотели бы лучше понять воздействие таких кризисов на восприятие неспособности демократических правительств оказывать государственные услуги. Мы с нетерпением ждем оживленной дискуссии, посвященной ключевым областям политики, которые необходимо принимать во внимание при рассмотрении взаимодействий между развитием и демократией. Мы также надеемся обсудить конкретные проблемы, а также потенциал многосторонних действий в той мере, в которой это напрямую связано с повседневной работой Организации Объединенных Наций. ■

Демократия
и развитие: роль ООН

ПРИЛОЖЕНИЕ 5:

Выступление д-ра

Массимо Томмазоли,

Постоянного

наблюдателя от ИИДЕА

при Организации

Объединенных Наций

Как в области сравнительной политологии, так и в том, что касается развития, исследователи изучали и изучают взаимоотношение между демократией и развитием, но результаты весьма жарких дискуссий все еще не позволяют прийти к окончательным выводам - не в последнюю очередь из-за ограничений, накладываемых различными определениями демократии и развития как таковых. Несмотря на признание существования положительной корреляции между демократией и развитием, свидетельства причинно-следственной связи в том или другом направлении остаются разнородными и противоречивыми.

В результате демократизация и укрепление демократии являются ареной споров и разногласий. Работа ИИДЕА в поддержку демократии в Латинской Америке, Африке и особенно в Азии основана на недирективном подходе к выстраиванию демократических институтов и процессов на основе знаний, полученных сравнительным методом, в том числе при изучении Глобального Юга. Наш опыт дает нам достаточно свидетельств того, что общественные институты могут стремительно потерять доверие и поддержку народа, особенно когда они монополизированы самоуспокоенными элитами и изолированы от социальных реалий. В некоторых частях мира есть свидетельства снижения поддержки демократии в связи с представлением о том, что демократия оказалась не в состоянии улучшить жизнь людей.

Демократические институты, такие как законодательные и исполнительные ветви власти и политические партии, считаются неэффективными с точки зрения представления требований граждан в отношении социально-экономического прогресса. Даже в тех странах или регионах, где демократия, как полагали, укоренилась глубоко, недовольство общественности, вызываемое отсутствием экономического и социального развития, приводит к возникновению популистских и экстремистских политических течений.

Центральным аспектом взаимосвязей между демократией и развитием является гендерное измерение, которое имеет решающее значение с точки зрения эффективности, легитимности и устойчивости как демократии, так и развития. Нерешенной проблемой остается участие женщин. Несмотря на принятие в Пекине 30%-ного целевого показателя представительства женщин, равное участие в политической деятельности и в качестве избранных представителей по-прежнему далеко от реальности. Несмотря на бесспорный прогресс в деле включения женщин в демократические процессы через механизмы квотирования и других стратегии, текущая задача заключается также в обеспечении того, чтобы проблемы и вопросы, вызывающие озабоченность женщин, включались в политическую повестку дня наряду с энергичными усилиями по достижению более высоких количественных уровней представительства и разработкой новых подходов к продвижению принципа пропорционального участия в представительных органах власти.

Кроме того, необходимо решать задачи, связанные с результативной стороной демократии. Эффективность институтов и правильность демократической политики – это общепризнанные катализаторы развития. Демократия создает благоприятную среду, в которой возможности политического выбора обусловлены контролем со стороны свободных и ответственных граждан, способных обеспечивать подотчетность правительственных и государственных

учреждений в процессе реализации избранной ими политики.

Таким образом, демократия служит инструментом предоставления людям возможности решать проблемы нищеты и отчуждения, и международное сообщество признало это взаимоотношение. Тем не менее, по-прежнему бытует и противоположное мнение, согласно которому авторитарные режимы располагают преимуществом в продвижении дела развития. Аналогичным образом, во многих странах влиятельные субъекты политической жизни, использующие официальные демократические процедуры, все еще не в состоянии осознать уязвимость демократии перед лицом крайней нищеты, неравенства и социального отчуждения. Существует, следовательно, потребность в том, чтобы субъекты политической жизни – прежде всего в политических партиях – лучше понимали возможные последствия своих политических решений с точки зрения развития и вероятные последствия избранного ими пути развития с точки зрения политики. Нарастание потенциала управления «сверху вниз» и меры обеспечения подотчетности «снизу вверх» должны быть неразрывно связаны и взаимно укреплять друг друга.

Картина меняется и в области развития. На сцену выходят новые страны с формирующейся экономикой, тем самым расширяя диапазон вариантов выбора и их сочетания в соответствии со своими собственными потребностями и приоритетами для тех, кто нуждается в практическом опыте и поддержке. Возможно, «развитие» как таковое представляет собой одну из тех идей, которые требуют более глубокой проработки вопроса. Кто его формирует и для кого? Могут ли обычные люди высказывать свое мнение? Могут ли они полагаться на своих выборных представителей в определении правильной очередности задач? В чем заключается истинный смысл

«национальной ответственности» в этих условиях? Национальная ответственность, будучи высоко ценимой как один из руководящих принципов международного сотрудничества в целях развития, для всех практических целей зачастую сводится к ответственности исполнительной ветви власти, причем это происходит и в развитых, и в развивающихся странах.

Ответственность за развитие необходимо демократизировать. Для этого могут и должны сыграть свою роль такие ключевые субъекты процессов демократизации, как политические партии, законодательные органы, гражданское общество и средства массовой информации. В этом отношении внушает оптимизм то, что Аккрская программа действий, согласованная 4 сентября 2008 года в ходе Аккрского форума высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи, определяет демократию, наравне с экономическим ростом, социальным прогрессом и бережным отношением к окружающей среде, как основной локомотив развития во всех странах.

Демократия
и развитие: роль ООН

Организация Объединенных Наций стала важным игроком во многих сферах демократизации, особенно в области поддержки избирательных и парламентских систем, прав человека и взаимосвязей между миростроительством и укреплением демократии. Кроме того, роль ООН в укреплении государственности все чаще ассоциируется с параллельными, а зачастую - переплетающимися направлениями выстраивания демократических институтов и процессов в условиях подверженности конфликтам и высокой разобщенности. Мы надеемся, что это совещание за круглым столом обеспечит возможность для открытого и откровенного обмена мнениями по различным аспектам взаимосвязи между демократией и развитием, и с нетерпением ждем выводов, которые наполнят содержанием политические дискуссии о роли многосторонних действий в этой области. ■

ПРИЛОЖЕНИЕ 6: Аннотированная повестка дня Совещания за круглым столом «Переосмысление демократии и развития в реалиях 21-го века» «Уганда Хаус», Нью- Йорк, 21 марта 2011 года

I. ВВОДНАЯ ЧАСТЬ

Вступительные замечания: д-р Массимо Томмазоли, Постоянный наблюдатель от ИИДЕА при ООН

Обзор исследовательского доклада: профессор Тимоти Д. Сиск, Высшая школа международных исследований им. Джозефа Корбела Университета Денвера

II. УРОВЕНЬ СТРАТЕГИИ И ПОЛИТИКИ

Ведущий: г-жа Элизабет Спехар, директор Отделения Европы, Департамент по политическим вопросам (ДПВ) ООН

Темы и вопросы:

В свете глобального финансово-экономического кризиса, а также волны перемен на Ближнем Востоке и в Северной Африке:

- Каким образом Организация Объединенных Наций и международное сообщество могут более согласованно и коллективно содействовать процессам укрепления демократии и развития так, чтобы они усиливали друг друга?
- В какой степени нам необходимо переосмыслить архитектуру и порядок функционирования глобальных институтов и процессов, поощряющих развитие демократии,

в целях преодоления принципа «самодостаточности» в подходах к укреплению демократии и помощи в целях развития?

- Как мы можем своевременным и согласованным образом использовать открывающиеся возможности по укреплению демократии (например, на Ближнем Востоке) и связанную с ними перспективу большего гендерного равенства для поддержки устойчивого развития? В свою очередь, как в таких контекстах помощь в целях развития может способствовать укреплению демократического управления?

III. ВТОРОЕ ЗАСЕДАНИЕ: ОПЕРАТИВНЫЙ УРОВЕНЬ

Ведущий: г-жа Джеральдин Фрейзер-Молекети, Директор Группы по вопросам демократического управления Бюро по политике в области развития (БПР) ПРООН

Темы и вопросы:

- Каким образом более разумная, продуманная, учитывающая гендерные аспекты и ориентированная на конкретные условия поддержка по вопросам избирательных процессов, парламентов, политических партий и ориентированного на конкретный сектор демократического диалога может способствовать укреплению процессов управления, имеющих решающее значение для целей развития (например, демократический диалог по вопросам здравоохранения, образования или безопасности общин)?
- Каким образом следует структурировать механизмы подотчетности, чтобы повышать эффективность помощи в целях развития и укреплять доверие путем обеспечения прозрачности и, следовательно, демотивации злоупотреблений?
- Как улучшить помощь зарождающимся процессам демократизации и развития

в нестабильных и пострадавших от конфликта странах?

- Каким образом стороны, содействующие укреплению демократии и оказывающие помощь в целях развития, могут вести работу с «гибридными» и неформальными институтами и с их помощью в местных условиях? Каким образом неформальные институты могут способствовать укреплению демократии и прав человека, а не уводить в сторону от этого вопроса?
- Каким образом следует решать проблему «пропасти неравенства» в странах со средним уровнем доходов? Как концентрация высоких уровней нищеты в странах со средним уровнем доходов влияет на определение первоочередности потоков помощи? Каким образом помощь в целях укрепления демократии и системы управления может способствовать сокращению «пропасти неравенства»?

IV. ИССЛЕДОВАНИЯ И АНАЛИЗ

Ведущий: д-р Массимо Томмазоли,
Постоянный наблюдатель от ИИДЕА при ООН

- Каким образом ООН, другие межправительственные, региональные и местные организации могут поощрять исследования в области взаимосвязи между динамикой качества демократии с течением времени и результативностью в деле достижения ЦРТ на страновом уровне?
- Каким образом можно на практике создавать новые партнерские отношения и механизмы для диалога по вопросам демократии и развития между донорами и получателями помощи, которые способствовали бы повышению согласованности?

V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ

Выступающие: г-жа Элизабет Спехар,
директор Отделения Европы, ДПВ ООН

г-жа Джеральдин Фрейзер-Молекети,
Директор Группы по вопросам демократического управления БПР ПРООН

д-р Массимо Томмазоли, Постоянный наблюдатель от ИИДЕА при ООН ■

Демократия
и развитие: роль ООН

Справочные материалы и дополнительная литература

- Бутрос-Гали, Б., Взаимозависимость демократии и развития: сводный доклад. Международная группа экспертов по вопросам демократии и развития (МГЭДР). (Париж: ЮНЕСКО, 2003), доступно по адресу: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001323/132343r.pdf>>
- Всемирный банк, Доклад о мировом развитии 2011: конфликты, безопасность и развитие (Вашингтон: Всемирный банк, 2011) доступно по адресу <www.un.org/ru/development/surveys/docs/worlddev2011.pdf>
- Генеральный секретарь ООН, Доклад Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности (S/2010/498), 28 сентября 2010 г., доступно по адресу: <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=S/2010/498&Lang=R>>
- Генеральный секретарь ООН, Ежегодный доклад Генерального секретаря: Ускорение достижения целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия: варианты обеспечения поступательного и всеохватного роста и решение вопросов, связанных с принятием дальнейших мер по осуществлению повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития после 2015 года (A/66/126), 11 июля 2011 г., доступно по адресу: <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/66/126&Lang=R>>
- Генеральный секретарь ООН, Доклад Генерального секретаря ООН: Гражданский потенциал в постконфликтный период (A/66/311-S/2011/527), 19 августа 2011 г., доступно по адресу: <http://civcapreview.org/LinkClick.aspx?fileticket=Ns4FhJVpt_o%3d&tabid=3753&language=en-US>
- Гезно, Ж.-М., и др., Гражданский потенциал в постконфликтный период: независимый доклад Консультативной группы высокого уровня (A/65/747-S/2011/85), 22 февраля 2011 г., доступно по адресу: <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/65/747&Lang=R>>
- Сен, А., Развитие как свобода (Москва: Новое издательство, 2004)
- Томмазоли, М. (ред.), Демократия, мир и безопасность: роль ООН. Программный документ (Нью-Йорк: ИИДЕА/ООН/ПРООН, 2010), доступно по адресу: <<http://www.idea.int/publications/peace-security-un/ru.cfm>>
- Carothers, T., 'Democracy and Development Aid: The Elusive Synthesis,' *Journal of Democracy*, 21/4 (2010) pp. 12-26.
- El-Mikawy, N., and Ingvild O., 'Understanding and Programming for Linkages: Democratic Governance and Development', Oslo Governance Center Discussion Paper 8 (Осло: ПРООН, 2008) доступно по адресу: <<http://gaportal.org/sites/default/files/Understanding%20and%20programming%20for%20linkages.pdf>>
- Ghaus-Pasha, A., 'Governance for the Millenium Development Goals: Core Issues and Good Practices', (ST/ESA/PAD/SER.E/99). Доклад подготовлен для Седьмого Глобального форума по вопросам формирования правительства нового типа: укрепление доверия к правительству, 26-29 июня 2007 г., Вена, Австрия. (Нью-Йорк: Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН, 2006) доступно по адресу: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025110.pdf>>
- Halperin, M., Siegle, J.T., and Weinstein, M.M., *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace*, Council of Foreign Relations (New York: Routledge, 2005.)
- Hyden, G., Mease, K., Foresti, M., and Fritz, V., 'Governance Assessments for Local Stakeholders: What the World Governance Assessment Offers' (London: Overseas Development Institute, 2008), доступно по адресу: <<http://www.odi.org.uk/resources/download/573.pdf>>

- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, 2011. A New Deal for Engagement in Fragile States, принят в ходе Четвертого Форума высокого уровня по эффективности помощи, 29 ноября-1 декабря 2011 г., Пусан, Республика Корея, доступно по адресу: <<http://www.g7plus.org/storage/New%20Deal%20English.pdf>>
- International IDEA 'It's the People Ownership: Why the Aid Agenda Needs Democracy in the Post-Busan Era and How to Start Supporting It', IDEA Discussion Paper (Stockholm: International IDEA, 2011) доступно по адресу: <<http://www.idea.int/resources/analysis/upload/PeoplesOwnership-1.pdf>>
- Newman, E., and Rich, R., eds, The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality. (Tokyo: United Nations University Press, 2004)
- Norris, P., Making Democratic Governance Work: The Impact of Regimes on Prosperity, Welfare, and Peace (Cambridge: Cambridge University Press, 2012)
- OECD/DAC, Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience OECD/DAC Discussion Paper. (Paris: OECD, 2008) доступно по адресу: <<http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf>>
- OECD/DAC, Draft Orientations and Principles on Development Cooperation, Accountability, and Democratic Governance (Paris: DAC Network on Governance, 2012) доступно по адресу: <[http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2012\)28&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2012)28&docLanguage=En)>
- Przeworski, A.A., Alvarez, M.E., Cheibub, J.A., and Limongi, F., Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990, (Cambridge: Cambridge University Press, 2000)
- Rakner, L., Rocha Menocal, A., and Fritz, V., 'Assessing International Democracy Assistance: Key Lessons and Challenges', Overseas Development Institute Project Briefing #14 (August 2008) доступно по адресу: <<http://www.odl.org.uk/resources/download/1889.pdf>>
- Rich, R., 'Situating the UN Democracy Fund', Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organization 16/4 (2010) pp. 423-434.
- Sen, A., Development as Freedom (New York: Anchor Books, 1999)
- Toledo, A., 'Latin America: Democracy with Development', Journal of Democracy 21/4 (2010) pp. 5-11.
- UN, 2008. Participatory Governance and the Millenium Development Goals, (ST/ESA/PAD/SER.E/119), New York: UN Department of Economic and Social Affairs, доступно по адресу: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028359.pdf>>
- UN Secretary-General, Secretary-General's Guidance Note on Democracy, September 2009, доступно по адресу: <<http://www.un.org/democracyfund/Docs/UNSG%20Guidance%20Note%20on%20Democracy.pdf>>
- UNDP, Arab Human Development Report 2002: Creating Opportunities for Future Generations (New York: UNDP Regional Bureau for Arab States and Arab Fund for Economic and Social Development, 2002) доступно по адресу: <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2002e.pdf>
- UNDP, A Guide to Democratic Governance Practice. (2009) доступно по адресу: <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-guide-to-undp-democratic-governance-practice-/DG_FinalMaster2-small.pdf>

UNDP, Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries, (New York: UNDP Regional Bureau for Arab States, 2009) доступно по адресу: <<http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2009e.pdf>>

UNDP, Governance for Peace: Securing the Social Contract. Бюро по предотвращению кризисных ситуаций и восстановлению и Бюро по политике в области развития. (New York: UNDP, 2012) доступно по адресу: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/governance-for-peace_2011-12-15_web.pdf.pdf>

Сокращения

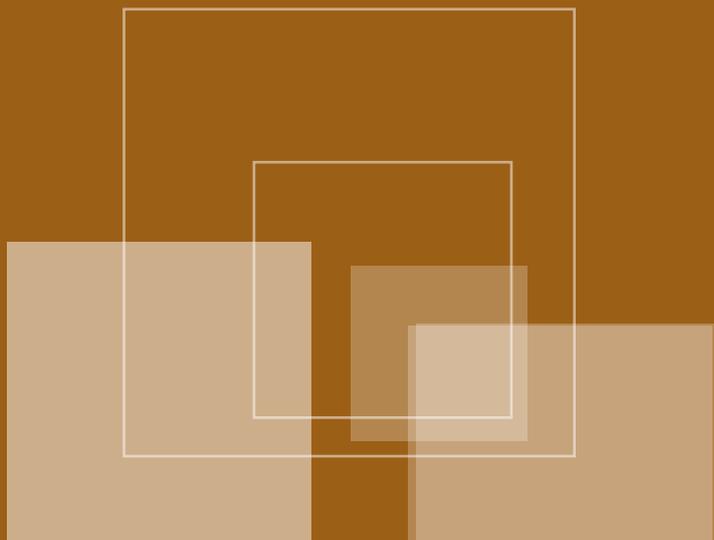
АС	Африканский союз
БВСА	Ближний Восток и Северная Африка
БПКВ	Бюро по предотвращению кризисных ситуаций и восстановлению (ПРООН)
БПР	Бюро по политике в области развития (ПРООН)
ВВП	валовый внутренний продукт
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ДМР	Доклад о мировом развитии
ДПВ ООН	Департамент по политическим вопросам Организации Объединенных Наций
ДЭСВ ООН	Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций
ИДЕП	Африканский институт экономического развития и планирования (Организации Объединенных Наций)
ИИДЕА	Международный институт по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов
КСР ОЭСР	Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития
МВКАС	Механизм взаимного контроля африканских стран
МГЭДР	Международная группа экспертов по вопросам демократии и развития
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
НПО	неправительственные организации
ОАГ	Организация американских государств
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	Организация Объединенных Наций
«ООН-женщины»	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
ПОГАР	Программа по вопросам высших звеньев управления (Региональное бюро для арабских государств ПРООН)
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ППС	паритет покупательной способности
САДК	Сообщество развития Юга Африки
УВКПЧ ООН	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека
ЦИРО	Центр по изучению развивающихся обществ
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
ЮНДЕФ	Фонд демократии ООН
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЭКОСОС	Экономический и Социальный Совет (Организации Объединенных Наций)

Демократия
и развитие: роль ООН

Демократия
и развитие: роль ООН



United Nations



International IDEA

Strömsborg
SE – 103 34 Stockholm
Sweden
Tel +46 9 698 37 00 Fax +46 8 20 24 22
E-mail info@idea.int
Website www.idea.int
Facebook.com/InternationalIDEA, Twitter@Int_IDEA

**Office of the Permanent Observer for
International IDEA to the United Nations**

336 East 45th Street, 14th Floor
New York, NY 10017 – USA
Tel +1 212 286 1084
Fax +1 212 286 0260
E-mail unobserver@idea.int
ISBN: 978-91-87729-31-7