



# Демократия, мир и безопасность:

роль Организации Объединенных Наций

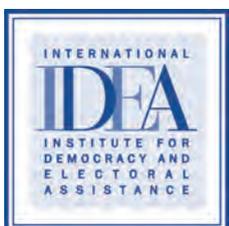
Под редакцией  
Массимо Томмазоли

**Программный документ**

Ноябрь 2010 года



*Система Организации Объединенных Наций должна придерживаться общей стратегии в вопросах миростроительства, государственного строительства и демократизации на основе совместного политического анализа стран, выходящих из состояния конфликта*



United Nations



© Организация Объединенных Наций, 2010 год. Мнения, выраженные в настоящей публикации, не обязательно совпадают с мнениями Организации Объединенных Наций или ИИДЕА, членов ее Правления или Совета.

Printed by: Nation Printing Corporation

Все фотографии © ИИДЕА, 2010 год, за исключением фотографии Посла Е.П. Чезаре Рагальини на стр. 39. © Постоянное представительство Италии при Организации Объединенных Наций, 2010 год

«МЕЖДУНАРОДНЫЙ КРУГЛЫЙ СТОЛ, ПОСВЯЩЕННЫЙ ВОПРОСАМ ДЕМОКРАТИИ, МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ: РОЛЬ ООН» И НАСТОЯЩИЙ ПРОГРАММНЫЙ ДОКУМЕНТ ПОДГОТОВЛЕННЫ НА СРЕДСТВА, ВНЕСЕННЫЕ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ ИТАЛИИ

**НАША МИССИЯ**

В мире, где демократию нельзя считать чем-то самим собой разумеющимся, миссия Международного института по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов (ИИДЕА) состоит в следующем:

*поддерживать устойчивые демократические преобразования путем распространения знаний о сопоставимых ситуациях, оказывать помощь в проведении демократической реформы и влиять на стратегии и политику.*

При достижении нашей цели основное внимание мы уделяем способности демократических институтов формировать политическую систему, отличающуюся участием широких слоев населения и инклюзивным, репрезентативным и подотчетным правительством, готовностью учитывать нужды и устремления граждан и верховенством закона и равноправием всех граждан.

**Мы строим свою деятельность по следующим трем направлениям:**

- распространение знаний о сопоставимых ситуациях и уроках, извлеченных из практического опыта демократизации в самых разных условиях во всем мире;
- оказание помощи участникам политической деятельности в реформировании демократических институтов и процессов и участие в политических процессах по соответствующим просьбам; а также
- влияние на стратегии демократизации путем предоставления наших информационных ресурсов о сопоставимых ситуациях и оказания помощи участникам политической деятельности.

Наша работа строится на базе двух ключевых принципов:

- Мы являемся проводником демократических преобразований. Сама природа демократии заключается в развитии и адаптации систем управления для удовлетворения нужд постоянно меняющегося общества.
- Мы лишь поддерживаем перемены. Застрельщики преобразований должны выйти из самого общества.

**НАША ПРОГРАММА**

Демократию нельзя импортировать или экспортировать, но ее можно поддерживать. И поскольку участники демократизации могут вдохновляться примерами того, что делается другими в разных странах мира, ИИДЕА играет вспомогательную роль, поддерживая их инициативы путем:

**Распространения знаний о сопоставимых ситуациях и опыта в вопросах:**

- выборов и референдумов
- конституций
- политических партий
- расширения политических прав и возможностей женщин
- самооценки демократических процессов

**Оказания помощи участникам политической деятельности в проведении национальных реформ:**

Поскольку демократические преобразования в конечном итоге происходят среди граждан на национальном и местном уровнях, мы оказываем помощь – по соответствующим просьбам и в областях нашей программной деятельности – проведению национальных реформ в странах, расположенных в:

- Латинской Америке
- Африке и на Ближнем Востоке
- Азиатско-Тихоокеанском регионе

**Влияния на стратегии демократизации:**

Одной из главных отличительных черт процессов демократизации является обмен знаниями и опытом среди участников политической деятельности. Мы поддерживаем такой обмен посредством:

- организации обсуждений
- проведения семинаров и конференций
- наращивания потенциала

**Содействия углублению и интеграции понимания ключевых вопросов:**

Поскольку демократические институты и процессы действуют в национальной и международной политической среде, мы занимаемся углублением и интеграцией понимания того, как демократия взаимодействует с:

- развитием
- конфликтами и безопасностью
- гендерной проблематикой
- разнообразием

**Наш подход**

Демократия формируется в обществе и является активным и постоянно меняющимся процессом; она никогда не достигает стадии окончательной консолидации. Это находит выражение и в нашей работе: поддерживая усилия наших партнеров по постоянному развитию демократических процессов, мы вместе с ними шаг за шагом работаем на долгосрочную перспективу.

Мы развиваем синергические связи с теми, кто участвует в продвижении демократических процессов, – региональными политическими структурами (например, Европейским Союзом (ЕС), Организацией американских государств (ОАГ) и Африканским союзом (АС)), национальными руководителями, политиками, политическими партиями, органами по проведению выборов, организациями гражданского общества – и устанавливаем отношения стратегического партнерства с ключевыми региональными, международными и много- и двусторонними учреждениями, поддерживающими демократические преобразования, а также различными органами Организации Объединенных Наций.

По сути, мы предлагаем свой опыт и различные варианты действий, но не предписываем обязательных решений, неизменно руководствуясь принципом, что все решения в ходе демократического процесса принимаются гражданами и их выборными представителями.

*ИИДЕА – это межправительственная организация, которая поддерживает устойчивые демократические процессы во всем мире. Государствами-членами ИИДЕА являются все демократические страны, которые оказывают политическую и финансовую поддержку работе этой организации. 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, Финляндия, Чили, Швейцария, Швеция и Южная Африка. Япония имеет статус наблюдателя.*

# Содержание

Ключевые рекомендации	6
Резюме	7
Ключевые рекомендации	7
Характер оказываемой ООН помощи в процессе демократизации в условиях конфликта	8
Порядок действий ООН в условиях конфликта	8
Планы на будущее: последствия для политики, практики и исследований	9
1. Введение	11
Подготовленная для круглого стола концептуальная записка с описанием результатов контекстуального анализа и изложением проблем	11
Цели и структура круглого стола	13
2. Политика и практика ООН в области поддержки демократического управления, мира и безопасности: общий обзор	15
3. Учет интересов элит и способности к руководству	17
4. Определение последовательности и приоритетности	19
5. Демократизация, местное самоуправление и миростроительство	22
6. Учреждения, реагирующие на нужды населения	25
7. Поощрение координации, всестороннего планирования и комплексных подходов	27
8. Роль ООН в поддержании демократии, мира и безопасности: выводы и рекомендации	30
Ключевые рекомендации	30
Характер оказываемой ООН помощи в процессе демократизации в условиях конфликта	31
Порядок действий ООН в условиях конфликта	32
Планы на будущее: последствия для политики, практики и исследований	33
Приложения	36
Приложение 1: Концептуальная записка для «Международного круглого стола, посвященного вопросам демократии, мира и безопасности: роль Организации Объединенных Наций»	36
Приложение 2: Аннотированная повестка дня «Международного круглого стола, посвященного вопросам демократии, мира и безопасности: роль Организации Объединенных Наций»	43
Приложение 3: Вступительное слово Постоянного представителя Италии при Организации Объединенных Наций Посла Е.П. Чезаре Мария Рагальини	50
Приложение 4: Выступление заместителя Генерального секретаря, возглавляющего Департамент по политическим вопросам ООН (ДПВ), г-на Линна Пэскоу	53
Приложение 5: Выступление помощника Генерального секретаря и директора Бюро по политике в области развития (БПР) Программы развития ООН (ПРООН) г-на Олава Хьёрвена	56
Приложение 6: Выступление Директора Отдела по вопросам политики, оценки и учебной подготовки Департамента операций по поддержанию мира ООН (ДОПМ) г-жи Идзуми Накамицу	59
Приложение 7: Выступление Постоянного наблюдателя от ИИДЕА при ООН д-ра Массимо Томмазоли	62
Справочные материалы и дополнительная литература	69
Сокращения	76

Особую признательность хотелось бы выразить профессору практики, безопасности человека и миростроительства Института исследований проблем мира им. Джоан Б. Крок Университета Сан-Диего Некле Тширги за помощь, оказанную в осуществлении этой инициативы.

# Демократия, мир и безопасность: роль ООН

Под редакцией Массимо Томмазоли

Доклад «Международного круглого стола, посвященного вопросам демократии, мира и безопасности: роль ООН», совместно организованного ИИДЕА, Программой развития ООН, Департаментом по политическим вопросам ООН и Департаментом операций по поддержанию мира ООН

# КЛЮЧЕВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

- 1** Знания, политика и практика в области оказания помощи в демократизации в постконфликтных ситуациях быстро развиваются. Из накопленного опыта необходимо извлекать все новые уроки и интегрировать их в практическую деятельность для содействия постоянному взаимобогащению исследований, политики и практики.
- 2** Демократизация в странах, затронутых конфликтом, – задача многогранная. Осуществление программ оказания помощи в демократизации требует более стабильной и стратегической безопасности, политической поддержки и помощи в процессе развития.
- 3** Демократия развивается изнутри, и внешние участники могут лишь поддерживать ее. В силу самой природы демократии как долгосрочного и сложного процесса, характер которого во многом определяется существующими условиями, помощь ООН в деле демократизации должна основываться на глубоком понимании местных реалий и одновременно на солидном багаже знаний, почерпнутых в аналогичных ситуациях.
- 4** Система ООН должна действовать совместно с другими ключевыми заинтересованными сторонами и при их участии для оказания действенной поддержки процессу демократизации. Оказание действенной поддержки требует от ООН комплексных стратегических подходов.

# РЕЗЮМЕ

**1-2** марта 2010 года Департамент по политическим вопросам (ДПВ) Организации Объединенных Наций (ООН), Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ) ООН, Программа развития ООН (ПРООН) и Международный институт по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов (ИИДЕА) организовали в Нью-Йорке двухдневный круглый стол для рассмотрения роли ООН в содействии демократии, миру и безопасности. В настоящем сводном документе освещаются ключевые выводы и рекомендации, разработанные участниками этого круглого стола.

В работе состоявшегося в марте 2010 года в Нью-Йорке «Международного круглого стола, посвященного вопросам демократии, мира и безопасности: роль Организации Объединенных Наций» приняли участие более 80 руководителей, практических работников и ученых, собравшихся, чтобы обсудить роль ООН на стыке вопросов содействия демократизации, установления мира, поддержания мира и миростроительства. Повестка дня этого мероприятия была разработана совместно ДПВ, ДОПМ, ПРООН и ИИДЕА. Работа круглого стола была построена в виде проведения шести тематических заседаний, на которых поочередно рассматривались принципиальные и процедурные трудности в области построения демократии в условиях конфликта и в постконфликтных ситуациях:

1. Обзор политики и практики Организации Объединенных Наций;
2. Учет интересов элит и способности к руководству;
3. Определение последовательности и приоритетности;
4. Демократизация, местное самоуправление и миростроительство;
5. Учреждения, реагирующие на нужды населения;

6. Поощрение координации, всестороннего планирования и комплексных подходов.

Чтобы направить обсуждение в более конкретное русло, специально для круглого стола были подготовлены тематические исследования по Афганистану, Непалу, Тимору-Лешти, Гаити и Западной Африке и концептуальная записка.

На заключительном заседании круглого стола участники сформулировали ключевые выводы и рекомендации для ООН, которые должны помочь ей решить двойную задачу установления устойчивого мира и построения устойчивой демократии, организации демократического управления и формирования государственных институтов в нестабильных условиях и в условиях постконфликтного восстановления.

## Ключевые рекомендации

По итогам плодотворного и комплексного обсуждения роли ООН в содействии демократии, миру и безопасности, проведенного в ходе состоявшегося в марте 2010 года круглого стола, были сформулированы четыре ключевые рекомендации:

1. Знания, политика и практика в области оказания помощи в демократизации в постконфликтных ситуациях быстро развиваются. Из накопленного опыта необходимо извлекать все новые уроки и интегрировать их в практическую деятельность для содействия постоянному взаимообогащению исследований, политики и практики.
2. Демократизация в странах, затронутых конфликтом, – задача многогранная. Осуществление программ оказания помощи в демократизации требует более стабильной и стратегической безопасности, политической поддержки и помощи в процессе развития.
3. Демократия развивается изнутри, и внешние участники могут лишь поддерживать

Демократия, мир  
и безопасность:  
роль ООН

ее. В силу самой природы демократии как долгосрочного и сложного процесса, характер которого во многом определяется существующими условиями, помощь ООН в деле демократизации должна основываться на глубоком понимании местных реалий и одновременно на солидном багаже знаний, почерпнутых в аналогичных ситуациях.

4. Система ООН должна действовать совместно с другими ключевыми заинтересованными сторонами и при их участии для оказания действенной поддержки процессу демократизации. Оказание действенной поддержки потребует от ООН комплексных стратегических подходов. Ниже приводится резюме более конкретных выводов и рекомендаций. Они объединены в три группы:

- характер оказываемой ООН помощи в процессе демократизации в условиях конфликта;
- последовательность действий ООН в этих условиях; и
- последствия для политики, практики и исследований.

### **Характер оказываемой ООН помощи в процессе демократизации в условиях конфликта**

ООН уже работает по ряду важных направлений, в которых накоплен значительный опыт, в том числе занимается вопросами политического посредничества, выборов, политической и институциональной реформы, реформы государственного управления и социально-экономической базы демократии. Однако в настоящее время консолидация знаний на институциональном уровне носит весьма ограниченный характер.

К числу конкретных рекомендаций, сформулированных в ходе круглого стола применительно к характеру оказываемой ООН по-

мощи в процессе демократизации в условиях конфликта, относились следующие:

- Консолидировать накопленные системой ООН в целом знания о том, какие меры оказываются успешными, в каких условиях и почему. Дополнять стратегии учета интересов элит социально-экономическими инициативами для обеспечения поддержки населением политических договоренностей между элитами.
- Разрабатывать и предлагать варианты институциональной реформы, используя для этого все богатство знаний и опыта, накопленных ООН и другими участниками процесса демократизации. Весьма эффективным для местных участников, приверженных процессам реформ, может оказаться не предписывающий готовых рецептов сравнительный анализ различных вариантов институциональной базы, подготовленный на основе примеров из всех регионов, в том числе из стран Юга.
- Увязать разрозненные программы действий ООН в поддержку демократии, мира и безопасности путем содействия проведению углубленного политического анализа, разработке сценариев и планированию на случай чрезвычайных ситуаций.

### **Порядок действий ООН в условиях конфликта**

Деятельность ООН по оказанию помощи в демократизации в основном определяется имеющимися возможностями и формируется институциональными мандатами, потенциалом и ресурсами, а не реалистичной оценкой потребностей на местах. Стратегические директивы и оперативные указания, разрабатываемые на уровне Центральных учреждений Организации Объединенных Наций, зачастую совершенно не связаны с повседневными проблемами, существующими на местах.

К числу конкретных рекомендаций, сформулированных в ходе круглого стола приме-

нительно к порядку действий ООН в условиях конфликтов, относились следующие:

- Укреплять связи внутри системы ООН и одновременно обеспечивать более эффективное взаимодействие ООН с другими структурами, занимающимися оказанием помощи в демократизации в постконфликтных условиях.
- Придерживаться общей стратегии системы ООН в вопросах миростроительства, государственного строительства и демократизации на основе совместного политического анализа стран, выходящих из состояния конфликта. Для содействия разработке такой стратегии необходимо синхронизировать общие процессы и инструменты, такие как Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР)/Общий анализ по стране, процесс комплексного планирования миссий (ПКПМ) и комплексные стратегические рамки ООН (КСР).
- Создать в рамках системы ООН структуры стимулирования для облегчения взаимодействия между стратегиями и механизмами Центральных учреждений и процессами на уровне страновых отделений, а также между различными подразделениями ООН, занимающимися оказанием помощи в деле демократизации. К числу полезных мер могли бы относиться межучрежденческая подготовка кадров, более эффективное распространение оперативных инструкций для укрепления внутрисистемного взаимодействия, организация на региональном уровне дискуссионных форумов и круглых столов для содействия более активному взаимообогащению представлений на уровне отделений на местах и Центральных учреждений и для выработки общей программы работы.
- Создать единую веб-платформу ООН по вопросам демократии, мира и безопасности для распространения информации и

знаний в рамках всей системы и среди многочисленных групп практических работников, занимающихся широким кругом вопросов на стыке мира, безопасности и демократического управления.

- Приложить согласованные усилия для более систематической увязки работы ООН в области демократии с ее действиями в области поддержания мира и безопасности. Организаторы круглого стола должны выступить с инициативой разработки более конкретной политики в вопросах, касающихся демократии, мира и безопасности.

## Планы на будущее: последствия для политики, практики и исследований

Участники круглого стола затронули ряд чрезвычайно важных вопросов, имеющих последствия для политики, практики и исследований, которые заслуживают более углубленного изучения и принятия последующих мер. Ниже приводится резюме этих вопросов.

### *Стратегические вопросы и вопросы директивного руководства*

- Сформулировать ключевые принципы и конкретные директивные рекомендации, общие для самых разных тематических областей, затрагиваемых принимаемыми Комитетом по вопросам политики ООН решениями по таким вопросам, как верховенство закона, реформа сектора безопасности и разработка конституции, в целях определения их последствий для оказания помощи в демократизации, а также для миростроительства и государственного строительства.
- Учитывать более глубокое понимание системой ООН сложных взаимосвязей между оказанием помощи в демократизации и миростроительством в будущих

Демократия, мир  
и безопасность:  
роль ООН

концептуальных записках и в ходе осуществления предстоящих инициатив и мероприятий ООН.

- Эффективнее увязывать общесистемное обсуждение в ООН вопросов политики с рассмотрением политики на других ключевых международных форумах, включая региональные организации и сообщество двусторонних и многосторонних доноров, например в таких проблемных областях, как приоритеты финансирования и рациональные принципы демократизации, миростроительства и государственного строительства в нестабильных странах.

#### *Вопросы оперативного уровня*

- Преодолеть разрыв между директивными решениями, принимаемыми на уровне Центральных учреждений ООН, и их выполнением на местах благодаря использованию совместного анализа и объединенной стратегии с применением инструментов, к числу которых относятся ПКПМ и КСР ООН.
- Разработать на базе имеющейся информации четко сформулированные руководящие принципы, призванные дать практическим работникам возможность лучше интегрировать деятельность ООН, связанную с демократизацией, и работу в области обеспечения мира и безопасности путем подготовки справочника практического работника ООН, содержащего комплексные инструкции, или своеобразный «контрольный перечень», по основным аспектам, которые необходимо учитывать при решении двойной задачи обеспечения мира и стабильности и содействия дальнейшей демократизации.
- Внимательно изучить существующие в

ООН структуры стимулирования (мандаты и рамки действий, вопросы людских ресурсов, финансовые ресурсы, руководство), с тем чтобы устранить существующие ограничения, которые препятствуют эффективной реализации комплексных стратегий на практике.

#### *Вопросы, касающиеся исследований и анализа*

- Поддерживать интеллектуальное участие ООН в обсуждениях в научной среде и на уровне руководства концепций демократии, миростроительства и государственного строительства в рамках ее собственной аналитической работы, а также деятельности ее партнеров во всем мире, в частности ИИДЕА.
- Знакомиться с различными позициями и опытом самых разных стран мира в целях расширения круга возможных действий и альтернативных вариантов, имеющихся в распоряжении стран, пытающихся осуществить демократические преобразования в постконфликтных условиях.
- Сбирать и систематически распространять информацию о практических методах демократизации, находящих отражение в работе ООН, а также в деятельности других структур, работающих в условиях конфликтов.
- Выявлять области, в которых требуется проведение новых исследований и получение дополнительной информации для решения меняющихся задач построения демократии в странах, затронутых конфликтом.
- Расширять и консолидировать базу знаний о политике и практике ООН и ее партнеров в вопросе взаимосвязей между демократией, миром и безопасностью. ■

# Введение

**1-2** марта 2010 года Департамент по политическим вопросам ООН (ДПВ), Департамент операций по поддержанию мира ООН (ДОПМ), Программа развития ООН (ПРООН) и Международный институт по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов (ИИДЕА) организовали в Нью-Йорке круглый стол для рассмотрения роли ООН в вопросах мира, безопасности и развития. «Международный круглый стол, посвященный вопросам демократии, мира и безопасности: роль Организации Объединенных Наций» был призван стимулировать обмен опытом и взглядами по всему комплексу вопросов теории, политики и практики. Концептуальная записка, подготовленная к этому совещанию, приводится в приложении 1.

В работе состоявшегося в марте 2010 года круглого стола, посвященного роли ООН в содействии демократии, миру и безопасности, приняли участие более 80 руководителей, практических работников и ученых, занимающихся различными аспектами мира, безопасности и демократии, которые собрались, чтобы обсудить роль ООН на стыке чрезвычайно важных вопросов содействия демократизации, установления мира, поддержания мира и миростроительства. Это мероприятие стало вторым в серии из трех совещаний, призванных утвердить место вопроса демократии в рамках трех важнейших компонентов деятельности ООН: мира и безопасности, развития и прав человека. Первое совещание, организованное ДПВ, ПРООН и ИИДЕА в сентябре 2008 года, было посвящено изучению взаимосвязи между демократией и развитием. На третьем совещании предполагается рассмотреть связи между демократией и правами человека.

В настоящем сводном докладе изла-

«Время проведения этого круглого стола было выбрано особенно удачно. Спустя 10 лет после выхода эпохального «Доклада Брахими», посвященного изучению проблем, с которыми столкнулась Организация Объединенных Наций в области поддержания мира в первое десятилетие после окончания холодной войны; спустя пять лет после учреждения Комиссии по миростроительству, мандат которой в этом году пересматривается; и спустя год после выдвижения Секретариатом инициативы «Новые горизонты» в поисках новых аспектов деятельности по поддержанию мира. Все эти шаги оказывают прямое или косвенное влияние на роль ООН в построении мира, безопасности и демократии».

Постоянный представитель Италии при Организации Объединенных Наций Посол Е.П. Чезаре Мария Рагальини (полный текст выступления приводится в приложении 3)

гаются ключевые рекомендации и выводы, сделанные по итогам проведенного в марте 2010 года «Международного круглого стола, посвященного вопросам демократии, мира и безопасности: роль Организации Объединенных Наций». Ввиду постоянных изменений в области оказания помощи в деле демократизации выводы и уроки, сформулированные в настоящем докладе, следует рассматривать не как окончательные выводы, а как часть процесса постоянного обучения. Действительно, одним из ключевых результатов работы круглого стола было выявление важных вопросов и нерешенных проблем, требующих дополнительного изучения и принятия последующих мер.

## Подготовленная для круглого стола концептуальная записка с описанием результатов контекстуального анализа и изложением проблем

Работа «Международного круглого стола, посвященного вопросам демократии, мира и безопасности: роль Организации Объеди-

Демократия, мир и безопасность: роль ООН

ненных Наций» в марте 2010 года строилась на основе последних заявлений ООН и ведущегося обсуждения вопросов политики, в том числе на основе следующих материалов:

- опубликованной в сентябре 2009 года «Директивной записки Генерального секретаря ООН по вопросу о демократии» (UN Secretary-General 2009c), в которой описывается нормативная и концептуальная база деятельности ООН в области демократии и руководящие принципы для эффективной помощи в демократизации;
- проводимого Генеральной Ассамблеей ООН и Советом Безопасности ООН рассмотрения работы Комиссии по миростроительству, мандат которой предусматривает содействие согласованности и координации действий ключевых участников в постконфликтных ситуациях и мобилизацию и привлечение неослабного международного внимания и ресурсов к странам в постконфликтных ситуациях;
- обсуждения, начатого в рамках Комитета 34, Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи ООН спустя 10 лет после выхода эпохального «Доклада Брахими» о реформе деятельности ООН в пользу мира (Группа по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира 2000) в связи с проектом «Новые горизонты» (UN, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support 2009), предусматривающим поиск решений новых проблем, с которыми сталкиваются миссии по поддержанию мира в областях выработки политики и принятия решений, планирования, мобилизации сил, развертывания, управления проведением миротворческих миссий, стратегий выхода и миростроительства, а также определение роли миротворческих операций ООН в поддержании и обеспечении необратимости политических процессов, имеющих

решающее значение для установления долгосрочного мира;

- факта приближающейся 10-й годовщины принятия резолюции 1325 Совета Безопасности ООН (Совет Безопасности ООН 2000) по вопросу о женщинах, мире и безопасности и осознании разнообразных функций, которые женщины выполняют в урегулировании конфликтов и миростроительстве.

Обсуждение международным сообществом стратегических вопросов предупреждения конфликтов и миростроительства строится вокруг независимых, но взаимосвязанных процессов миростроительства, демократизации и государственного строительства. В нестабильных постконфликтных условиях осуществление деятельности, направленной на миростроительство, демократизацию и государственное строительство, – а также определение последовательности и приоритетности принимаемых мер – сопряжены как для международных, так и для местных участников с серьезными проблемами, несмотря на принципы местной ответственности, увязки с национальными приоритетами и согласованности действий доноров. Еще одной проблемой является гендерное равенство, достижение которого остается сложной задачей даже для стабильных демократий, а уж в раздираемых конфликтами и постконфликтных странах положение еще более критическое. В постконфликтных условиях ключевые трудности на пути обеспечения мира и безопасности связаны с гендерными аспектами, и поэтому их устранение требует осуществления инициатив, учитывающих гендерную проблематику.

Осуществление различных несовпадающих стратегических программ ведет к организационным преобразованиям в рамках агентств по оказанию помощи, разработке стратегических рамок, соответствующих достижению той или иной главной цели, и

совершенствованию аналитических механизмов и соответствующих систем раннего предупреждения и механизмов/инструментария оценки для использования практическими работниками. К сожалению, эти разнообразные рамочные механизмы зачастую недостаточно согласованы друг с другом и охватывают различные периоды времени (т. е. кратко-, средне- и долгосрочные периоды), и поэтому их использование может приводить к еще большему усилению непоследовательности международных действий. Кроме того, эти рамочные механизмы, как правило, возлагают непосильное бремя на слабые институты стран-партнеров, несмотря на то что ответственность местных властей неизменно указывается в числе ключевых факторов достижения целей устойчивого мира и развития на базе репрезентативных и эффективных демократических институтов и процессов, предусматривающих участие как мужчин, так и женщин. Кроме того, в зависимости от условий, национальные участники деятельности в постконфликтных ситуациях, тяготеющие к диаметрально противоположным концам политического спектра, вероятно, будут выдвигать международным участникам и структурам ООН противоречивые и не согласующиеся между собой требования.

## Цели и структура круглого стола

ДПВ, ДОПМ, ПРООН и ИИДЕА договорились организовать круглый стол, посвященный тематическому обсуждению круга подходов, используемых структурами ООН, с целью добиться большей последовательности и интеграции деятельности ООН на стыке проблем мира, безопасности и демократии. Повестка дня проведенного в марте 2010 года «Международного круглого стола, посвященного вопросам демо-

кратии, мира и безопасности: роль Организации Объединенных Наций» была подготовлена совместно организациями-спонсорами в ходе активных консультаций. Повестка дня предусматривала обсуждение пяти тематических исследований, посвященных Афганистану, Непалу, Тимору-Лешти, Гаити и Западной Африке, в целях извлечения более общих уроков для использования в политике и на практике, которые могли бы активизировать деятельность ООН в области демократии в странах, затронутых конфликтами. Эта информация резюмируется в аннотированной повестке дня в приложении 2.

На проведенном в марте 2010 года круглом столе со вступительным словом выступил Постоянный представитель Италии при ООН Посол Е.П. Чезаре Мария Рагальини (приложение 3). После этого, чтобы задать тон и представить общий обзор существующих проблем, с которыми сталкивается ООН при построении демократии в нестабильных условиях, с официальными заявлениями выступили представители четырех учреждений, совместно организовавших это мероприятие: заместитель Генерального секретаря, возглавляющий Департамент по политическим вопросам, Линн Пэскоу (приложение 4); помощник Генерального секретаря и Директор БПР ПРООН Олав Хьёрвен (приложение 5); Директор Отдела по вопросам политики, оценки и учебной подготовки ДОПМ Идзуми Накамицу (приложение 6); и постоянный наблюдатель от ИИДЕА при ООН Массимо Томмазоли (приложение 7).

До начала основных заседаний круглого стола на ожидаемых результатах этого совещания кратко остановилась Элизабет Спир (ДПВ), обратив внимание на дискуссионный документ, заблаговременно подготовленный Неклой Тширги и Массимо Томмазоли. Повестка дня совещания предусматривала проведение шести тематиче-

Демократия, мир  
и безопасность:  
роль ООН

ских заседаний, на которых поочередно рассматривались проблемы существа и процедурные вопросы в области построения демократии в странах, затронутых конфликтами и находящихся в постконфликтных ситуациях. Эти шесть заседаний были посвящены следующим темам:

1. Обзор политики и практики ООН;
2. Учет интересов элит и способности к руководству;
3. Определение последовательности и приоритетности;
4. Демократизация, местное самоуправление и миростроительство;
5. Учреждения, реагирующие на нужды населения; а также
6. Поощрение координации, всестороннего планирования и комплексных подходов.

Седьмое заседание круглого стола было посвящено подготовке ключевых выводов и рекомендаций для ООН, которые должны

помочь ей решить двойную задачу установления устойчивого мира, с одной стороны, и построения устойчивой демократии, организации демократического управления и формирования государственных институтов в нестабильных условиях и в условиях постконфликтного восстановления, с другой стороны.

В настоящем сводном докладе о работе проведенного в марте 2010 года «Международного круглого стола, посвященного вопросам демократии, мира и безопасности: роль Организации Объединенных Наций» излагаются ключевые рекомендации и выводы, подготовленные по итогам этого совещания. Доклад состоит из семи разделов, посвященных семи главным заседаниям совещания, и включает несколько приложений. ■

## Политика и практика ООН в области поддержки демократического управления, мира и безопасности: общий обзор<sup>1</sup>

«Несмотря на массовую поддержку общественностью демократии и плюрализма, мы по-прежнему сталкиваемся с проблемой дефицита политической терпимости практически повсеместно: как в развитых, так и в развивающихся странах. Она проявляется, когда политические руководители отказываются мириться с существованием оппозиции, когда политические партии не терпят разногласий среди своих членов, и в целом в отказе различным мнениям в праве на существование...»

На протяжении последних примерно 20 лет одна из главных задач ООН заключалась в установлении мира и стабильности в постконфликтных странах... Поощрение политической терпимости и благого управления в этих условиях – это чрезвычайно трудная задача».

Заместитель Генерального секретаря ООН по политическим вопросам Б. Линн Паскоу (полный текст выступления приводится в приложении 4)

На первом заседании «Международного круглого стола, посвященного вопросам демократии, мира и безопасности: роль Организации Объединенных Наций» рассматривались ключевые аспекты деятельности ООН на стыке демократии, мира и безопасности. Участие ООН в оказании помощи в демократизации, в отличие от ее деятельности по обеспечению мира и безопасности, началось сравнительно недавно (см. вставку 1).

Во многих затронутых конфликтами и нестабильных странах ООН сегодня сталкивается с необходимостью решения одновременно двух трудных задач: поддержания мира и безопасности и обеспечения демократического развития. Эта ситуация обуславливает необходимость серьезного переосмысления действий расширенной системы ООН, включающей Всемирный банк.

Мандат Всемирного банка запрещает этому учреждению принимать решения на основании политических мотивов или вмешиваться в политические дела государств-членов. Тем не менее, Банк в настоящее время участвует в более широких обсуждениях вопросов демократического управления, поскольку они самым непосредственным образом затрагивают волнующие его ключевые проблемы. Банк занимается главным образом аспектами благого управления, влияющими на процесс развития, а именно содействием установлению верховенства закона, выполнением воли народных масс, эффективным обслуживанием населения, справедливым управлением ресурсами, созданием предсказуемых и транспарентных условий, защитой малоимущих, защитой меньшинств и выполнением международных обязательств. Все чаще Банк приходит к выводу, что одним из полезных подходов к демократическому управлению является государственное строительство, ориентированное на обеспечение государственной легитимности. В подготавливаемом Банком «Докладе о мировом развитии» 2011 года (World Development Report) будут рассматриваться вопросы нестабильности и конфликтов, причем особое внимание будет уделено экономической и административной реформе, борьбе с коррупцией, реформе сектора безопасности, действиям сил безопасности по борьбе с повстанцами и конституционной и избирательной реформе.

Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что политическая конкуренция в постконфликтных условиях может в краткосрочной перспективе усугублять насилие, тогда как демократические преобразования занимают долгое время. Поэтому утверждалось, что, поощряя миростроительство, международное сообщество должно уделять повышенное внимание нормам (таким как легитимность, репрезентативность и подотчетность) и процессам (таким как справедливые выборы, государственные финансы, независимость судебной системы и гражданский контроль над силами безопасности), которые в долгосрочной перспективе могут содействовать демократизации. Участники круглого стола признали, что взаимосвязи между миростроительством и государственным строительством носят сложный характер. Государственное строительство – это долгосрочный процесс, обусловленный действием внутренних сил, который нередко сопровождается на-

силием. Участники круглого стола согласились с тем, что ввиду множества разнообразных проблем, с которыми сталкиваются страны, переходящие к миростроительству, государственному строительству и демократизации, международному сообществу надлежит играть важную роль в содействии этим многочисленным переходам.

ООН неуклонно поддерживает демократию как один из ключевых аспектов своей работы с момента опубликования в 1996 году «Повестки дня в области демократизации» (Boutros-Ghali 1996). Вместе с тем участники круглого стола отметили, что действия ООН по поддержке демократии в странах, затронутых конфликтами, как правило, ведутся без заранее выработанного плана. Задача ООН осложняется тем, что оказание помощи в демократизации сопряжено с необходимостью решения сложных проблем в постконфликтных ситуациях, где ООН должна сохранять активный нейтралитет в поддержку мира. В таких условиях демократизация может способствовать усилению насилия, а также попаданию политических институтов под влияние преступных структур.

В силу этого участники круглого стола согласились с тем, что ООН необходимы более четкие мандаты, стратегии начала и завершения операции, инструменты и механизмы финансирования для поддержки демократических преобразований в постконфликтных условиях. ООН также должна признать, что демократизация – это медленный процесс, чреватый рецидивами; он должен быть открыт для участия всех сил в обществе и при этом получать постоянную поддержку. Однако во многих постконфликтных ситуациях международное сообщество приступает к подготовке стратегии выхода еще до того, как будут созданы условия для консолидации мира, включая демократические преобразования. Чрезвычайно важно обеспечить оказание последовательной политической и финансовой поддержки для укрепления потенциала на местах. Кроме того, существуют особые области (такие как разработка конституции, гума-

нитарное образование и гражданское образование), где помощь ООН может стать долгосрочным вкладом в демократизацию. Участники круглого стола высказали мнение, что ввиду важности конституционной реформы для развития демократии ООН следует создать подразделение по конституционному строительству, которое занималось бы оказанием технической помощи.

#### **Вставка 1: Участие ООН в содействии демократическому управлению, миру и безопасности**

Растущий объем сравнительного опыта оказания помощи в демократизации позволил прийти к ряду новых выводов:

- Не существует единого шаблона для демократии, которая должна развиваться органично и отражать местные условия. Международная помощь необходима, но не достаточна.
- Демократия имеет как политический аспект, так и аспект развития. Необходимо обеспечивать сбалансированный учет этих аспектов, основываясь на точном анализе условий в стране.
- Социально-экономическая база демократии включает такие вопросы, как земельная реформа и пополнение бюджета путем налогообложения. Налоги – это важный инструмент подотчетности и легитимности в отношениях между государством и его гражданами.
- Как миростроительство, так и демократизация крайне политизированы. Между тем международное сообщество, как правило, подходит к вопросу демократии как к одной из областей технической помощи.
- Нарращивание потенциала является важнейшим условием как миростроительства, так и демократизации, хотя международная помощь зачастую не стимулирует, а подменяет собой развитие местного потенциала.
- Бытующие на местах представления о благом управлении имеют большое значение, и международное сообщество должно прислушиваться к ним.

Необходимо систематически проводить оценку такого опыта. Участники круглого стола предложили ООН играть важную роль в формировании обширной базы знаний по вопросам поддержки демократизации в различных условиях.

<sup>1</sup> Различные структуры системы ООН придерживаются разных подходов к оказанию помощи в демократизации – факт, нашедший отражение в разнообразных материалах, представленных на «Международном круглом столе, посвященном вопросам демократии, мира и безопасности: роль Организации Объединенных Наций». Однако в настоящем докладе главное внимание уделяется всей совокупности работы ООН в области демократии, с тем чтобы лучше отразить ее взаимосвязь с деятельностью ООН в вопросах мира и безопасности. Различные направления работы ООН в области демократии подробнее описываются в дискуссионном документе, подготовленном для круглого стола.

## Учет интересов элит и способности к руководству

На втором заседании круглого стола были рассмотрены вопросы учета интересов элит и способностей к руководству. Тот факт, что учет интересов элит и распределение властных полномочий являются важными аспектами как миростроительства, так и демократизации, является общепризнанным. Однако во многих ситуациях в этой связи также возникают серьезные проблемы.

Наглядный пример того, как поляризация политических элит может становиться причиной срывов как миростроительства, так и демократизации, приводится в тематическом исследовании по Непалу (краткое изложение см. в аннотированной повестке дня круглого стола в приложении 2). Несмотря на необычайно значительные достижения Непала, эта страна в настоящее время сталкивается с вероятностью возобновления насилия в результате интенсивной борьбы за власть между тремя основными политическими партиями. Конфликты и политическая поляризация на уровне элит подрывают формирование в Непале национального консенсуса и достижение единства, которые должны лежать в основе мирного процесса и демократических преобразований. В то же время, если не удовлетворить потребности населения в рабочих местах и базовом обслуживании, его поддержка политического процесса, вероятно, сойдет на нет.

Участники круглого стола высказали мнение, что в Катманду международное сообщество оказалось вовлечено в игру элит. Участники признали настоятельную необходимость обеспечения национальной ответственности за проходящие в стране процессы, но при этом предложили несколько руководящих принципов, которыми должно регулироваться участие международного сообщества в столь нестабильных условиях:

- четкое понимание реального положения в стране на основе достоверной информации;
- поддержка долгосрочного мира, развития и демократии;
- последовательные действия ключевых участников и рациональное распределение обязанностей; а также
- сведение к минимуму вторичных соображений, таких как личные и институциональные интересы и амбиции.

Было решено, что противоречие между учетом интересов элит и удовлетворением потребностей населения – включая необходимость участия в политической жизни – представляет собой извечную проблему. Участники круглого стола также отметили, что универсальных рецептов решения этой проблемы не существует. Элиты не монолитны; некоторые элиты активно выступают за демократические преобразования. Поддержка элит может оказаться чрезвычайно важной при созда-

нии институтов, позволяющих гражданам доводить до сведения властей свое мнение и участвовать в политической жизни. Поэтому международное сообщество должно занять принципиальную позицию беспристрастности, воздерживаясь при этом от поддержки тех, кто угрожает применением насилия.

Хотя учет интересов элит имеет важнейшее значение для долгосрочной устойчивости, был выдвинут убедительный довод, что такой учет интересов не может идти в ущерб формированию у более широких слоев общества чувства ответственности за судьбы как мирного процесса, так и демократизации. Утверждалось, что на деле международное сообщество может затормозить процесс демократизации, сосредоточившись исключительно на учете интересов элит и государственном строительстве в узком смысле этого слова в ущерб гражданскому обществу, средствам массовой информации и другим ключевым элементам общества. Так, одна из главных проблем, с которыми сталкиваются ООН и другие международные участники, заключается в том, как обеспечить стабильность, действуя на уровне элит, и при этом поощрять инклюзивные и подотчетные политические процессы, предусматривающие участие широких слоев населения, в раздираемом разногласиями постконфликтном обществе. Было признано, что даже в тех случаях, когда в постконфликтных условиях не удастся сразу добиться демократического участия всех слоев населения, приверженность более широкому распределению дивидендов мира может стать важным вкладом в обеспечение поддержки населением достигнутых элитами политических договоренностей. Ключевые стимулы, способствующие учету интересов элит, перечислены во вставке 2.

Проведенное обсуждение позволило выявить некоторые из конфликтующих требований, с которыми сталкиваются участники деятельности по оказанию помощи в демократизации, и заставило обратить внимание на опыт учета интересов элит. ■

#### **Вставка 2: Ключевые стимулы, способствующие учету интересов элит**

Демократическое управление – это сравнительно новая и постоянно развивающаяся тема. Первый документ ПРООН по вопросам управления был опубликован в 1997 году. За прошедшее с тех пор время удалось углубить понимание ключевых стимулов, которые могут содействовать учету интересов элит:

- Развитие государственного административного управления как основы демократического управления. В отсутствие должным образом функционирующей гражданской службы завоевать доверие общественности нелегко.
- Масштабные инвестиции в программы восстановления и реконструкции, развитие инфраструктуры и обслуживание населения. Шансы на демократическое развитие повышаются, когда правительство в состоянии организовать эффективное обслуживание населения и улучшать повседневную жизнь.
- Обеспечение охраны и безопасности для гарантирования соблюдения мирных соглашений и восстановления сил безопасности и общественного правопорядка.
- Укрепление судебной системы и активизация процесса примирения для формирования культуры демократии.
- Поддержка экономического роста путем содействия торговле, инвестициям и созданию новых рабочих мест.
- Обеспечение долгосрочной приверженности доноров оказанию помощи не в обход правительств.

В конечном итоге, хотя доноры и внешние участники могут способствовать продвижению демократизации, требования демократических преобразований должны исходить изнутри – причем важной движущей силой в этом отношении является средний класс, пусть и малочисленный.

## Определение последовательности и приоритетности

«По мере того как мандаты операций по поддержанию мира становятся более амбициозными и начинают включать обеспечение верховенства закона и проведение институциональных реформ, особенно в полиции, секторе безопасности и судебной системе, которые непосредственно затрагивают саму суть общего процесса политической демократизации, миротворцы начинают сталкиваться со все большими сложностями... Эти новые миротворческие мандаты, по сути, означают, что нам приходится преобразовывать системы, определяющие реализацию властных полномочий в обществе».

Директор Отдела по вопросам политики, оценки и учебной подготовки Департамента операций по поддержанию мира ООН Идзуми Накамицу (полный текст выступления приводится в приложении 6)

На третьем заседании круглого стола был рассмотрен вопрос определения последовательности действий и очередности достижения конкурирующих приоритетов в странах, выходящих из состояния конфликта. Тот факт, что перед странами, выходящими из состояния конфликта, стоит множество зачастую конкурирующих между собой приоритетных задач в таких, в частности, областях, как безопасность, стабильность, демократическое управление, экономический рост, судебная система и социальное примирение, является общепризнанным. В результате международные участники нередко следуют подходу, предусматривающему последовательное решение этих приоритетных задач, причем на первое место ставятся задачи безопасности, гуманитарной помощи, стабилизации и скорейшего восстановления. Демократическое управление в странах, выходящих из состояния конфликта, как правило, считается второстепенной задачей. Вместе с тем ширится признание того, что, за исключением установления безопасности, являющегося обязательным предварительным условием, определение последовательности и приоритетности должно проводиться с учетом специфики каждой страны.

По мнению участников, Западная Африка – регион, которому было посвящено одно из тематических исследований, рассмотренных участниками круглого стола (краткое изложение тематического исследования см. в приложении 2), – дает примеры разнообразного опыта разных стран и различных мер, принимаемых системой Организации Объединенных Наций в области поддержания миростроительства и демократизации. Выступающие отметили, что в Западной Африке ООН отказалась от следования единой модели, а вместо этого взяла на вооружение различные комплексные стратегии поддержки учитывающих специфику разных стран процессов, которые были разработаны на основе приоритетов, определенных совместно с местными участниками. Кроме того, ООН проявляла особое внимание к региональным аспектам миростроительства в Западной Африке и пропагандировала согласованный подход к решению трансграничных проблем, таких как терроризм и торговля наркотиками. Тем не менее, участники круглого стола сочли, что необходимо продолжать заниматься выработкой более эффективных стратегий демократизации и миростроительства на основе накопленного опыта.

Участники круглого стола отметили, что в постконфликтных условиях первоочередное внимание зачастую уделяется проведению выборов для решения вопроса о распределении властных полномочий в дополнение к предусмотренному в первоначальном мирном соглашении. Выборы отнюдь не обязательно приносят стабильность, когда влиятельные элиты не могут до-

говориться о правилах игры или когда в результате проведения выборов отдельные группы оказываются лишены представительства. Поэтому все чаще признается, что для обеспечения стабильности и демократизации важны не столько отдельные выборы, сколько избирательные процессы и циклы.

Хотя выборы могут служить источником легитимности, демократия не должна ограничиваться избирательным процессом. Легитимность может определяться результатами экономической деятельности или защитой прав меньшинства. В этой связи было признано, что понимание источников легитимности является основой для понимания характера местных требований осуществить демократические преобразования. Утверждалось, что процесс установления мира заключается в демилитаризации политики и обеспечении политических преимуществ, а демократизация – в институционализации неопределенности. Эти два процесса могут взаимно подкреплять друг друга, когда их сторонники рассматривают демократизацию как способ покончить с конфликтом.

По мнению участников круглого стола, важно четче определить необходимые элементы демократии помимо выборов. В числе важнейших из этих элементов были названы формирование эффективной базы государственных поступлений посредством налогообложения, наличие функционирующего государства и политические партии. При этом было также признано, что определение последовательности и приоритетности задач должно строиться с учетом особенностей положения в каждой конкретной стране, что позволило бы четче реагировать на трудные дилеммы, стоящие перед странами, выходящими из состояния конфликта.

Описание важнейших дилемм, с кото-

рыми приходится сталкиваться в постконфликтных ситуациях, приводится во вставке 3. По самому своему определению дилеммы не позволяют сделать идеальный выбор. Тем не менее, участники круглого стола предложили несколько различных вариантов решения этих дилемм. Так, например, было сочтено полезным обеспечить как можно более широкое участие путем разработки системы стимулов для активизации участия; так было решено, что избирательные системы, поощряющие пропорциональное представительство, в целом лучше отвечают задаче установления мира.

Было также высказано мнение, что нередко решающей оказывается роль элит среднего уровня, хотя и не вполне понятно, как их можно привлечь к участию в процессе. Точно так же было отмечено, что местным выборам зачастую уделяется недостаточно внимания. Между тем было особо указано, что распределение властных полномочий является одним из компромиссов, позволяющих добиться мира, хотя при этом и признавалось, что со временем распределение властных полномочий может стать неэффективным или превратиться в препятствие на пути углубления демократии. В некоторых условиях оно может даже негативно сказываться на демократизации, когда проигравшая выборы сторона будет рассчитывать на автоматическое применение по отношению к ней такого механизма.

В этой связи участники круглого стола высказали мнение, что мирные соглашения должны обладать гибкостью, допускающей изменение со временем договоренностей о распределении властных полномочий, в том числе путем включения положений об истечении срока действия этих договоренностей. Отметив недостаточное понимание динамики на местах,

включая стимулы для местных элит, участники круглого стола признали необходимость совершенствования международными участниками анализа рисков, а также разработки планов на случай непредвиденных ситуаций и возможных сценариев в ходе операций по поддержанию мира и миростроительству.

По мнению участников, сложность постконфликтных условий и необходимость принятия трудных решений в различных обстоятельствах не позволяют разработать единый шаблон для установления приоритетности или последовательности действий по оказанию международной помощи в поддержку демократизации и миростроительства. Вместе с тем участники круглого стола признали, что опыт последнего времени подтверждает необходимость разработки более эффективных стратегий краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного вмешательства с учетом того, что выбираемые краткосрочные решения зачастую влияют на долгосрочные процессы.

### **Вставка 3: Ключевые дилеммы в странах, затронутых конфликтом**

Страны, затронутые конфликтом, сталкиваются с четырьмя ключевыми дилеммами, требующими принятия трудных решений и компромиссов:

- горизонтальная дилемма: вовлекать или не вовлекать в процессы установления мира и миростроительства все слои населения, особенно тех, кто выступает против;
- вертикальная дилемма: обеспечивать учет интересов элит или же ориентироваться на низовой уровень;
- временная дилемма: добиваться краткосрочных или долгосрочных приоритетов; и
- системная дилемма: опираться на международные или местные движущие силы.

Кроме того, как было указано, дополнительные проблемы для постконфликтного общества могут порождать демографические и географические факторы. Ввиду того что в населении многих развивающихся стран высока доля молодежи, необходимо, чтобы помимо интересов элит обеспечивался сбалансированный учет потребностей молодого поколения в плане образования, трудоустройства и возможностей. Точно так же необходимо обеспечивать сбалансированный учет давления внутренних сил и транснациональных факторов, таких как миграция и незаконная трансграничная торговля.

Демократия, мир  
и безопасность:  
роль ООН

## Демократизация, местное самоуправление и миростроительство

### Вставка 4: Извлеченные уроки в отношении местного самоуправления

- Характер политических институтов должен определяться историей страны и структурой общества.
- Традиционные институты не должны становиться параллельной властной структурой; необходимо объединять их с более официальной государственной архитектурой.
- Управление – это политическое явление, и международные участники отнюдь не обязательно способны предложить правильные решения. Было бы полезно признать, что у нас нет ответов на все вопросы.
- Важность обеспечения местной ответственности может временами снижать способность международного сообщества продвигать определенные принципы в таких областях, как права человека и гендерное равенство.

На четвертом заседании круглого стола рассматривались вопросы демократизации, местного самоуправления и миростроительства. Все чаще местное самоуправление начинает восприниматься как важное средство распространения демократии и содействия миростроительству. Интересным примером того, как международное сообщество оказывает поддержку государственному строительству на местном уровне силами провинциальных групп по восстановлению, является тематическое исследование по Афганистану, рассмотренное на заседании круглого стола (краткое изложение см. в аннотированной повестке дня в приложении 2). Вместе с тем участники круглого стола также признали, что в странах, затронутых конфликтами, вмешательство в работу местных органов самоуправления чревато особенно серьезными проблемами.

Выступавшие выдвигали различные доводы в пользу поддержки местного самоуправления:

- чтобы повысить уровень участия, подотчетность, справедливость и качество обслуживания;
- чтобы позволить населению выдвинуть своих лидеров естественным путем;
- чтобы позволить общинам участвовать в совместном производстве общественных благ и услуг;
- чтобы расширить участие женщин;
- чтобы приблизить политику к обычным людям для укрепления их гражданской позиции, в том числе посредством сбора налогов; а также
- чтобы учитывать различные политические интересы и разнообразие.

В то же время практика последнего времени показывает, что уделение чрезмерного внимания местному самоуправлению может иметь и определенные недостатки, включая воспроизводство или обострение конфликта на местном уровне. Утверждалось, что поддержка местного самоуправления не должна оказываться централизованно «сверху вниз», а должна предусматривать содействие органичным процессам на местном уровне, как показали два различных проекта в Южном Судане и в Демократической Республике Конго (ДРК).

В отношении Южного Судана бытовали опасения, что после подписания мирных соглашений местные племена начнут воевать друг с другом. В результате при участии суданской интеллигенции был разработан проект, предусматривающий расширение полномочий и укрепление традиционных местных структур, чтобы не допустить возобновления конфликта. В случае ДРК проект Всемирного банка по восстановлению школ предусматривал создание ассоциаций родителей. Не удовлетвовавшись выполнением предусмотренных проектом функций, эти ассоциации

преобразовались в местные советы по развитию, занимающиеся более широким спектром вопросов развития. В конечном итоге правительство предложило интегрировать эти советы в структуры местного самоуправления.

Имеются примеры нетрадиционных подходов к разработке и осуществлению процессов местного самоуправления, позволившие приобрести полезный опыт. К их числу относятся долгосрочная поддержка развития муниципалитетов в 1982-2010 годах в Непале и в 1995-2010 годах в Пакистане, а также инициативы, выступившие в роли катализаторов в 1991 году в Непале, в 2001 году в Пакистане и в 2008 году в Афганистане. Важно не объединять структуры, занимающиеся осуществлением проектов в области развития, со структурами местного самоуправления, как это произошло в случае осуществления проекта национальной солидарности в Афганистане. Во многих случаях при осуществлении программ местного самоуправления возникают различные проблемы. Их решение требует наличия эффективной стратегии осуществления, включая действенные информационные системы, актуальные на местном уровне. Одна из лучших информационных систем для множества доноров была разработана в Непале. Созданная ПРООН в 1992 году, эта система обеспечивает все заинтересованные стороны важнейшей информацией о местных районах, их населении и территории. Краткое изложение взглядов участников круглого стола на извлеченные уроки в отношении местного самоуправления приводится во вставке 4.

Эти уроки в отношении местного самоуправления подтверждаются выводами проведенного недавно исследования о том, как несколько затронутых конфликтом арабских стран решают проблему разработки программ местного самоуправления (El-Kholy and Tschirgi 2010). В исследовании были выявлены четыре противоречия и че-

тыре риска. Эти четыре противоречия заключаются в следующем:

- противоречие между местной легитимностью и государственной легитимностью, которые не обязательно совпадают;
- противоречие между местным самоуправлением и местными органами власти, когда доноры оказывают поддержку местным властям, а не поощряют усиление взаимозависимости между местными органами и гражданами;
- противоречие между эффективностью и легитимностью; а также
- противоречие между действенностью и устойчивостью с учетом того, что создание параллельных структур может подорвать долгосрочную устойчивость.

Ввиду этих противоречий разработка программ местного самоуправления может быть чревата определенными оперативными рисками, включая риск того, что эти программы будут носить слишком технический характер и не обеспечивать достаточного учета политических аспектов; риск того, что они будут нейтральными по отношению к участникам конфликта, тогда как ситуация требует повышенной бдительности; риск уделения слишком большого внимания вводимым ресурсам и конкретным результатам и недостаточного внимания процессам и общим результатам; и риск того, что работа будет вестись по отдельным, не связанным друг с другом направлениям, таким как сокращение масштабов нищеты, управление и т. д. Это исследование подтвердило необходимость укрепления координации деятельности как доноров, так и ООН в области местного самоуправления.

Участники круглого стола признали, что местное самоуправление является весьма политизированной областью, которая требует проведения углубленного политического анализа и наличия обширных знаний, особенно в силу существования различных структур децентрализации административ-

Демократия, мир  
и безопасность:  
роль ООН

ных функций и делегирования политических полномочий, которые влияют на соотношение властных полномочий между центральными органами и местными властями. Во многих случаях на местах отсутствуют возможности для получения поступлений, т. е. местные власти зависят от центрального правительства. Отмечалось, что в постконфликтных странах, где центральные органы власти с трудом контролируют территорию, расширение возможностей местного самоуправления может быть особенно проблематичным и требовать разработки надлежащих стратегий по укреплению соответствующих возможностей на обоих уровнях управления. Было указано, что одним из полезных подходов является «анализ активов» (а не традиционный «анализ дефицита»), который предусматривал бы оценку существующих преимуществ и возможностей.

Участники круглого стола признали, что существующие подходы к местному самоуправлению оставляют без ответа множе-

ство вопросов, в том числе:

- как обеспечить наилучшее сочетание официальных и неофициальных структур в процессе государственного строительства;
- как выявить традиционных лидеров;
- как избежать кооптации местных органов власти группами, преследующими противозаконные интересы, такими как наркокартели и преступные сообщества; а также
- как обеспечить распространение успешных инноваций по всей стране.

По мнению участников круглого стола, подходы к местному самоуправлению являются быстроразвивающейся сферой деятельности, которая требует гораздо более активного изучения и инвестиций. ■

## Учреждения, реагирующие на нужды населения

### Вставка 5: Альтернативные варианты институциональной базы

Одно из направлений деятельности, в которых ООН может внести важный вклад, заключается, по мнению участников, в предложении альтернативных вариантов институциональной базы, отвечающих местным условиям. Например, особенно важным инструментом, характер которого имеет далеко идущие политические последствия в постконфликтных странах, является избирательная система. Разработка избирательной системы предполагает нелегкий выбор в каждой из нижеперечисленных областей:

- между управляемостью и репрезентативностью (т. е. между мажоритарной и пропорциональной системой);
- между голосованием выборщиков и общенациональными выборами;
- между выбором партий или выбором избирателей (т. е. между закрытыми и открытыми списками кандидатов); а также
- между простотой и целесообразностью.

Осознание последствий выбора в этих областях является важным элементом выработки институциональной базы. Компиляция и анализ сравнительного опыта различных стран могут внести неоценимый вклад в принятие решений на всех этапах политических преобразований в постконфликтных странах.

На пятом заседании круглого стола, посвященного деятельности Организации Объединенных Наций в области демократии, мира и безопасности, рассматривался вопрос реагирования учреждений на нужды населения. Учреждения, реагирующие на нужды общества, считаются необходимым элементом демократического управления. В то же время в странах, затронутых конфликтом, инклюзивные, чутко реагирующие на нужды населения и подотчетные учреждения – большая редкость.

Для иллюстрации некоторых из проблем, существующих в этой области, приводился пример Тимора-Лешти, которому было посвящено одно из тематических исследований (краткое изложение см. в аннотированной повестке дня в приложении 2). Тимор-Лешти особенно сильно пострадал после того, как в хаосе 1999 года страну покинули около 7000 индонезийских гражданских служащих. Страна также страдала от проблем в 10 областях, с которыми обычно сталкиваются национально-освободительные движения, когда приходят к власти: а) установление новых целей; б) изменение тактики с радикализации на формирование консенсуса; в) избежание вооруженного конфликта, в котором они чувствуют себя наилучшим образом; г) кардинальное изменение менталитета и переход от разрушения к защите системы; д) выход за пределы своей собственной базы поддержки; е) переход от простых обещаний к подотчетности за проводимую политику; ж) изменение характера внутренних процедур, с тем чтобы сделать их из тайных открытыми; з) разрешение проведения внутренних дискуссий; и) гармонизация внутренних и внешних связей движения; и к) отказ от ленинизма и переход к системе сдержек и противовесов. Таким образом, в Тиморе-Лешти пришлось столкнуться с долгосрочными проблемами создания внутренних институтов и процедур и наращивания национального потенциала на всех уровнях. Поддерживая наращивание потенциала в этом новом государстве, участники круглого стола в то же время утверждали, что международное сообщество допустило две главные ошибки: недоценило имеющийся потенциал и ожидало, что население Тимора будет выступать единым фронтом, несмотря на многолетнюю разобщенность.

В отличие от этого создатели учреждений, реагирующих на нужды населения, на оккупированной палестинской территории сталкиваются с совершенно иными проблемами, включая продолжающуюся израильскую оккупацию, отсутствие независимого государства и наличие протогосударства в форме Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), которое обслуживает 70 процентов населения в Газе и 40 процентов населения на Западном берегу. В этих условиях палестинцы возлагают на ООН большие надежды как на защитника их прав и гаранта удовлетворения их потребностей. Тем временем Палестинская администрация осуществляет стратегию государственного строительства, хотя ее репрезентативная легитимность многими оспаривается.

Во вставке 5 описываются альтернативные варианты институцио-

нальной базы, подходящие для различных местных условий. Подотчетные и транспарентные институты нуждаются как в горизонтальном, там и в вертикальном надзоре. Во многих случаях изначально отсутствуют достаточно развитые внутренние системы сдержек и противовесов. В результате доноры, как правило, оказывают помощь официальным надзорным механизмам и игнорируют негосударственных участников и традиционные институты, которые тоже должны получать помощь, чтобы иметь возможность играть свою роль в надзоре и оказании услуг. Однако на практике существуют различные способы вовлечения негосударственных участников. Например, в Тиморе-Лешти в течение двух лет успешно практиковалась передача определенных функций (таких, как услуги сферы здравоохранения) внешним подрядчикам из числа негосударственных участников, после чего правительство смогло взять на себя ответственность за их оказание. На оккупированной палестинской территории ООН оказывает поддержку Палестинской администрации, а также гражданскому обществу и местным органам власти в обеспечении населения основными услугами. Местные политики и гражданские служащие могут продолжать обеспечивать население общественными благами, поскольку подотчетны в своей деятельности. В то же время способность населения бороться с трудностями позволяет наращивать производственные мощности и развивать частное предпринимательство. Было обращено особое внимание на то,

что, оказывая поддержку наращиванию местного потенциала, ООН должна избегать насаждения западных систем и институтов.

Было признано, что другие вопросы институциональной базы, помимо избирательных систем (касающиеся федерализма, этнической общности (консоциационализма), децентрализации, выбора между президентской и парламентской формами правления, систем политических партий), также имеют далеко идущие последствия. Поэтому вопросы формирования институциональной базы следует решать на комплексной и политической основе, а не делегировать техническим экспертам. Вместо этого ООН должна предлагать набор вариантов с указанием последствий, к которым приводит выбор каждого из них, с тем чтобы предоставить в распоряжение постконфликтных стран альтернативные модели, из которых они могли бы выбрать с учетом своих нужд. В конечном итоге, институциональная реформа должна отвечать внутренним политическим реалиям. Было отмечено, что сейчас накапливается все больше опыта отдельных стран в таких разнообразных областях, как роль диаспоры, политэкономические аспекты институциональной реформы и этническая база институционального выбора. ООН может оказывать национальным участникам содействие в выборе элементов институциональной базы, отвечающих потребностям общества. ■

## Поощрение координации, всестороннего планирования и комплексных подходов

### Вставка 6: Интеграция миссий и процесс комплексного планирования миссий Организации Объединенных Наций

Со времени опубликования «Доклада Брахими» (Группа по операциям ООН в пользу мира 2000) приверженность Организации Объединенных Наций интеграции становится все сильнее. До опубликования этого доклада никаких систематически применяемых механизмов комплексного планирования или платформ для распространения результатов политического анализа или совместных действий в рамках деятельности ООН по миростроительству и поддержанию мира не существовало.

В 2006 году Генеральный секретарь ООН опубликовал новые руководящие принципы по интеграции миссий (Генеральный секретарь ООН 2006а) и процессам комплексного планирования миссий (Генеральный секретарь ООН 2006б), с тем чтобы обеспечить возможность объединения этих систем и гарантировать «единство их действий». Комплексные целевые группы должны объединить усилия, предпринимаемые на местах и на уровне Централных учреждений, и позволить действовать на базе комплексных стратегических рамок, определяющих единую позицию страновых групп и Централных учреждений и распределение обязанностей между ними. Ожидается, что такие стратегические рамки будут разработаны для всех миссий ООН, с тем чтобы четко сформулировать мероприятия ООН и определить очередность и последовательность их осуществления.

ООН также придерживается Монреальских принципов, которые предусматривают следующее:

- национальную ответственность;
- более эффективные координационные структуры и механизмы, в том числе с региональными организациями;
- устойчивый характер и долгосрочный подход;
- наращивание потенциала и недопущение игнорирования государства;
- эффективность;
- открытость для всех ключевых игроков; и
- подотчетность.

Ключевые стратегические цели ООН заключаются в поддержке демократического управления и поступательного социально-экономического роста, а также в интеграции вопросов безопасности, правосудия и верховенства закона.

Тот факт, что эффективная координация, комплексные подходы и всестороннее планирование являются важнейшими элементами международной помощи постконфликтным странам, является общепризнанным, однако именно в этих областях международное сообщество по-прежнему сталкивается с серьезнейшими трудностями. На шестом заседании круглого стола рассматривался вопрос пропаганды этих важнейших элементов международной помощи.

В качестве особенно наглядной иллюстрации того, как целый ряд сменявших друг друга операций так и не смог должным образом решить долгосрочные проблемы страны, был рассмотрен пример Гаити – страны, которой было посвящено одно из тематических исследований (краткое изложение см. в аннотированной повестке дня в приложении 2). Разрушительное землетрясение, жертвой которого стала Гаити в январе 2010 года, было расценено как возможность перейти к проведению отличной от прежней стратегии.

Миссия ООН по стабилизации в Гаити (МООНСГ), которая действует на территории Гаити с 2004 года, может играть важную роль в содействии более активному развитию и осуществлению программы реформ для удовлетворения потребностей подавляющего большинства гаитянцев – людей, которые не получали никаких услуг от существовавшего ранее кровожадного режима или от отсутствующих государственных учреждений. Несмотря на свою историю, гаитянцы вновь и вновь демонстрируют глубокую веру в демократию и выборы, хотя результаты выборов иногда аннулировались силой оружия. Во вставке 6 описывается приверженность ООН интеграции миссий и комплексному планированию миссий.

Участники круглого стола пришли к выводу, что в силу доставшегося Гаити наследия необходимо обеспечить поддержание веры населения в государство и демократию в стране путем удовлетворения основных потребностей людей. Ввиду отчаянно плохого положения значительной части гаитянцев – которое теперь стало еще более плачевным в результате причиненных землетрясением разрушений – развитие может рассматриваться как необходимое слагаемое демократизации и даже обеспечения стабильности в Гаити. Было высказано предложение, что для учета особенностей положения в Гаити необходимо разработать надлежащую стратегию развития, которая включала бы поддержку сельского хозяйства и развития сельских районов, создание новых рабочих мест, формирование национальной гражданской службы и строительство множества портов по всей стране.

Было указано, что в ходе всестороннего пересмотра политики США в отношении Гаити в мае 2009 года уже было опре-

делено пять руководящих принципов новой стратегии:

- Согласование помощи в рамках разработанного по инициативе страны плана.
- Нарращивание потенциала правительства.
- Разработка стратегии достижения целей в области развития.
- Мобилизация ресурсов множества доноров.
- Контроль, оценка и использование результатов на основе имеющихся фактических данных.

По мнению участников круглого стола, разрушения, причиненные в Гаити землетрясением, несмотря на их трагические последствия, тем не менее дали международному сообществу еще одну возможность заново приступить к разработке комплексной и согласованной стратегии в этой стране.

Участники круглого стола отметили, что не только ООН обязалась осуществлять интеграцию – широкий круг международных участников недавно взял на вооружение подход «СВК», предусматривающий обеспечение большей *согласованности, взаимодополняемости и координации* их усилий по оказанию поддержки нестабильным государствам. Подход «СВК» предусматривает ориентацию на результаты путем совершенствования стратегии, улучшения политики и координации и повышения взаимодополняемости на основе разделения труда в рамках отдельных правительств и международной системы в целом. Этот способ операций подкрепляется интеграцией так называемых элементов «ДОР», т. е. вовлечения самостоятельных учреждений, занимающихся вопросами *дипломатии, обороны и развития*, в работу на базе единой стратегии.

Подход «СВК» предусматривает разработку директивных рекомендаций в важнейших областях. От всех участников

«Расширение потенциала ООН в области миростроительства и развитие межучрежденческих механизмов предупреждения конфликтов способствовали за последнее десятилетие снижению числа насильственных конфликтов и увеличению числа случаев их урегулирования путем переговоров во всем мире. Однако постконфликтные страны по-прежнему страдают от высокого уровня политической нестабильности, вооруженного насилия и хронической экономической отсталости. Для многих из них окончание войны отнюдь не обязательно означает прогресс в развитии человеческого потенциала. «Достаточно хорошие» решения просто «недостаточно хороши» для устранения факторов постконфликтной нестабильности. Эти ситуации требуют поиска новых путей совместной работы для обеспечения согласованности между демократическим управлением, устойчивым миром и безопасностью».

Помощник Генерального секретаря и Директор Бюро по политике в области развития ПРООН Олав Хьёрвен (полный текст выступления см. в приложении 5)

ожидается разработка единой стратегии, единых формулировок и единого плана работы для содействия установлению единых эталонных показателей. В основе этого подхода лежат следующие шесть руководящих принципов:

- Повышение национальной ответственности и укрепление национального потенциала путем создания партнерств для анализа коренных причин нестабильности и определения приоритетов.
- Своевременное и надлежащее реагирование на изменение ситуации в стране-партнере, поскольку настоятельно необходимо, чтобы участники обновляли совместные оценки, использовали сравнительные преимущества и сохраняли нейтралитет при оказании гуманитарной помощи.
- Повышение взаимной подотчетности стран-партнеров и международных участников, а также внутренней подотчетности правительств стран-партнеров перед

своими гражданами и избранными представителями.

- Облегчение бремени, ложащегося на страну-партнера в связи с организацией процесса оказания помощи.
- Эффективное использование ограниченных ресурсов во избежание дублирования и возникновения перебоев в финансировании.
- Совершенствование и углубление совместного изучения, профессиональной подготовки и наращивания потенциала и обеспечение более активного реагирования.

Участники круглого стола с живым интересом признали, что такие появившиеся в последнее время нововведения, как интегрированные миссии ООН или подходы «СВК» и «ДОР», применяемые различными кругами, отвечающими за выра-

ботку политики, являются важным, но не достаточным условием для решения хронических проблем, связанных с оказанием международной помощи странам, выходящим из состояния конфликта. Была признана необходимость параллельного принятия мер по множеству направлений, включая разработку мандатов ООН, необходимость активного руководства на уровне как страны, так и миссии и увеличение инвестиций в наращивание национального потенциала. ■

Демократия, мир  
и безопасность:  
роль ООН

## Роль ООН в поддержании демократии, мира и безопасности: выводы и рекомендации

«Хотя традиционно значительное внимание вполне обоснованно уделялось связи между выборами и конфликтами, не следует рассматривать усилия по построению демократии в послевоенных условиях как ограничивающиеся исключительно избирательными вопросами или как своеобразное «дополнение», которым можно будет заняться когда-нибудь в будущем: это процесс, который начинается на различных уровнях в ходе послевоенного восстановления. В этой связи важно, чтобы международное сообщество укрепляло демократическую практику, т. е. как официальные, так и неофициальные институциональные механизмы коллективного принятия решений и разнообразные процедуры принятия решений на основе предварительного обсуждения, в основу которых положены ключевые ценности демократии, такие как возможность всеобщего участия, формирование консенсуса и подотчетность, в рамках усилий по построению и поддержанию мира».

Постоянный наблюдатель от ИИДЕА при ООН Массимо Томмазоли (полный текст выступления см. в приложении 7)

Заключительное заседание круглого стола было посвящено подготовке ключевых выводов и рекомендаций для ООН, которые помогли бы ей решить двойную задачу установления устойчивого мира, с одной стороны, и построения устойчивой демократии, организации демократического управления и формирования государственных институтов, с другой, в нестабильных странах и в условиях постконфликтного восстановления.

В ходе продолжавшегося два дня обсуждения особое внимание было обращено на два ключевых момента в связи с ролью ООН в поддержке демократии, мира и безопасности. Один из моментов заключался в необходимости неукоснительного и систематического документирования, распространения, сопоставления и удостоверения накапливаемого опыта. Было признано, что деятельность ООН по оказанию поддержки демократии в постконфликтных ситуациях началась сравнительно недавно. Объем накопленного опыта достаточно ограничен, а сами знания носят разрозненный характер, что затрудняет извлечение однозначных уроков и выводов. Необходимы более качественные пути их выработки. Второй момент, на который обратили особое внимание участники круглого стола, заключался в том, что объединение программ работы ООН в области демократии, мира и безопасности, которые в настоящее время в соответствии с существующей в Организации секторальной системой реализуются изолированно друг от друга, по-прежнему остается серьезной проблемой.

### Ключевые рекомендации

По итогам плодотворного и комплексного обсуждения в ходе «Международного круглого стола, посвященного вопросам демократии, мира и безопасности: роль Организации Объединенных Наций», были сформулированы четыре ключевых рекомендации:

1. Знания, политика и практика в области оказания помощи в демократизации в постконфликтных ситуациях быстро развиваются. Из накопленного опыта необходимо извлекать все новые уроки и интегрировать их в практическую деятельность для содействия постоянному взаимообогащению исследований, политики и практики.
2. Демократизация в странах, затронутых конфликтом, – задача многогранная. Осуществление программ оказания помощи в демократизации требует более стабильной и стратегической безопасности, политической поддержки и помощи в процессе развития.
3. Демократия развивается изнутри, и внешние участники

могут лишь поддерживать ее. В силу самой природы демократии как долгосрочного и сложного процесса, характер которого во многом определяется существующими условиями, помощь ООН в деле демократизации должна основываться на глубоком понимании местных реалий, и одновременно на солидном багаже знаний, почерпнутых в аналогичных ситуациях.

4. Система ООН должна действовать совместно с другими ключевыми заинтересованными сторонами и при их участии для оказания действенной поддержки процессу демократизации. Оказание действенной поддержки потребует от ООН комплексных стратегических подходов.

Ниже рассматриваются более конкретные выводы и рекомендации, сформулированные участниками круглого стола, посвященного деятельности ООН в вопросах мира, безопасности и разоружения. Они объединены в три группы:

- характер оказываемой ООН помощи в процессе демократизации в условиях конфликта;
- порядок действий ООН в этих условиях; и
- последствия для политики, практики и исследований.

### **Характер оказываемой ООН помощи в процессе демократизации в условиях конфликта**

ООН уже работает по ряду важных направлений, в которых накоплен значительный опыт, в том числе занимается вопросами политического посредничества, выборов, политической и институциональной реформы, реформы государственного управления и социально-экономических основ демократии. Однако в настоящее время консолидация знаний на институ-

циональном уровне носит весьма ограниченный характер.

В ходе отдельных заседаний круглого стола участники сформулировали несколько требований в отношении характера оказываемой ООН помощи в процессе демократизации в постконфликтных ситуациях. Ниже рассматриваются разработанные участниками конкретные требования и рекомендации:

- Необходимо консолидировать накопленные системой ООН в целом знания о том, какие меры оказываются успешными, в каких условиях и почему. Участники круглого стола указали, что хотя достижение договоренностей о распределении властных полномочий нередко оказывается важнейшим условием для установления мира, для поддержания мира в долгосрочной перспективе столь же большое значение имеют экономическое развитие и перераспределение доходов. Для обеспечения поддержки населением политических договоренностей между элитами стратегии учета интересов элит должны дополняться социально-экономическими инициативами.
- Необходимо также разрабатывать и предлагать варианты институциональной реформы, используя для этого все богатство знаний и опыта, накопленных ООН и другими участниками процесса демократизации. ООН могла бы играть весомую роль в разработке избирательных систем и других политических и институциональных реформ в поддержку демократизации в странах, выходящих из состояния конфликта, предлагая набор вариантов и различных моделей, адаптированных с учетом особенностей ситуации в отдельных странах. Как показывает опыт ИИДЕА, весьма эффективным для местных участников, приверженных процессам реформ, может

Демократия, мир и безопасность: роль ООН

оказать не предписывающий готовых рецептов сравнительный анализ различных вариантов институциональной базы, подготовленный на основе примеров из всех регионов мира, в том числе из стран Юга.

- Необходимо увязать разрозненные программы действий ООН в поддержку демократии, мира и безопасности путем содействия проведению углубленного политического анализа, разработке сценариев и планированию на случай чрезвычайных ситуаций. В этой связи настоятельно рекомендовалось проводить анализ дилемм и противоречий, с тем чтобы наделить национальных руководителей и практических работников полезным инструментом, позволяющим выявлять проблемы, сопряженные с нелегким выбором, и принимать трудные решения.

## Порядок действий ООН в условиях конфликта

Участники круглого стола уделили повышенное внимание не только конкретным областям вмешательства, но и тому, как ООН строит свою деятельность в постконфликтных условиях. Участники круглого стола неоднократно отмечали, что деятельность ООН по оказанию помощи в демократизации в основном определяется имеющимися у Организации возможностями и формируется институциональными мандатами, потенциалом и ресурсами, а не реалистичной оценкой потребностей на местах.

Особое внимание в ходе продолжавшегося в течение всего двухдневного круглого стола обсуждения было уделено тому, что стратегические директивы и оперативные указания, разрабатываемые на уровне Центральных учреждений ООН, зачастую совершенно не связаны с повседневными проблемами, существующими

на местах. В докладах с мест практически не упоминались общесистемные процессы, такие как процесс принятия решений Комитетом по вопросам политики ООН и ПКПМ или КСР. Кроме того, практические работники на местах неоднократно указывали на проблемы в области реализации на местах, для которых практически не существует конкретных решений.

По мнению участников круглого стола, координация, согласованность и интеграция являются важными принципами, однако их недостаточно для того, чтобы трансформировать возвышенные цели в практические результаты на местах. Вместе с тем было высказано общее мнение, что привлечение внимания к этим вопросам и проведение с участием различных структур ООН серьезного обсуждения проблем в области увязки деятельности ООН в вопросах мира, безопасности и демократии позволило устранить одно из серьезнейших препятствий.

- Поскольку круглый стол, посвященный деятельности ООН в области мира, безопасности и развития, стал первым мероприятием такого рода, его участники высказали мнение, что проведенное обсуждение было чрезвычайно полезным и должно быть продолжено. Кроме того, они высказали различные предложения относительно того, как наилучшим образом укреплять связи внутри системы ООН и одновременно обеспечивать более эффективное взаимодействие ООН с другими структурами, занимающимися оказанием помощи в демократизации в постконфликтных условиях.
- Участники круглого стола настоятельно рекомендовали системе ООН придерживаться общей стратегии в вопросах миростроительства, государственного строительства и демократизации на основе совместного политического анализа стран, выходящих из состояния

конфликта. Для содействия разработке такой стратегии необходимо синхронизировать общие процессы и инструменты, такие как РПООНПР/Общий анализ по стране, ПКПМ и КСР.

- Признав, что различные подразделения системы ООН зачастую совершенно не связаны друг с другом, участники круглого стола рекомендовали создать структуры стимулирования для облегчения взаимодействия между стратегиями и механизмами Центральных учреждений и процессами на уровне страновых отделений, а также между различными подразделениями ООН, занимающимися оказанием помощи в деле демократии. В этой связи было указано, что следует использовать межучрежденческую подготовку кадров и более эффективное распространение оперативных инструкций для укрепления внутрисистемного взаимодействия. Кроме того, на региональном уровне следует организовывать дискуссионные форумы и круглые столы для содействия более активному взаимообогащению представлений на уровне отделений на местах и Центральных учреждений и для выработки общей программы работы.
- Участники круглого стола отметили, что в настоящее время в ООН существует множество групп практических работников, занимающихся широким кругом вопросов на стыке мира, безопасности и демократического управления. Кроме того, в ООН существует около 6000 веб-сайтов. В этой связи было предложено создать единую веб-платформу по вопросам демократии, мира и безопасности для распространения информации и знаний по этим вопросам в рамках всей системы.
- Однако наиболее важным, по общему мнению участников круглого стола, посвященного деятельности ООН в обла-

сти мира, безопасности и развития, является то, что в настоящее время подготовлена почва для приложения системой ООН согласованных усилий для более систематической увязки ее работы в области демократии с ее действиями в области поддержания мира и безопасности. Организаторам круглого стола было рекомендовано выступить с инициативой разработки более конкретной политики в вопросах, касающихся демократии, мира и безопасности.

## Планы на будущее: последствия для политики, практики и исследований

Участники круглого стола затронули ряд чрезвычайно важных вопросов, имеющих последствия для политики, практики и исследований, которые заслуживают более углубленного изучения и принятия последующих мер. Ниже приводится ход обсуждения этих вопросов.

Демократия, мир и безопасность: роль ООН

### *Стратегические вопросы и вопросы директивного руководства*

- Одной из особенно перспективных областей является развитие принятых Комитетом ООН по вопросам политики решений по соответствующим тематическим/секторальным вопросам, таким как верховенство закона, реформа сектора безопасности и разработка конституции, в целях определения их последствий для оказания помощи в демократизации, а также для миростроительства и государственного строительства. В настоящее время эти директивные указания по конкретным темам, как правило, представляют собой изолированные документы, каждый из которых посвящен какому-то отдельному вопросу. В решении Комитета по вопросам политики ООН от 26 июня 2008 года, в котором

подтверждалось, что одним из руководящих принципов для урегулирования всех конфликтных и постконфликтных ситуаций в странах, где действует страновая группа ООН и комплексная операция по поддержанию мира или политическая миссия/отделение (решение № 2008/24 Комитета по вопросам политики ООН), является «интеграция», предлагаются полезные рекомендации по сведению воедино этих тематических/секторальных вопросов. Поэтому было бы целесообразно сформулировать ключевые принципы и конкретные директивные указания, общие для самых разных тематических областей. Это также способствовало бы выявлению любых противоречий, дилемм и пробелов, которые могут существовать и которые должен был бы устранить Комитет по вопросам политики.

- Второй перспективной областью является отражение углубления понимания системой ООН сложных взаимосвязей между оказанием помощи в демократизации и миростроительством в будущих директивных заявлениях и в ходе осуществления предстоящих инициатив и мероприятий ООН, таких, в частности, как проведение в 2010 году пересмотра мандата Комиссии по миростроительству, празднование Международного дня демократии 15 сентября, проведение обзора «Брахими плюс 10» и мероприятия в октябре 2010 года, посвященного десятилетию с момента принятия резолюции 1325 Совета Безопасности.
- Наконец, необходимо эффективнее увязывать общесистемное обсуждение вопросов политики в ООН с рассмотрением политики на других ключевых международных форумах, включая региональные организации и сообщество двусторонних и многосторонних доноров. Особенно актуально для деятельно-

сти ООН ведущееся в настоящее время стратегическое обсуждение донорами приоритетов в области финансирования и рациональных принципов демократизации, миростроительства и государственного строительства в нестабильных странах.

#### *Вопросы оперативного уровня*

- ООН располагает такими инструментами, как ПКПМ и КСР, для преодоления разрыва между директивными решениями, принимаемыми на уровне Центральных учреждений ООН, и их выполнением на местах благодаря использованию совместного анализа и объединенной стратегии. Демократизация должна увязываться с ПКПМ и КСР, а также с существующими процессами планирования, включая РПО-ОНПР.
- Необходимо разрабатывать на базе имеющейся информации четко сформулированные руководящие принципы, призванные дать практическим работникам возможность лучше интегрировать деятельность ООН, связанную с демократией, и работу, связанную с поддержанием мира и безопасности. В этой связи, возможно, было бы полезно подготовить в сотрудничестве с ИИДЕА справочник практического работника ООН, содержащий комплексные инструкции, или своеобразный контрольный перечень, по основным аспектам, которые необходимо учитывать при решении двойной задачи обеспечения мира и стабильности и дальнейшей демократизации. Несмотря на всю стратегическую важность, согласованность в политике и институциональная координация не решают более прозаических и практических проблем, с которыми приходится сталкиваться при разработке на базе комплексных стратегий эффективных действий, – таких, например, как

ограниченные сроки, нехватка кадровых и финансовых ресурсов и слабое руководство.

- Следует внимательно изучить существующие в ООН структуры стимулирования, вопросы людских ресурсов и вопросы руководства, с тем чтобы устранить существующие ограничения, которые препятствуют эффективной реализации комплексных стратегий на практике, и укрепить взаимодействие в рамках всей системы. Одновременно эти действия рассматриваются как свидетельство приверженности самой ООН принципам благого управления, участия и подотчетности.

#### *Вопросы, касающиеся исследований и анализа*

- Демократия, миростроительство и государственное строительство – это постоянно развивающиеся концепции, которые необходимо непрерывно пересматривать и разъяснять. ООН должна поддерживать интеллектуальное участие в обсуждениях в научной среде и на уровне руководства этих концепций в рамках ее собственной аналитической работы, а также деятельности ее партнеров во всем мире. Одним из важнейших партнеров в этом отношении по-прежнему остается ИИДЕА.
- ООН должна знакомиться с различными позициями и опытом самых разных стран мира в целях расширения круга возможных действий и альтернативных вариантов, имеющихся в распоряжении постконфликтных стран, пытающихся осуществить демократические преобразования.
- ООН может играть заметную роль в сборе и распространении информации о практических методах демократизации, находящих отражение в ее работе, а также в деятельности других структур, работающих в условиях конфликтов.
- ООН должна выявлять области, в которых требуется проведение новых исследований и получение дополнительной информации для решения меняющихся задач построения демократии в странах, затронутых конфликтом.
- Как убедительно продемонстрировал круглый стол, хотя ООН и ее партнеры совместно добиваются все более глубокого понимания связей между демократией, миром и безопасностью, в отношении этих взаимосвязанных, но различных процессов все еще сохраняются важные нерешенные вопросы. Чрезвычайно важно продолжать расширять базу знаний о политике и практике ООН и ее партнеров на стыке этих важных вопросов – как для того, чтобы способствовать улучшению политики и практики, так и для проверки их сохраняющейся актуальности. ■

Демократия, мир и безопасность: роль ООН

# Приложения

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Концептуальная записка для «Международного круглого стола, посвященного вопросам демократии, мира и безопас- ности: роль Организации Объединенных Наций» Нью-Йорк, 1-2 марта 2010 года**

### 1. Справочная информация

В 2008 году Департамент по политическим вопросам (ДПВ) Организации Объединенных Наций (ООН) и Международный институт по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов (ИИДЕА) договорились пропагандировать обсуждение взаимосвязей между демократией, демократизацией и тремя главными компонентами деятельности ООН: развитием, миром и безопасностью и правами человека.

В соответствии с этой договоренностью в сентябре 2008 года ДПВ, Программа развития ООН (ПРООН) и ИИДЕА совместно организовали в Нью-Йорке однодневный круглый стол, посвященный взаимосвязи между демократией и развитием. Цель этого мероприятия заключалась в выявлении областей политики для принятия многосторонних мер в существующих глобальных условиях – особенно ООН – в области пропаганды и поддержки демократии, которые подкрепляли бы процессы устойчивого развития.

Двухдневный круглый стол, посвященный вопросам демократии, мира и безопасности, будет организован с участием ДПВ, ПРООН и Департамента операций по поддержанию мира ООН (ДОПМ). Выводы и рекомендации, сформулированные по итогам этого «круглого стола», будут учитываться при обсуждении в ООН вопросов политики, особенно в контексте работы Комиссии по миростроительству и Рабочей группы Генеральной Ассамблеи ООН по операциям по поддержанию мира.

### 2. Вопросы

Обсуждение международным сообществом стратегических вопросов предупреждения конфликтов и миростроительства строится вокруг независимых, но взаимосвязанных процессов миростроительства, демократизации и государственного строительства. В нестабильных постконфликтных условиях такие процессы, а также определение их последовательности и приоритетности принимаемых мер сопряжены как для международных, так и для местных участников с серьезными проблемами, несмотря на принципы местной ответственности, увязки с национальными приоритетами и согласованности действий доноров. Еще одной проблемой является гендерное равенство, достижение которого остается сложной задачей даже для стабильных демократий, а уж в раздираемых конфликтами и постконфликтных странах положение еще более критическое. В постконфликтных условиях ключевые трудности на пути обеспечения мира и безопасности связаны с гендерными аспектами, и поэтому их устранение требует осуществления инициатив, учитывающих гендерную проблематику.

Достижение мира может зависеть от геополитических соображений, и необходимость вовлечения в мирные процессы потенциальных противников установления мира может подорвать легитимность и долгосрочную устойчивость демократических процессов и институтов. С другой стороны, демократическая конкуренция, проявляющаяся, как правило, в ходе циклов постконфликтных выборов, может привести к усилению поляризации участников политической жизни (которые во многих случаях сами еще не завершили превращение из вооруженных групп в политические партии) в нестабильных условиях «ни войны, ни мира». В обоих случаях наличие действенных государственных институтов, как пра-

вило, считается одним из необходимых условий для обеспечения важнейшими общественными благами для достижения мира и демократии, такими как безопасность и общественная сфера.

Осуществление различных несопадающих стратегических программ ведет к организационным преобразованиям в рамках агентств по оказанию помощи, разработке стратегических рамок, соответствующих достижению той или иной главной цели, и совершенствованию аналитических механизмов и соответствующих систем раннего предупреждения и механизмов/инструментария оценки для использования практическими работниками. Однако такие рамочные механизмы зачастую недостаточно согласованы друг с другом и охватывают различные периоды времени (т.е. кратко-, средне- и долгосрочные периоды), и поэтому их использование может приводить к еще большему усилению непоследовательности международных действий. Кроме того, эти механизмы, как правило, возлагают непосильное бремя на слабые институты стран-партнеров, несмотря на то что ответственность местных властей неизменно указывается в числе ключевых факторов достижения целей устойчивого мира и развития на базе репрезентативных и эффективных демократических институтов и процессов, предусматривающих участие как мужчин, так и женщин. Кроме того, в зависимости от условий национальные участники деятельности в постконфликтных ситуациях, тяготеющие к диаметрально противоположным концам политического спектра, вероятно, будут выдвигать международным участникам и структурам ООН противоречивые и не согласующиеся между собой требования.

### 3. Цели

Цель данного совещания будет заключаться в изучении роли демократизации и государственного строительства в обеспечении

устойчивого мира и безопасности, а также роли ООН в поддержке этих процессов. В частности, участники совещания попытаются сделать следующее:

- Проанализировать традиционные подходы ООН к вопросам мира и безопасности и изучить связи между задачей установления устойчивого мира и задачей построения устойчивой демократии и создания государственных институтов в странах, склонных к конфликтам или находящимся в условиях постконфликтного восстановления.
- Сформулировать актуальные для директивных органов рекомендации по результатам оценки влияния демократизации и государственного строительства на мир и безопасность, включая гендерную проблематику, и наоборот, на основе опыта проведения отдельных операций ООН.
- Изучить, что это означает для практической деятельности ООН с точки зрения характера вспомогательных механизмов, которые можно было бы разработать для обеспечения их взаимодействия, а не усиления чреватых конфликтами разногласий в обществе, и формирования базы как для долгосрочной, так и для краткосрочной стабильности.

### 4. Основные проблемы

Основное внимание в рамках этой инициативы будет уделяться некоторым из ключевых проблем, с которыми сталкиваются практические работники в постконфликтных ситуациях, пытаясь содействовать переходу к более плюралистическим и подотчетным моделям управления. К числу этих проблем относятся следующие:

- В чем заключается надлежащая роль внешних участников деятельности по поддержанию мира, демократизации и государственного строительства в постконфликтных условиях?
- Какие средства (де)стимулирования

Демократия, мир  
и безопасность:  
роль ООН

могут быть предложены внешними сторонами внутренним участникам в условиях политической поляризации для упрочения мира и демократического управления?

- Каковы надлежащая последовательность и приоритетность мер по демократизации и государственному строительству в наших усилиях по построению мира в постконфликтных ситуациях?
- Каково потенциальное влияние поддержки, оказываемой процессам децентрализации, включая многоступенчатые выборы, на демократизацию и государственное строительство?
- Как можно примирить иногда возникающую потребность в учете интересов элит для обеспечения мира и стабильности в кратко- или среднесрочной перспективе с необходимостью поощрения транспарентности, плюрализма и демократического управления?
- Как можно обеспечить сочетание действий в поддержку мира, демократизации и государственного строительства с политической готовностью содействовать достижению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин? Анализ вышеперечисленных вопросов будет строиться на выборке соответствующих тематических исследований.

#### 5. Партнеры

Это мероприятие будет совместно организовано ДПВ ООН, ДОПМ, ПРООН (Группой по вопросам демократического управления/Бюро по политике в области развития (БПР) и Бюро по предотвращению кризисных ситуаций и восстановлению) и ИИДЕА.

#### 6. Структура, круг участников и место проведения

Данный круглый стол будет состоять из двух мероприятий, причем выводы, сформулированные по итогам первого мероприятия, будут учтены при подготовке второго мероприятия и частично включены в рекомендации, вынесенные по итогам круглого стола:

- Двухдневное совещание за закрытыми дверями для примерно 30-40 экспертов-практиков из ООН и отдельных аналитических центров для обсуждения проблем, «узких мест» и возможностей в деле поддержания процессов государственного строительства по завершении конфликта. В этом совещании примут участие практические работники из ООН и других смежных организаций. Участие на высоком уровне будет обеспечено только на последующем совещании. В ходе совещания будут использоваться правила конфиденциальности Чатем-хауса для обеспечения открытого и откровенного обсуждения проблем, стоящих перед организацией. Совещание будет проведено 1-2 марта 2010 года в Нью-Йорке.
- Групповое обсуждение продолжительностью в полдня для 60-80 руководителей высокого уровня, которое будет проведено в Центральном учреждении ООН позднее в 2010 году для представления рекомендаций, получения первоначальных отзывов и организации более широкого обсуждения. Между проведением первого совещания и началом группового обсуждения партнеры-организаторы подготовят и обсудят/пересмотрят короткий (в пять-шесть страниц) документ с изложением ключевых вопросов и рекомендаций для консолидации сводного предложения по решению стоящих на повестке дня вопросов. ■



Выступления при открытии круглого стола: Директор Отдела по вопросам политики, оценки и учебной подготовки ДОПМ ООН г-жа Идзуми Накамицу (слева), помощник Генерального секретаря и Директор БПР ПРООН г-н Олав Хьёрвен (слева в центре), заместитель Генерального секретаря, возглавляющий ДПВ ООН, г-н Б. Линн Паскоу (справа в центре), постоянный наблюдатель от ИИДЕА при ООН д-р Массимо Томмазоли (справа)



Постоянный представитель Италии при ООН Посол Е.П. Чезаре Мария Рагаллини



Заместитель Генерального секретаря, возглавляющий ДПВ ООН, г-н Б. Линн Паскоу



Помощник Генерального секретаря и Директор БПР ПРООН г-н Олав Хьёрвен



Директор Отдела по вопросам политики, оценки и учебной подготовки ДОПМ ООН г-жа Идзуми Накамицу



Постоянный наблюдатель от ИИДЕА при ООН д-р Массимо Томмазоли



Директор Европейского отдела ДПВ ООН г-жа Элизабет СпEAR



Заседание 1: Директор Группы Всемирного банка по вопросам нестабильных и затронутых конфликтом стран г-н Аластер Маккечни (слева), старший научный сотрудник Центра международного сотрудничества при Нью-Йоркском университете г-жа Тереза Уитфилд (в центре), заместитель Политического директора Канцелярии Генерального секретаря ООН г-н Кишор Мандьян (справа)



Директор Группы Всемирного банка по вопросам нестабильных и затронутых конфликтом стран г-н Аластер Маккеччи



Заседание 2: Старший научный сотрудник Программы по вопросам политики, управления и безопасности Центра «Восток-Запад» г-н Шаббир Чима (слева), Директор и заместитель руководителя Управления по поддержке миростроительства ООН г-н Эжевиоме Элохо Отобо (слева в центре), редактор и издатель «Непали таймс» г-н Кунда Диксит (справа в центре), Директор Азиатско-тихоокеанского отдела ДПВ ООН г-н Тамрат Самуэль (справа)



Директор и заместитель руководителя Управления по поддержке миростроительства ООН г-н Эжевиоме Элохо Отобо



Редактор и издатель «Непали таймс» г-н Кунда Диксит



Директор Азиатско-тихоокеанского отдела ДПВ ООН г-н Тамрат Самуэль



Заседание 3: Заместитель Директора Африканского отдела II ДПВ ООН г-н Сэм Ибок (слева), Старший советник по вопросам стратегии и политики ИИДЕА г-н Горан Фейич (слева в центре), Руководитель Центра по изучению государств в условиях кризиса Лондонской школы экономики профессор Джеймс Путцел (справа в центре), профессор Тимоти Сиск из Высшей школы международных исследований Университета Денвера (справа)



Руководитель Центра по изучению государств в условиях кризиса Лондонской школы экономики профессор Джеймс Путцел



Профессор Тимоти Сиск из Высшей школы международных исследований Университета Денвера



Заместитель Директора Африканского отдела II ДПВ ООН г-н Сэм Ийоб



Заседание 4: независимый эксперт по вопросам местного самоуправления и децентрализации г-н Пол Лундберг (слева), Директор Группы по вопросам демократического управления Бюро по политике в области развития (БПР) ПРООН г-жа Джеральдин Фрейзер-Молекети (в центре), заместитель представителя-резидента ПРООН в Республике Конго г-н Джеремас Блейзер (справа)



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



Независимый эксперт по вопросам местного самоуправления и децентрализации г-н Пол Лундберг



Заседание 5: старший советник по вопросам политики БПР ПРООН г-н Патрик Кёлерс (слева), старший советник по вопросам восстановления БПКВ ПРООН г-жа Эухения Писа-Лопес (слева в центре), заместитель Специального представителя Администратора ПРООН по палестинским территориям г-н Роберто Валент (справа в центре), Исполнительный руководитель ФД ООН г-н Роланд Рич (справа)



Старший советник по вопросам восстановления БПКВ ПРООН г-жа Эухения Писа-Лопес



Старший советник по вопросам политики БПР ПРООН г-н Патрик Кёлерс



Заместитель Специального представителя Администратора ПРООН по палестинским территориям г-н Роберто Валент



Исполнительный директор ФД ООН г-н Роланд Рич



Заседание 6: руководитель Отдела по предупреждению конфликтов и преобразованиям Швейцарского агентства развития и сотрудничества г-жа Кристина Ойос (слева), бывший Специальный советник Генерального секретаря ООН по Гаити г-н Реджиналд Думас (слева в центре), профессор международных отношений Вашингтонского университета Тринити и Председатель Рабочей группы по Гаити Института мира д-р Роберт Магуайр (справа в центре), помощник Генерального секретаря, ДПВ ООН, г-н Оскар Фернандес-Таранко (справа)



Бывший Специальный советник Генерального секретаря ООН по Гаити г-н Реджиналд Думас



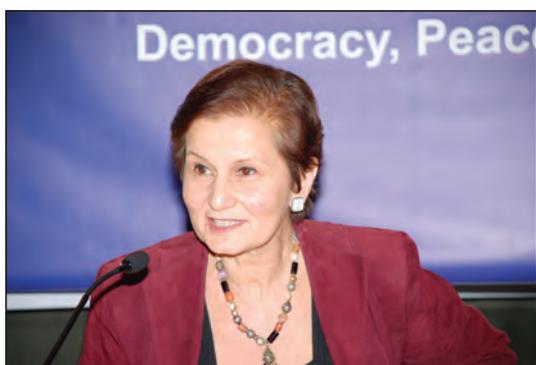
Руководитель Отдела по предупреждению конфликтов и преобразованиям Швейцарского агентства развития и сотрудничества г-жа Кристина Ойос



Профессор международных отношений Вашингтонского университета Тринити и Председатель Рабочей группы по Гаити Института мира д-р Роберт Магуайр



Помощник Генерального секретаря по политическим вопросам, ДПВ ООН, г-н Оскар Фернандес-Таранко



Профессор Института исследований проблем мира им. Джоан Б. Крок Университета Сан-Диего д-р Некла Тширги



Заместитель Политического директора Канцелярии Генерального секретаря ООН г-н Кишор Мандьян

**ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Аннотированная повестка дня  
«Международного круглого стола, посвященного вопросам  
демократии, мира и безопасности: роль Организации  
Объединенных Наций»**

Нью-Йорк, 1-2 марта 2010 года, Millennium UN Plaza Hotel,  
One UN Plaza

**ДЕНЬ ПЕРВЫЙ: ПОНЕДЕЛЬНИК, 1 МАРТА 2010 ГОДА**

8 ч 30 м – 9 ч 00 м	<b>РЕГИСТРАЦИЯ</b> (включая легкий завтрак)
9 ч 00 м – 9 ч 15 м	<b>ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Постоянный представитель Италии при Организации Объединенных Наций Посол Е.П. Чезаре Мария Рагальини</li> </ul>
9 ч 15 м – 10 ч 15 м	<b>ЦЕЛЬ, ЗАДАЧИ И ОРГАНИЗАЦИЯ</b> Представители учреждений-организаторов зададут тон круглому столу и представят общий обзор проблем, с которыми в настоящее время сталкивается ООН в ходе демократизации в нестабильных ситуациях. Параллельно будут объяснены цель и задачи практикума. <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Заместитель Генерального секретаря, возглавляющий Департамент по политическим вопросам ООН (ДПВ), г-н Б. Линн Пэскоу</li> <li>■ Помощник Генерального секретаря и Директор Бюро по политике в области развития (БПР) Программы развития ООН (ПРООН) г-н Олав Хьёрвен</li> <li>■ Директор Отдела по вопросам политики, оценки и учебной подготовки Департамента операций по поддержанию мира ООН (ДОПМ) г-жа Идзуми Накамицу</li> <li>■ Постоянный наблюдатель от ИИДЕА при ООН д-р Массимо Томмазоли</li> </ul>
10 ч 15 м – 10 ч 30 м	<b>СТРУКТУРА КРУГЛОГО СТОЛА</b> Представитель ДПВ обсудит структуру и ожидаемые результаты круглого стола. Выступающий: Директор Европейского отдела ДПВ г-жа Элизабет СпEAR Докладчик: профессор Института исследований проблем мира им. Джоан Б. Крок Университета Сан-Диего д-р Некла Тширги
10 ч 30 м – 10 ч 45 м	<b>ПЕРЕРЫВ НА КОФЕ</b>
10 ч 45 м – 13 ч 00 м	<b>ПЕРВОЕ ЗАСЕДАНИЕ: РОЛЬ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ И ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ, УСТОЙЧИВОГО МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ: ПОЛИТИКА И ПРАКТИКА ООН</b> Председатель: старший научный сотрудник Центра международного сотрудничества при Нью-Йоркском университете г-жа Тереза Уитфилд Выступающие: Директор Группы Всемирного банка по вопросам нестабильных и затронутых конфликтом стран г-н Аластер Маккечни Заместитель Политического директора Канцелярии Генерального секретаря ООН г-н Кишор Мандьян Участники этого заседания попытаются проанализировать традиционные подходы ООН к миру и безопасности и изучить связи между задачей установления устойчивого мира и задачей построения устойчивой демократии, обеспечения демократического управления и создания государственных институтов в нестабильных странах и в условиях постконфликтного восстановления. Особое внимание в ходе заседания будет уделено некоторым ключевым проблемам, с которыми сталкиваются практические работники в постконфликтных ситуациях при содействии переходу к более плюралистическим и подотчетным моделям управления. К их числу относятся следующие: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ В чем заключается надлежащая роль внешних участников деятельности по поддержа-</li> </ul>

нию мира, демократического управления и государственного строительства в постконфликтных условиях?

- Как можно примирить учет интересов элит, необходимый в средне- и краткосрочной перспективе для обеспечения стабильности, с долгосрочными приоритетами, обязательными для обеспечения устойчивого мира?
- Каковы надлежущая последовательность и приоритетность мер по демократизации и государственному строительству в наших усилиях по построению мира в постконфликтных ситуациях?
- Какие ориентиры предлагает политика ООН и как они реализуются на практике? В каких областях наблюдается отсутствие связи между политикой и практикой?
- Как мы можем содействовать координации и комплексному подходу для обеспечения согласованности политики и практических действий?
- Как можно обеспечить сочетание действий в поддержку мира, демократизации и государственного строительства с политической готовностью содействовать достижению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин?

13 ч 00 м – 14 ч 00 м  
14 ч 00 м – 15 ч 30 м

### ОБЕДЕННЫЙ ПЕРЕРЫВ ВТОРОЕ ЗАСЕДАНИЕ: УЧЕТ ИНТЕРЕСОВ ЭЛИТ И СПОСОБНОСТИ К РУКОВОДСТВУ

Председатель: Директор и заместитель руководителя Управления по поддержке миростроительства (УПМС) г-н Эжевиоме Элохо Отобо

Выступающие: Директор Азиатско-тихоокеанского отдела ДПВ г-н Тамрат Самуэль

Редактор и издатель «Непали таймс» г-н Кунда Диксит

Старший научный сотрудник Программы по вопросам политики, управления и безопасности Центра «Восток-Запад» г-н Шаббир Чима

- Как можно примирить необходимость учета интересов элит для обеспечения мира и безопасности с необходимостью поощрения транспарентности, плюрализма и демократического управления?
- Какие средства (де)стимулирования могут быть предложены внешними сторонами внутренним участникам в условиях политической поляризации для упрочения мира и демократического управления?
- Как можно обеспечить национальную ответственность в условиях конфликта и в постконфликтной ситуации?

15 ч 30 м – 15 ч 45 м  
15 ч 45 м – 17 ч 15 м

### ПЕРЕРЫВ НА КОФЕ ТРЕТЬЕ ЗАСЕДАНИЕ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТИ И ПРИОРИТЕТНОСТИ

Председатель: старший советник по вопросам стратегии и политики ИИДЕА г-н Горан Фейич

Выступающие: заместитель Директора Африканского отдела II ДПВ г-н Сэм Ибок

Руководитель Центра по изучению государств в условиях кризиса Лондонской школы экономики профессор Джеймс Путцел

Профессор Тимоти Сиск из Высшей школы международных исследований Университета Денвера

В постконфликтных условиях последовательность международных действий по поддержанию мира и долгосрочной демократизации на условиях широкого участия населения нередко определяется таким образом, чтобы позволить сосредоточить ресурсы и политические усилия на решении приоритетных для каждого этапа вопросов. Как показывает опыт, вскоре после конфликта или даже до его завершения повышенное внимание уделяется вопросам безопасности и прекращения конфликта. Как только определенный уровень безопасности достигнут, акцент смещается на решение неотложных задач оказания гуманитарной помощи и укрепления доверия, включая разоружение, реконструкцию и первые шаги по институциональному строительству в секторе безопасности и восстановлению правопорядка. Далее

следуют процессы формирования политической и судебной систем для обеспечения национального примирения и демократического участия. Наконец, ООН переходит к оказанию поддержки усилий вновь созданных национальных властных органов и структур для наращивания их потенциала в области благого управления и подотчетности.

За истекшие годы накоплен богатый опыт – как положительный, так и отрицательный – применения такого последовательного подхода, и необходимо провести более тщательный и откровенный анализ собственных усилий системы ООН для обоснования определения последовательности и приоритетности в таких условиях. Необходимо продолжить обсуждение вопроса о том, насколько в реальности обеспечивается такая последовательность и правильно ли вообще это делать. Политические, социальные, исторические и иные факторы могут обусловить необходимость одновременного (по крайней мере, до известной степени) принятия мер в нескольких приоритетных областях.

Опыт Западной Африки, Гаити, Гватемалы и Афганистана демонстрирует ограниченность линейного, последовательного мышления. В каждой стране или регионе может сложиться особый набор обстоятельств, требующий довольно специфического сочетания мер по поддержке миростроительства, государственного строительства и демократизации – или, по крайней мере, гораздо более гибкого подхода, чтобы не упустить ключевых возможностей для достижения и поддержания мира, стабильности и строительства демократических институтов.

- Как определить приоритетные области в постконфликтных условиях?
- Как вовлечь местных участников в процесс выявления этих областей?
- Как избежать однопланового подхода и при этом не перегрузить программу действий по оказанию помощи, установив слишком много приоритетных целей, которых необходимо достичь одновременно?
- Как добиться того, чтобы удовлетворение неотложных потребностей в политической стабильности, мире и безопасности не тормозило более долгосрочную деятельность по укреплению демократии?

17 ч 15 м – 17 ч 30 м  
19 ч 00 м – 22 ч 30 м

**ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ  
УЖИН**

## **ДЕНЬ ВТОРОЙ: ВТОРНИК, 2 МАРТА 2010 ГОДА**

9 ч 00 м – 10 ч 45 м

### **ЧЕТВЕРТОЕ ЗАСЕДАНИЕ: ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ, МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И МИРОСТРОИТЕЛЬСТВО**

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

Выступающие: независимый эксперт по вопросам местного самоуправления и децентрализации г-н Пол Лундберг (бывший главный технический советник по вопросам местного самоуправления и децентрализации в Отделении ПРООН в Афганистане)

Заместитель представителя-резидента ПРООН в Республике Конго г-н Джеремиас Блейзер

- Как помочь в разработке или реформировании демократических процессов и институтов, с тем чтобы они способствовали миру и примирению, а не усиливали разногласия и раскол?
- Каково потенциальное влияние поддержки процессов местного самоуправления, включая многоступенчатые выборы, на демократизацию и государственное строительство?
- Как поддерживать адекватную координацию между местным и национальным уровнями государственного управления и администрации?

10 ч 45 м – 11 ч 00 м  
11 ч 00 м – 12 ч 45 м

### **ПЕРЕРЫВ НА КОФЕ ПЯТОЕ ЗАСЕДАНИЕ: УЧРЕЖДЕНИЯ, РЕАГИРУЮЩИЕ НА НУЖДЫ НАСЕЛЕНИЯ**

Председатель: старший советник по вопросам восстановления Бюро по предотвращению кризисных ситуаций и восстановлению ПРООН г-жа Эухения Писа-Лопес

Выступающие: старший советник по вопросам политики Бюро по политике в области развития (БПР) ПРООН г-н Патрик Кёлерс

Исполнительный руководитель Фонда демократии Организации Объединенных Наций (ФДООН) г-н Роланд Рич

Заместитель Специального представителя Администратора ПРООН по палестинским территориям г-н Роберто Валент

Развитие способностей учреждений реагировать на существующие и будущие потребности общества имеет важнейшее значение для обеспечения средне- и долгосрочной стабильности, мира и развития. В этой связи учреждения должны чутко реагировать на нужды и права граждан. Кроме того, чрезвычайно важно обеспечить учет мнений маргинализированных уязвимых групп. Отчуждение определенных слоев общества от государства может усугубить существующие противоречия и спровоцировать конфликт.

- Как можно помочь с созданием или укреплением государственных учреждений, способных обеспечить эффективное и инклюзивное обслуживание граждан? Как можно содействовать реформе системы государственного управления для обеспечения достаточного и справедливого обслуживания государством населения?
- Как можно содействовать становлению подотчетных институтов государственного управления, реагирующих на нужды населения, которые будут облегчать участие и вносить свой вклад в миростроительство?
- Как можно интегрировать управление на основе широкого участия в деятельность постконфликтных учреждений?

12 ч 45 м – 13 ч 45 м  
13 ч 45 м – 15 ч 30 м

#### ОБЕД

#### ШЕСТОЕ ЗАСЕДАНИЕ: ПООЩРЕНИЕ КООРДИНАЦИИ, ВСЕСТОРОННЕГО ПЛАНИРОВАНИЯ И КОМПЛЕКСНЫХ ПОДХОДОВ

Председатель: бывший Специальный советник Генерального секретаря ООН по Гаити г-н Реджиналд Думас

Выступающие: профессор международных отношений Вашингтонского университета Тринити и Председатель Рабочей группы по Гаити Института мира д-р Роберт Магуайр Помощник Генерального секретаря по политическим вопросам, ДПВ ООН, г-н Оскар Фернандес-Таранко

Руководитель Отдела по предупреждению конфликтов и преобразованиям (ОПКП) Швейцарского агентства развития и сотрудничества г-жа Кристина Ойос

- Как можно укрепить существующие механизмы для перехода к комплексному планированию и координации в целях повышения эффективности деятельности по разработке всесторонних подходов к демократизации и миростроительству?
- Какие рычаги и инструменты повысят качество политического и контекстуального анализа? Как обеспечить более эффективный учет результатов контекстуального анализа в процессах планирования и формирования чувства коллективной ответственности в рамках всей системы?

15 ч 30 м – 15 ч 45 м  
15 ч 45 м – 17 ч 30 м

#### ПЕРЕРЫВ НА КОФЕ

#### РЕКОМЕНДАЦИИ: РОЛЬ ООН В ПОДДЕРЖКЕ ДЕМОКРАТИИ, ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В ИНТЕРЕСАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ

Председатель: заместитель Политического директора Канцелярии Генерального секретаря ООН г-н Кишор Мандьян

Докладчик: д-р Некла Тширги

Цель настоящего заседания будет состоять в том, чтобы по итогам продолжавшихся два дня обсуждений в рамках круглого стола разработать для ООН практические рекомендации, представляющие интерес с точки зрения политики, которые помогли бы Организации более эффективно решать двойную задачу установления устойчивого мира и построения устойчивой демократии, организации демократического управления и формирования государственных институтов в нестабильных условиях и в условиях постконфликтного восстановления.

## Тематическое исследование по Непалу

За последние три года в Непале произошли грандиозные политические изменения, которые продолжают оказывать определяющее влияние на характер систем национального управления. Подписание в 2006 году Всеобъемлющего мирного соглашения (ВМС) между Семипартийным альянсом (СПА) и Коммунистической партией Непала (маоистской) [КПН (маоистская)] положило конец десятилетней гражданской войне и подготовило почву для проведения выборов в Учредительное собрание (УС).

Подготовка новой конституции и успешное выполнение ВМС потребует от руководства Непала овладения целым комплексом новых навыков

стратегического планирования, управления и трансформации конфликтов. Необходимо развивать способности лидеров в самых разных секторах – политических партиях, правительстве, деловых кругах, профсоюзах и средствах массовой информации, – с тем чтобы они могли осуществлять конструктивное руководство процессом перехода в Непале; успешно регулировать разногласия путем переговоров; и разрабатывать и проводить реформы, необходимые для формирования более инклюзивного и чутко реагирующего на нужды граждан государства, особенно применительно к реформе гражданской службы и оказания основных услуг.

## Тематическое исследование по Западной Африке

В последние два десятилетия ООН в ответ на кризисы, возникавшие в Западной Африке, с разной степенью успеха осуществляла в этом регионе множество операций. Наиболее успешными примерами усилий международного сообщества по оказанию странам помощи в выходе из состояния конфликта и последовательном построении устойчивого мира являются, в частности, операции в Либерии, Сьерра-Леоне и Кот-д'Ивуаре.

Операции ООН в Западной Африке носят комплексный и многоплановый характер; ООН перешла от практики осуществления операций в одной стране к региональному подходу; при этом она действует совместно с какой-либо субрегиональной организацией, выступая в роли то ведущего, то младшего партнера. Она сотрудничает с нерегиональными державами, которые вносят в качестве вклада не только свои воинские контингенты, но и политический вес как постоянные члены Совета Безопасности. ООН устанавливает партнерские отношения с деловыми кругами и неправительственными группами поддержки в борьбе с незаконной эксплуатацией природных ресурсов, подпитывающей конфликты в Западной Африке, и мобилизует международные дипломатические усилия в попытке не допустить укрепления противников мира.

В исследовании по Западной Африке также рассматриваются успехи и неудачи последовательного подхода. В Сьерра-Леоне Операция ООН по поддержанию мира превратилась из Группы военных наблюдателей в полноценную миссию по поддержанию мира, в которой максимальная численность воинских контингентов достигала на местах 11 000 военнослужащих. Впоследствии мандат операции был изменен на поддержку мира и миростроительство. В Либерии при проведении аналогичной операции использовался опыт Сьерра-Леоне, и в настоящее время происходит постепенное свертывание крупной операции по поддержанию мира и ее переориентация на оказание помощи в наращивании потенциала и институциональном строительстве с последующим переходом к поддержке миростроительства. В Кот-д'Ивуаре ООН по-прежнему активно участвует в обеспечении мира и безопасности, создавая условия для консолидации и активизации политических и избирательных процессов. Эти три страны находятся на разных этапах миротворческой деятельности, и все же между ними по-прежнему существует множество взаимосвязей. Анализ последовательности и приоритетности действий в каждой стране и на региональном уровне также может дать пищу для плодотворного обсуждения.

## Тематическое исследование по Афганистану

Со времени падения режима «Талибан» в 2001 году Афганистан страдает от хронической нестабильности и конфликта. Его экономика и инфраструктура разрушены, а значительная часть населения является беженцами. Еще не окрепшее демократическое правительство испытывает трудности, пытаясь распространить свою власть за пределы столицы и укрепить национальное единство.

На момент начала оказания Афганистану международной помощи в конце 2001 – начале 2002 года потенциал страны выглядел незавидно. Официальные государственные структуры отсутствовали, основные объекты инфраструктуры в городских и сельских районах были уничтожены, а ранее существовавшие системы обслуживания населения, сбора налогов и выполнения других государственных функций разрушались с середины 1980-х годов.

В настоящее время международная помощь Афганистану, включая все усилия по государственному строительству, предпринимаемые провинциальными группами по восстановлению, оказывается в рамках антиповстанческой стратегии США и стратегии НАТО. Это, в свою очередь, заставляет задуматься над серьезными вопросами, касающимися не только чувства ответственности национальных/местных властей и эффективности помощи, но и того, какую устойчивую помощь может оказывать ООН для поддержки местного самоуправления, демократизации и миростроительства в подобных условиях.

На фоне столь плачевного состояния официальных государственных органов ученые полагают, что, несмотря на отсутствие функционирующего государства (или, скорее, именно по этой причине), общество, тем не менее, организовано и обладает функционирующими органами принятия решений, особенно на местном уровне. «...[Ж]изнь большинства населения определяется, по-видимому, традиционными организационными структурами на местном и региональном уровнях, легитимность которых обеспечивают заседания местных советов («шура» или «джирга»). В эти советы входят религиозные, этнические, племенные и деревенские лидеры или полевые командиры, контролирующие отдельные ущелья... На местном уровне сформировались простые формы функционирующей администрации... Афганистан отнюдь не так дезорганизован, как могло бы показаться стороннему наблюдателю» (Wieland-Karimi 2001). Вопрос заключается в том, насколько международное сообщество признавало и рассматривало в 2001-2002 годах эти неформальные структуры как части формирующегося государства. В результате один из возможных недостатков процесса демократизации в Афганистане заключается в напряженных отношениях между субнациональными структурами управления, сформированными из выборных представителей, и институтами, сформированными из назначенных представителей.

## Тематическое исследование по Тимору-Лешти

Вспышка насилия в 1999 году после голосования населения Тимора-Лешти за независимость привела к отъезду из страны около 7000 индонезийских гражданских служащих. Несмотря на неоднократные операции ООН, в 2002 году (год получения Тимором-Лешти независимости) местный потенциал по-прежнему не был институционализирован, в связи с чем была организована крупная операция по поддержке государственного строительства.

Тем не менее, недавно возникшие институты Тимора-Лешти по-прежнему остаются крайне уязвимыми и не способны обеспечивать справедливое основное обслуживание всех слоев общества. Это наглядно проявилось в ходе кризиса 2006 года, сопровождавшегося волной насилия, который был вызван обвинениями в социальной изоляции, особенно групп молодежи, и привел к роспуску национальной полиции и отставке премьер-министра. Новое правительство обратилось к зарубежным

государствам с просьбой направить в страну силы обороны и силы безопасности и учредить миссию ООН с обширным мандатом, в результате чего была создана Интегрированная миссия ООН в Тиморе-Лешти для содействия политическому диалогу и примирению, поддержания правопорядка и формирования культуры демократического управления в рамках открытых для широкого участия процессов сотрудничества.

Уроки, извлеченные ООН из проведения вышеперечисленных операций, нашли отражение в Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) для Тимора-Лешти на 2009-2013 годы (UN Development Group 2008c) и в Плане действий в рамках страновой программы Тимора-Лешти на 2009-2013 годы (UNDP 2008c), в которой ПРООН и правительство Тимора-Лешти договорились о следующем: «Было решено, что чрезмерная зависимость органов управления от международных кад-

ров чревата опасностью подрыва долгосрочного развития потенциала» (UNDP 2008с, р. 8). Поэтому Цель 1 РПООНПР предусматривает «консолидацию более мощных демократических институтов и механизмов социальной сплоченности» (UN Development Group 2008с, р. 5) путем повышения транспарентности, справедливости, подотчетности и

эффективности государственных учреждений. Достичь этого планируется путем поддержки административной реформы правительства и вовлечения гражданского общества благодаря использованию механизмов управления на основе широкого участия.

## Тематическое исследование по Гаити

На протяжении большей части своей истории Гаити страдала от нестабильности, хронической нищеты и слабости государственного управления. С 1993 года в стране сменился целый ряд миссий ООН, последней из которых была развернутая в 2004 году Миссия ООН по стабилизации в Гаити (МООНСГ), занимавшаяся восстановлением безопасности. Теперь мандат МООНСГ необходимо пересмотреть с учетом произошедшего в Гаити в январе 2010 года разрушительного землетрясения, которое подвергло имеющиеся у ООН возможности для действий серьезному испытанию.

Последовательно организовывавшиеся операции ООН наталкивались на серьезные трудности в попытке содействовать совершенствованию общей системы управления и активизации развития в Гаити. Покончить с серьезными проблемами управления не удавалось, и многие национальные учреждения оказались дискредитированными, несмотря на улучшение ситуации в плане безопасности. В 2008 году ситуация усугубилась рядом инцидентов: грабительские цены на продовольствие и топливо послужили толчком к беспорядкам, сопровождавшимся насилием, которые привели к политическому кризису; к тому же, в том же году на страну обрушилось четыре урагана.

На этом фоне была предпринята согласованная попытка укрепить существующую систему комплексного планирования и координации деятельности учреждений системы ООН, МООНСГ, доноров и правительства Гаити, чтобы восстановить утраченные было достижения. Однако после январского землетрясения на механизм реагирования ООН обрушился шквал упреков в недостаточной подготовке и неэффективной интеграции. Критики обвиняли ООН в недостаточной координации и слабом руководстве. Обновленный мандат миссии, вероятно, будет предусматривать уделение повышенного внимания деятельности по восстановлению физической и институциональной инфраструктуры страны, а его выполнение требует укрепления «архитектуры координации».

В 2004 году, еще до землетрясения в январе 2010 года, переходное правительство Гаити, до-

норы и ООН разработали Временные рамки сотрудничества (ВРС) (Группа ООН по вопросам развития, без даты). ВРС действовали до конца 2007 года. Еще большему усилению координации способствовало создание Основной группы по Гаити, учрежденной в резолюции 1542 Совета Безопасности (Совет Безопасности ООН 2004) и одобренной в 2006 году Генеральным секретарем ООН. В рамках ВРС проводились исследования, оценки и анализ (в попытке лучше понять национальные условия), а их результаты вместе с механизмами и инструментами, использовавшимися правительством Гаити, учитывались в процессах планирования для обеспечения более эффективной реализации. В 2007 году правительство Гаити при поддержке ПРООН подготовило, среди прочего, документ с изложением стратегии национального роста и сокращения масштабов нищеты (Haitian Ministry of Planning and External Cooperation 2007), положения которого вместе с результатами проведенной ООН в 2008 году оценки потребностей после бедствия и данными экономического консультативного доклада Генеральному секретарю были учтены в двухлетней программе экономического восстановления. Страновая группа ООН разработала на базе этих инструментов Рамочную программу ООН по оказанию помощи в целях развития на 2009-2011 годы, что гарантировало «коллективный, согласованный и целостный подход ООН к реализации национальной стратегии, с тем чтобы вырвать страну из спирали нищеты и страданий» (UN Development Group 2008b, р. 11). Кроме того, в соглашении между донорами и правительством, подписанном в феврале 2009 года, на первый план был выдвинут принцип национальной ответственности. Сейчас, после землетрясения, как никогда важно, чтобы в основе пересмотра ООН и международными донорами подхода к действиям в странах, подобных этому оказавшемуся в безвыходном положении карибскому государству, лежали национальный суверенитет и обязательное наличие единого координирующего органа, через который передавалась бы вся помощь.

Демократия, мир  
и безопасность:  
роль ООН

### **ПРИЛОЖЕНИЕ 3: Вступительное слово Постоянного представителя Италии при Организации Объединенных Наций Посла Е.П. Чезаре Мария Рагальини**

Я с удовольствием объявляю об открытии круглого стола, посвященного ключевым вопросам, которые вместе с вопросами прав человека и развития составляют главную цель деятельности Организации Объединенных Наций. Я благодарю организаторов, в частности Международный институт по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов, за их великодушное приглашение Италии. Я также благодарю Организацию Объединенных Наций, представленную здесь сегодня заместителем Генерального секретаря по политическим вопросам г-ном Б. Линном Пэскоу, помощником Администратора ПРООН г-ном Олавом Хьёрвеном и Директором Отдела по вопросам политики, оценки и учебной подготовки г-жой Идзуми Накамицу.

Время проведения этого круглого стола выбрано особенно удачно. Спустя 10 лет после выхода эпохального «Доклада Брахими» (Группа по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира 2000), посвященного изучению проблем, с которыми столкнулась Организация Объединенных Наций в области поддержания мира в первое десятилетие после окончания холодной войны; спустя пять лет после учреждения Комиссии по миростроительству, мандат которой в этом году пересматривается; и спустя год после выдвижения Секретариатом ООН инициативы «Новые горизонты» в поисках новых аспектов деятельности по поддержанию мира (UN, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support

2009). Все эти шаги оказывают прямое или косвенное влияние на роль ООН в построении мира, безопасности и демократии. Несмотря на многочисленные трудности и недостатки, Организация Объединенных Наций находится на переднем крае деятельности по решению этих вопросов. Организацию иногда критикуют за то, что ее деятельность по оказанию помощи в демократизации определяется имеющимися у нее возможностями, а ее характер регулируется множеством доноров или слишком часто зависит от решений, принимаемых в Центральных учреждениях в Нью-Йорке, а не на местах.

Вместе с тем Организация Объединенных Наций по-прежнему обладает преимуществом, которым не может похвастаться никто иной: ни государство, ни коалиция государств, ни другая организация. Я имею в виду ее универсальность и вытекающую из этого легитимность.

С учетом вышеизложенного я хотел бы просто в порядке предложения для участников обсуждения выделить две из многочисленных идей, которые можно было бы обсудить для повышения роли ООН вощерении мира, безопасности и демократии:

- Связь между поддержанием мира и миростроительством в качестве стратегической исходной точки выполнения ООН обязательства перед страной, выходящей из состояния конфликта, и вклад Италии в этот подход; и
- Роль, которую играют региональные организации в построении мира, безопасности и демократии в государствах-членах и соседних странах, и пример влияния Европейского союза на процесс демократизации в Центральной и Восточной Европе после распада биполярной системы. Что касается первого момента – связи между поддержанием мира и миростроительством, – то мы сейчас находимся на перепутье. Все согласны с тем, что пре-

кращение боевых действий открывает уникальную возможность организовать оказание стране международной помощи стратегическим и дальновидным образом. К сожалению, эта возможность нередко упускается! Как правило, Совет Безопасности ООН занимается регулированием действий в кризис, в чрезвычайной ситуации. Разговоры об «изменении стратегии» и переходе к миростроительству начинаются намного позже, в надежде на то, что положение в области безопасности стабилизировалось.

На самом же деле сразу же после завершения конфликта у Организации Объединенных Наций появляется возможность учредить миссию, которая, действуя вместе с «голубыми касками», могла бы готовить почву для восстановления и консолидации мира и верховенства закона. Если Комиссия по миростроительству будет с самого начала участвовать в работе миссии по поддержанию мира, она сможет служить катализатором налаживания связей с международными финансовыми учреждениями, гражданским обществом, экспертами по вопросам верховенства закона и государственной администрацией. Благодаря такому комплексному и согласованному подходу можно добиться того, чтобы местные власти рассматривали ООН как единственную легитимную внешнюю инстанцию в процессе мира и демократизации.

Италии такой подход особенно импонирует. Задача, которая ставится при разрывании итальянских миротворцев, особенно карабинеров, заключается в восстановлении государственной власти на территории страны и улучшении тем самым положения в области безопасности. Но при этом достижение данной цели подкрепляется способностью устанавливать контакты с местным населением и интегрировать гражданские компоненты миссии. Восприятие полицейских не только

как сотрудников органов безопасности, но и как инструкторов, защитников инфраструктуры и лиц, обеспечивающих связь с местными властями, повышает доверие к Организации Объединенных Наций. Решение правительства Италии направить контингент карабинеров в Гаити – где произошедшее в январе землетрясение стало серьезным испытанием для мира, безопасности и прогресса в направлении полной демократизации – подтверждает приверженность Италии, конечная цель которой заключается в повышении роли Организации Объединенных Наций.

Второй момент – это роль региональных организаций в обеспечении мира и поддержании демократических процессов. Хорошим примером этого является Европейский союз (ЕС). На протяжении последних 20 лет он является точкой притяжения и стабилизации в противовес тоталитарным режимам, сохранившимся после распада Советского Союза. Расширение ЕС в 1990-е годы заставило правительства стран Центральной и Восточной Европы провести ряд политических, экономических и социальных реформ, которые, по сути, положили начало благотворному циклу демократизации. Точно так же как возникновение Европейского сообщества в 1950-е годы принесло Западной Европе мир после Второй мировой войны, расширение ЕС на восток после окончания холодной войны принесло туда мир, стабильность и безопасность. Вряд ли можно считать случайным, что единственными конфликтами в Европе в 1990-е годы были конфликты на Балканах, и перспективы их присоединения к брюссельским институтам являются сегодня наилучшей гарантией мира и демократии в будущем. Что лучше иллюстрирует «демократическую арену», чем еженедельные совещания 27 государств-членов ЕС в Брюсселе? Какой другой международной организации когда-либо вверялась ее членами столь значи-

Демократия, мир  
и безопасность:  
роль ООН

тельная часть национального суверенитета?

Критики могут утверждать, что европейские процессы принятия решений медлительны и, несмотря на Лиссабонский договор, неэффективны. Однако если оценивать успех ЕС по тем меркам, которые применяются участниками этого круглого стола, – а именно по меркам мира, безопасности и демократии, – то действительно ли мы так уверены в том, что есть какие-то основания для критики? Почему бы вместо этого не попробовать последовательно и убежденно применять этот подход к другим зачаткам региональной интеграции, таким как Африканский союз? Одной из отличительных черт Африки являются длящиеся десятилетиями конфликты, которые распространяются от страны к стране, пересекая искусственные границы, установленные колониальными державами без учета этнической и религиозной принадлежности, географических характеристик и природных ресурсов. В этих условиях каждая великая держава берет на вооружение африканскую политику, предусматривающую установление двусторонних отношений с ближайшими странами. Это подрывает все перспективы будущего развития африканских стран, которые сами по себе никогда не смогут стать достаточно сильными и крупными, чтобы создать структуры, способные конкурировать с остальным миром.

Африканский союз возник в попытке добиться политического и экономического единства всего континента. И это заслуживает всяческих похвал! Экономическое содействие и гуманитарная помощь являются необходимыми, но не достаточными условиями. Для построения мира, безопасности и демократии в разных странах Африканского континента следует добиться более значительной политической интеграции. И в этой области Организация Объединенных Наций играет решающую роль. Устав Ор-

ганизации предусматривает сотрудничество с региональными соглашениями. Мы должны продемонстрировать больше решимости в создании надежных и устойчивых финансовых механизмов, которые не зависели бы исключительно от воли доноров. Примерно эти же идеи излагаются в рекомендациях Группы Африканского союза – Организации Объединенных Наций по вопросу о путях и средствах поддержки миротворческих операций. Мы должны продемонстрировать политическую прозрачность и отвагу, чтобы разработать на их основе конкретную политику. Инициативы, подобные организованному сегодня круглому столу, могут способствовать продвижению этого процесса вперед.

Более активная интеграция присутствия ООН сразу же после завершения конфликта и установление более организованных партнерских связей между ООН и региональными организациями – это лишь два примера того, как ООН может повышать свою роль в деле поддержания мира и безопасности и консолидации демократических процессов. Однако в конечном счете ответственность за повышение эффективности деятельности ООН лежит на ее членах и зависит от их готовности инвестировать в будущее этой организации. Организация Объединенных Наций, несмотря на свой универсальный состав, сама страдает от недостаточного уровня представительства и демократии в некоторых ее ключевых органах, таких как Совет Безопасности. По мнению Италии, проведение реформы с целью сделать его более транспарентным, репрезентативным и подотчетным всем членам Организации придало бы большой импульс повышению роли Организации Объединенных Наций во всем мире и укреплению ее авторитета. Благодарю за внимание и от всего сердца желаю вам провести плодотворное обсуждение. ■

## ПРИЛОЖЕНИЕ 4: Выступление заместителя Генерального секретаря, возглавляющего Департамент по политическим вопросам ООН (ДПВ), г-на Линна Пэскоу

Я искренне рад возможности открыть «Международный круглый стол, посвященный вопросам демократии, мира и безопасности: роль Организации Объединенных Наций». Когда я готовился к сегодняшнему выступлению, мне вдруг пришла в голову мысль, что слова «Мы, народы» (самые первые слова Устава Организации Объединенных Наций) закладывают основу для роли Организации в поощрении и укреплении демократии во всем мире.

Демократия стала одним из важнейших элементов деятельности ООН по поддержанию международного мира и безопасности, содействию социальному прогрессу и улучшению условий жизни и обеспечению уважения к правам человека и основным свободам для всех.

Я с радостью отмечаю, что тема этого круглого стола затрагивает саму суть сложной связи между демократизацией и условиями для укрепления мира, между ориентирами в политике и практической реализацией на местах.

Я надеюсь, вы не будете против, если я как первый выступающий возьму на себя смелость выступить в роли адвоката дьявола и поставлю под сомнение посылку, лежащую в основе организации этого круглого стола: действительно ли демократия – это то, чего желают и требуют народы, выходящие из состояния конфликта?

В прошлом году организация WorldPublic Opinion.org, действуя под эгидой Межпарламентского союза (МПС), провела в 24 странах опрос общественного мнения и выяснила, что в охваченных опросом странах в среднем 90 процентов опрошенных считают

важным жить в стране с демократическим управлением (WorldPublicOpinion.org 2010). Однако это исследование также показало, что между глобальным спросом на демократическое управление и его предложением существует явный разрыв. Хотя 90 процентов опрошенных заявили, что считают демократическое управление важным, ни в одной из охваченных опросом стран, включая страны с устоявшейся демократией, большинство опрошенных не признали, что они являются полностью свободными. Это свидетельствует о том, что многое еще предстоит сделать.

По моему мнению, ООН важно признать этот активный спрос на демократию во всем мире. Это придает особое значение деятельности ООН в пропаганде демократии. В своем послании по поводу второй годовщины Международного дня демократии Генеральный секретарь назвал празднование этого дня «подтверждением ... приверженности (международного сообщества) построению инклюзивного общества на основе широкого участия».

Но вот парадокс: несмотря на столь массовую поддержку общественностью демократии и плюрализма, мы по-прежнему сталкиваемся с проблемой дефицита политической терпимости практически повсеместно: как в развитых, так и в развивающихся странах. Она проявляется, когда политические руководители отказываются мириться с существованием оппозиции, когда политические партии не терпят разногласий среди своих членов, и в целом в отказе различным мнениям в праве на существование.

Что это означает для нашей работы в постконфликтном обществе? Действительно ли демократия – это то лекарство, которое нужно глубоко разделенному обществу, выходящему из состояния конфликта? В исследовании Мэнсфилда и Снайдера по вопросам демократизации и войны (Mansfield and Snyder 1995) указывается, что согласно статистическим данным за последние

Демократия, мир и безопасность: роль ООН

два столетия на этапе перехода к демократизации страны становятся не менее, а более агрессивными и воинственными и действительно начинают воевать с демократическими государствами. По сути, бывшие авторитарные государства, идущие по пути расширения демократического участия, с большей вероятностью вступают в войны, чем стабильные демократии или автократии. И эти данные заставляют усомниться в самой главной аксиоме: «демократии никогда не воюют друг с другом».

Вероятно, можно утверждать, что мир, в котором больше стран будут представлять собой зрелые, стабильные демократии, будет более безопасным. Однако страны не становятся зрелыми демократиями в одночасье. Обычно до этого им предстоит пройти бурный переходный период, когда политика масс смешивается с политикой авторитарных элит, порождая гремучую смесь.

Посетив множество стран, едва начинавших выходить из состояния конфликта и затем вновь скатывавшихся в него на более поздних стадиях восстановления и перехода, я по-прежнему убежден в том, что одной из наилучших долгосрочных превентивных мер является оказание помощи в построении учитывающих нужды населения и подотчетных институтов и формировании инклюзивного и толерантного общества.

Поэтому если мы, Организация Объединенных Наций, хотим удовлетворить активный спрос международного сообщества на демократию, то как нам следует оказывать нашу помощь?

ООН давно выступает в поддержку целостной концепции демократии: включающей как процедурные, так и принципиальные моменты; как официальные институты, так и неофициальные процессы; как большинство, так и меньшинство; как мужчин, так и женщин; как правительство, так и гражданское общество; как политические, так и экономические аспекты; как национальные, так и

местные уровни.

На протяжении последних примерно 20 лет одна из главных задач ООН заключается в установлении мира и стабильности в постконфликтных странах. Как большинство из вас прекрасно знает, для этих стран зачастую характерна политическая конкуренция по принципу «победитель получает все». Кроме того, они нередко страдают от целого комплекса негативных структурных факторов, таких как крайняя нищета, социальная и экономическая изоляция или борьба за ресурсы, которые становятся первопричиной насилия. Пропаганда политической терпимости и благого управления в таких условиях оказывается чрезвычайно трудной задачей, и я считаю, что мы до сих пор не вполне поделились с тем, как ее лучше всего решать.

Я знаю, что одно из тематических исследований, которое вы планируете рассмотреть, – это исследование по Непалу. На самом деле работа нашей миротворческой миссии в Непале – это один из самых ярких примеров решения проблемы социальной и политической изоляции женщин и меньшинств как одной из коренных причин конфликта. При оказании содействия в проведении выборов в Учредительное собрание, состоявшихся в прошлом году, ООН сосредоточила весьма значительную часть своих усилий на обеспечении того, чтобы состав Учредительного собрания отражал этническое и религиозное разнообразие Непала.

Приверженность ООН поощрению благого управления выражается в мандатах многих ее миротворческих и миростроительных миссий ввиду наличия неразрывной связи между демократией и обеспечением устойчивого мира и безопасности. Укрепление демократических институтов и процессов и поддержка благого управления занимают центральное место в мандатах миссий, например в Бурунди, Гаити и Демократической Республике Конго. Кроме того, мандаты некоторых миссий, таких как миссии в

Судане и Тиморе-Лешти, прямо предусматривают поощрение открытого для всеобщего участия национального диалога как одного из важнейших условий процессов примирения.

Многие структуры системы ООН участвуют в одном или нескольких аспектах деятельности по оказанию поддержки демократизации. Поэтому чрезвычайно важно повысить согласованность инициатив ООН в этой области, включая взаимодействие с заинтересованными сторонами, партнерами и международным сообществом в целом.

Для повышения согласованности необходим подход, обеспечивающий более эффективную увязку помощи в демократизации с тремя главными компонентами деятельности ООН: миром и безопасностью, развитием и правами человека.

Но при этом следует, разумеется, иметь в виду, что эта задача не является прерогативой одной ООН и что инициативы по ее решению должны исходить от национальных участников в каждой стране. Именно политические участники во всем мире и в каждой стране должны стремиться к мирному урегулированию разногласий и подниматься над своими узкими интересами, руководствуясь коллективным благом. В странах, подверженных конфликтам и охваченных войной, это представляет собой особенно трудноразрешимую задачу. Однако лишь благодаря большей политической терпимости и инклюзивности, а также хорошо скоординированным и адаптированным к местным условиям международным действиям такие страны получают шанс на заживление своих ран и дальнейшее развитие.

Позвольте мне вернуться к взятой ранее на себя роли адвоката дьявола: помощь ООН в деле демократизации должна по-прежнему оставаться активной и инновационной, но при этом «не причинять вреда». Например, мы были свидетелями того, как по итогам несвоевременных, и особенно преждевременных, выборов, проводимых по рекомен-

дации международного сообщества, к власти в нестабильных странах иногда приходили недемократические, националистические или экстремистские группы, а политические дискуссии в обществе радикализировались.

Хуже того, вспышка насилия в Кении после выборов в декабре 2007 года продемонстрировала, что выборы могут даже привести к гибели множества людей, а в экстремальных ситуациях – к массовым зверствам и даже геноциду.

ДПВ в настоящее время рассматривает возможность разработки инструментов и механизмов, которые способствовали бы сведению к минимуму рисков вспышек насилия в связи с выборами. Плохо организованные выборы отнюдь не обязательно приводят к оспариванию их результатов и уж тем более к вспышкам насилия. Однако справедливо и то, что эффективный и внушающий доверие процесс может снизить вероятность того, что выборы – чем бы они ни завершились – приведут к открытой вспышке подспудно тлеющих политических разногласий, причиной которых являются глубоко укоренившиеся взаимные обиды.

Наш анализ показывает, что для предотвращения серьезных вспышек насилия в связи с выборами необходимо, в частности, еще до начала выборов попытаться урегулировать, пусть и в ограниченной степени, базовые разногласия: либо путем устранения системных недостатков, либо путем совершенствования самого избирательного процесса. Таким образом, в случаях, когда ООН учреждает миссию сразу же после конфликта, необходимо принять трудные решения, с тем чтобы наладить работу системы и правильно определить сроки.

Хочу сказать со всей ясностью: выборы не порождают демократии. Готов утверждать, что международное сообщество иногда уделяет слишком много внимания выборам и слишком мало — качеству управления. Действительно, с учетом того, что ежегодно в

Демократия, мир  
и безопасность:  
роль ООН

ООН поступают просьбы помочь с проведением выборов в десятках стран во всем мире, мы должны убедиться в том, что помощь в проведении выборов будет дополняться помощью в организации благого управления и обеспечении уважения основных свобод.

В этой связи я считаю, что тема этого круглого стола выбрана как нельзя более своевременно. Если по завершении вашего

обсуждения вы сумеете выработать директивные рекомендации в отношении того, как лучше всего обеспечить практическую реализацию директивных решений на местах, это будет важным шагом вперед.

Позвольте же в заключение пожелать вам активной и плодотворной дискуссии. Я с огромным нетерпением ожидаю результатов вашего обсуждения. ■

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 5: Выступление помощника Генерального секретаря и директора Бюро по политике в области развития (БПР) Программы развития ООН (ПРООН) г-на Олава Хьёрвена**

В XXI веке мы по-прежнему сталкиваемся с тройной задачей построения или восстановления демократии, сохранения демократии и повышения качества демократии. Ключевые проблемы для ООН в этой связи, как справедливо указано в «Директивной записке Генерального секретаря по вопросу о демократии» (UN Secretary-General 2009c), заключаются в следующем: «как более эффективно пропагандировать общепризнанные демократические принципы, институты и практические методы; как последовательно и предсказуемо реагировать на нарушения демократии, вызываемые государственными переворотами или другими способами неконституционной передачи власти; и как реагировать на медленную и постепенную эрозию качества демократии и ослабление демократических свобод, практики и институтов, которые происходят во время конфликтов и в постконфликтных ситуациях, – или даже помогать предотвращать эти явления». Нет нужды говорить о том, что все эти проблемы также оказывают кардинальное влияние на программу работы ООН в области мира и

безопасности, и наоборот.

Между тем демократия – это динамичная социально-политическая система, идеальное функционирование которой на практике недостижимо. На деле обеспечение благого управления зачастую является важнейшей проблемой в процессе постконфликтного восстановления и миростроительства. В Судане внутривластный диалог серьезно осложняется непроходимыми дорогами, плохой связью и разрушенными мостами. В Либерии восстановление государственных учреждений оказалось невозможным по причине разрушения государственных зданий и отсутствия самого необходимого контрольного оборудования. В Тиморе-Лешти исход 7000 индонезийских гражданских служащих привел к образованию вакуума в сфере государственного управления. По словам одного из моих коллег в ПРООН, работающего в Дарфуре, «худшее последствие конфликта – это утрата системы управления... никакие вопросы невозможно решить».

Среди стран с самыми низкими показателями развития человеческого потенциала более половины составляют страны, охваченные насильственным конфликтом или выходящие из него (World Bank 2009). Демократическое управление в таких странах – это неотложная задача и одновременно практически недостижимая цель, и поэтому ПРООН при разработке своих программ отводит демократическому управлению важнейшее место: каждые две недели ПРООН оказывает

помощь в проведении выборов в самых разных странах мира, многие из которых находятся в постконфликтной ситуации. И для нас выборы – это лишь начало цикла, а не конечная цель. Поэтому мы сотрудничаем с национальными и провинциальными парламентами и законодательными собраниями, национальными правозащитными институтами и контролирующими органами, поддерживая во многих случаях нарождающиеся демократии.

Расширение потенциала ООН в области миростроительства и развитие межучрежденческих механизмов предупреждения конфликтов способствовало за последнее десятилетие снижению числа насильственных конфликтов и увеличению числа случаев их урегулирования путем переговоров во всем мире. Однако постконфликтные страны по-прежнему страдают от высокого уровня политической нестабильности, вооруженного насилия и хронической экономической отсталости. Для многих из них окончание войны отнюдь не обязательно означает прогресс в развитии человеческого потенциала.

«Достаточно хорошие» решения просто «недостаточно хороши» для устранения факторов постконфликтной нестабильности. Эти ситуации требуют поиска новых путей совместной работы для обеспечения согласованности между демократическим управлением, устойчивым миром и безопасностью. Решение глобальных проблем, таких как изменение климата, терроризм и стихийные бедствия, требует нового мышления, новых программ и новых партнерств. В условиях, когда в государствах, восстанавливающихся после конфликта или стихийных бедствий или по-прежнему страдающих от этих явлений, проживает, по оценкам, миллиард человек, мы не можем почивать на лаврах (Overseas Development Institute, без даты).

И здесь мы начинаем понимать важность этого круглого стола. Благодаря тому, что здесь собрались сотрудники, работающие на

местах, практические работники, внешние эксперты и представители штаб-квартир многочисленных учреждений ООН, мы имеем прекрасную возможность воспользоваться богатейшим опытом и знаниями. У нас появляется шанс не ограничиваться инструментарием обычного партнерства при обсуждении того, как на практике обеспечить единство действий. Поэтому наши неустанные попытки превратить ПРООН в организацию знаний – это шаг в правильном направлении.

Демократизация может наделить правительства мандатом и легитимностью, которые позволяют им возглавить процесс восстановления, интегрировать оппозиционные силы, оказавшиеся за бортом мирных переговоров, и предложить жертвам войны форум для участия. Она может положить начало процессу примирения, необходимому для консолидации мира и безопасности.

Вместе с тем ставки в демократизации в процессе проведения выборов в постконфликтных ситуациях высоки, и ООН должна эффективнее реагировать на вспышки насилия в ходе выборов. Бурунди, Гаити, Зимбабве, Камбоджа, Шри-Ланка и Эфиопия – вот лишь несколько примеров стран, в которых избирательные процессы постоянно омрачаются насилием. В самых экстремальных случаях – как во время президентских выборов в 1992 году в Анголе – вспышки насилия в связи с выборами перерастают в возобновление гражданской войны. Однако это необязательно должно быть так.

В Гане ПРООН по просьбе правительства оказывала помощь в создании районных советов, которые превратились в областные советы, а на их базе затем был сформирован Национальный совет мира. Большинство международных наблюдателей считают спокойное и успешное проведение выборов в 2008 году в Гане заслугой Национального совета мира. Мы также сделали все, чтобы в полной мере учесть эти уроки, посредством активного применения при налаживании де-

Демократия, мир  
и безопасность:  
роль ООН

мократического управления подхода, учитывающего наличие конфликтной ситуации.

При этом наши усилия по обеспечению демократизации не должны ограничиваться проведением выборов и опросов общественного мнения. Благодаря поощрению всестороннего участия всех членов общества, включая обездоленные и маргинальные группы, содействию построению руководящих структур, действующих с учетом нужд населения, и повышению уважения прав человека можно добиться смягчения конфликта, поощрения мира и, в конечном счете, обеспечения развития человеческого потенциала.

Пол Колльер в своей книге «Войны, пушки и голоса: демократия в опасных местах» (“Wars, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places”) (Collier 2009) утверждает, что главным политическим изменением в последнее время было распространение демократии на «нижний миллиард» человек, проживающих в наиболее обездоленных странах мира. Он утверждает, что мы не добьемся демократии, если будем считать, что одних только выборов достаточно для создания институтов; «нижнему миллиарду» необходимо обеспечить подотчетность его лидеров. В условиях неограниченной власти победителя и в отсутствие правил поведения, регулирующих передачу властных полномочий, «нижний миллиард» никогда не сможет по-настоящему раскрыть потенциал демократии как благой силы. Эти же институты будут отвечать за обеспечение другими общественными благами и реализацию экономических и социальных прав «нижнего миллиарда».

Задача заключается не только в реконструкции, но и в преобразовании – не просто в восстановлении, но и в расширении прав и возможностей жертв войны. Благодаря процессу демократизации в целом мы можем добиться расширения базовых функций гражданского общества; свой вклад в укрепление мира смогут, например, внести женщины и молодые люди, нередко маргинализирован-

ные в результате насилия.

В Ачехе ПРООН узнала, что миростроительство, «по сути, сводится к управлению»: если удастся решить проблемы, связанные с самоопределением, участием и государственной легитимностью, то интенсивность конфликта значительно снижается. Одна из главных функций ПРООН помимо разработки и осуществления программ состоит в содействии установлению контактов между государством и гражданами, в организации и координации собраний и митингов с участием множества заинтересованных сторон из числа граждан, правительств, доноров, неправительственных организаций и других структур.

Нельзя забывать и о том, что мы должны уделять повышенное внимание не только национальной демократизации в условиях слабости государства, но и построению демократии на местном уровне. ПРООН удалось добиться больших успехов в этом направлении в Либерии, где мы в сотрудничестве с объединенными группами ООН во всех 15 графствах занимались оказанием помощи в восстановлении государственной власти на местах (UNDP 2008d). Эта помощь включала восстановление инфраструктуры, развитие потенциала и установление контактов с сетями организаций гражданского общества и традиционными лидерами для обеспечения не только эффективной работы, но и легитимности местных органов власти и их чуткого реагирования на нужды населения.

При обеспечении всех этих факторов демократизация может приводить к улучшению положения в области безопасности и укреплению мира. В Ираке проведение в январе 2009 года выборов в провинциях вселило уверенность в том, что худшие потрясения переходного периода уже позади. С принятием Советом представителей Ирака в ноябре 2009 года нового закона о выборах возникает ощущение, что вновь избранное правительство Ирака откроет окно возможностей для улучшения положения в области

безопасности и развития. Это также предполагает, что демократические институты должны функционировать в соответствии с законодательством данной страны и что оказание услуг населению должно обеспечиваться на национальном, провинциальном и местном уровнях.

Этот круглый стол должен быть ориентирован на достижение практических результатов и дать нам возможность в ближайшие два дня сосредоточиться на том, что у нас вместе получается лучше всего. Мы должны

в дополнение к проведению углубленного анализа, подготовке докладов и директивных документов обсудить, как ООН должна примирять конкурирующие приоритеты в попытке добиться улучшения жизни людей в нестабильных странах и в странах, испытывающих существенный дефицит демократии.

ПРООН будет вместе с вами бороться за достижение мира и развитие человеческого потенциала. И я благодарю вас за вашу преданность этому общему делу. ■

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 6: Выступление Директора Отдела по вопросам политики, оценки и учебной подготовки Департамента операций по поддержанию мира ООН (ДОПМ) г-жи Идзуми Накамицу**

Ознакомившись с документом для обсуждения и аннотированной повесткой дня круглого стола, я хотела бы просто поставить перед вами несколько групп вопросов, волнующих участников операций по поддержанию мира: вопросов, которые мы задавали и продолжаем задавать себе в ходе нашей практической деятельности на местах – в Камбодже, Тиморе-Лешти, Западной Африке, Конго, Судане, Гаити, Афганистане и т. д.

Вопрос демократизации и ее связи с миром и безопасностью, разумеется, не нов. Он был одной из ключевых тем обсуждения на различных политических дебатах, посвященных миростроительству и государственному строительству, регулированию конфликтов и безопасности человека. Все руководители, как представляется, согласны с тем, что демократические ценности имеют большое значение для обеспечения устойчивого мира и развития и что, соответственно, необходимо на деле поощрять и поддерживать весь

процесс демократизации. Трудно спорить с базовым постулатом, что система управления в любой стране, в том числе находящейся в постконфликтной ситуации, должна быть инклюзивной и репрезентативной и предусматривать широкое участие населения, хотя мы все согласны с тем, что единой модели «демократии» не существует.

Однако с точки зрения миротворческой деятельности вокруг демократии по-прежнему существует множество неурегулированных проблем и спорных моментов, которые, как я надеюсь, разрешит этот круглый стол. Говоря это, я в полной мере признаю, что миротворцы, возможно, не всегда являются строителями демократии. Операции по поддержанию мира зачастую становятся одними из первых иностранных миссий, развертываемых в постконфликтной стране, обычно на ограниченный период времени. А демократизация – это долгосрочный процесс, который, очевидно, невозможно завершить за короткий срок существования миссии по поддержанию мира. Можно даже сказать, что иногда, по-видимому, существует внутреннее противоречие между миротворческой деятельностью и демократизацией: миссии по поддержанию мира, как правило, призваны распространить власть государства, а не ограничивать ее, как этого обычно требует процесс демократизации. Однако по мере

Демократия, мир  
и безопасность:  
роль ООН

того как мандаты операции по поддержанию мира становятся поистине многогранными и более сложными, стратегии, проводимые миротворческой миссией с самого начала процесса миростроительства и государственного строительства в той или иной стране, могут определять последующий ход развития демократии и долгосрочные мир и стабильность в этой стране. Очевидно, что мы должны разбираться в динамике демократизации и ее связи с миростроительством и научиться с самого начала разрабатывать более эффективные стратегии.

Мы вынесли ряд важных уроков из проводившихся нами в прошлом операций и, соответственно, добились определенного прогресса в совершенствовании нашей политики и стратегии. Например, мы уже не ставим знака равенства между выборами и демократией, хотя выборы, несомненно, являются важной вехой в демократизации и государственном строительстве. Мы также поняли, что преждевременные выборы могут в некоторых случаях тормозить долгосрочное демократическое развитие, в чем мы убедились на собственном опыте в Камбодже и Боснии. И несмотря на небывало высокие ожидания в международном сообществе того, что после завершения конфликта с применением насилия будет оперативно сформировано законное правительство, слишком раннее проведение выборов по окончании конфликта может усилить поляризацию в стране путем закрепления во власти в политических структурах радикальных элементов.

И мы руководствуемся этими уроками на практике. Решение о сроках проведения выборов в Косово или в Афганистане принималось более взвешенно с учетом общей политической ситуации. Из-за растущих опасений в отношении преждевременного проведения выборов и желания свести к минимуму масштабы международного управления для исполнения властных полномочий все чаще создаются временные органы, что дает дополнительное время для подготовки условий,

более благоприятствующих восстановлению политической жизни после войны, включая формирование политических партий.

Однако по мере того как мандаты операций по поддержанию мира становятся более амбициозными и начинают включать обеспечение верховенства закона и проведение институциональных реформ, особенно в полиции, секторе безопасности и судебной системе, которые непосредственно затрагивают саму суть общего процесса политической демократизации, миротворцы начинают сталкиваться со все большими сложностями. Я хотел бы предложить участникам этого круглого стола обсудить три группы вопросов.

Эти новые миротворческие мандаты, по сути, означают, что нам приходится преобразовывать системы, определяющие реализацию властных полномочий в обществе. Поэтому первая группа вопросов касается общей стратегии. Как мы можем обеспечить подлинное вовлечение и ответственность местного руководства, когда на деле сама реформа, вероятно, угрожает подорвать основу их власти? Какой стратегии политического посредничества мы можем придерживаться? Какие стимулы и рычаги могут использовать внешние стороны? Я задаю эти вопросы, поскольку считаю, что мы по-прежнему слишком много внимания уделяем техническим аспектам помощи в деле государственного строительства и демократизации и слишком мало – отдельным секторам. Постконфликтное миростроительство – это прежде всего политический процесс. Даже если мы будем обладать превосходными техническими знаниями в вопросах о том, как сформировать независимую избирательную комиссию, или как переписать базовые законы и постановления, или как отбирать, готовить и обучать силы безопасности, или как укреплять механизмы гражданского надзора, в отсутствие четкой политической стратегии добиться успеха, вероятно, не удастся. Имеются ли у нас, международного сообщества, общее видение и общая стратегия в отношении таких

стран, как Афганистан или Конго?

Вторая группа вопросов касается того, полагаем ли мы надлежащей базой знаний, опыта и квалифицированных кадров для оказания помощи в процессах миростроительства и государственного строительства. Все мы признаем, что демократия может принимать различные формы и что единой модели демократии не существует. Однако применяемые до сих пор в ходе операций ООН подходы, как правило, предусматривают использование современных моделей выборов и демократизации, которые только усиливают разрыв, что, возможно, не всегда способствует политическому сотрудничеству, или проведение реформ в зависимости от имеющихся возможностей, характер которых определяется собственным институциональным опытом доноров, а не сложившимися в данной постконфликтной стране политическими, экономическими и социальными реалиями. Обладаем ли мы надлежащими знаниями, опытом и сосредоточенностью на вопросах миростроительства и демократизации, чтобы помогать странам, которые слабо или недостаточно полно контролируют свою территорию? Достаточно ли мы знаем о традиционных или обычных институтах и функциях, которые они выполняют в обществе тех стран, где мы развертываем свои миссии в качестве первых миростроителей? Я убеждена в том, что мы — ООН или, если уж на то пошло, сообщество доноров в целом — не прилагаем достаточно усилий для поддержки, мобилизации и задействования опыта так называемого «глобального Юга» в области государственного строительства и миростроительства. Именно страны, прошедшие через горнило сложных демократических реформ и государственного строительства, накопили политический опыт и знания, которые действительно полезны в условиях постконфликтной демократизации и миростроительства. Я приветствую решение участников этого практикума сосредоточиться на изучении опыта различных регионов и стран и на-

деюсь, что нам удастся лучше задействовать базу знаний, имеющих более непосредственное отношение к условиям, в которых мы действуем.

Третья группа вопросов касается сроков миростроительства и государственного строительства, уровня ожиданий и амбиций, определения приоритетности и последовательности и более рационального использования внешних инструментов, включая механизмы финансирования. Мы прошли большой путь, прежде чем признали, что постконфликтное миростроительство, государственное строительство и демократизация — это процессы, требующие времени. И я убеждена в том, что ООН обладает сравнительным преимуществом перед другими многосторонними организациями или двусторонними донорами в этом долгосрочном процессе, поскольку располагает различными инструментами вмешательства на разных этапах развития ситуации: от установления мира и посредничества до поддержания мира и сотрудничества в области развития. Однако когда я вижу, какое время отводится на то, чтобы операции по миростроительству и государственному строительству начали приносить плоды, я неизбежно задаюсь вопросом, насколько реалистичны наши ожидания и амбиции. Я люблю смотреть по телевизору японские исторические драмы и нередко вспоминаю в этой связи о том, что после реставрации Мэйдзи и гражданской войны Японии потребовалось 22 года, чтобы принять свою первую современную конституцию, которая к тому же даже не была полностью демократичной. Когда мы занимаемся оказанием внешней помощи, мы должны определять приоритеты и последовательность предоставления этой помощи таким образом, чтобы располагать ресурсами и политическим вниманием для решения приоритетных задач на каждом данном этапе. Это, по сути, означает, что мы как миротворцы начнем с решения неотложных приоритетных задач,

Демократия, мир  
и безопасность:  
роль ООН

касающихся общей демократизации, сразу же после завершения конфликта, а затем эта деятельность будет продолжена другими внешними сторонами или национальными правительствами. Однако как мы определяем приоритеты? Располагаем ли мы надлежащими финансовыми инструментами, действующими достаточно долгое время, чтобы начатое нами действительно было доведено до конца? Помимо того, что определенные области институциональной реформы недофинансируются, наблюдается тенденция к тому, что доноры теряют политический интерес и, соответственно, прекращают долгосрочное финансирование после завершения операций по поддержанию мира, которые финансируются за счет начисленных взносов, несмотря на то, что, как мы все признаем, это длительный процесс. Если у вас есть 10 миллионов долларов на оказание помощи какой-нибудь стране, то не лучше ли выделять по одному миллиону долларов в течение 10 лет, чем выделить все 10 миллионов в первый же год, когда это будет политически выигрышным ходом?

Вот лишь некоторые из вопросов, на которые было бы полезно получить ответ.

Я особо выделила политическую природу миростроительства и государственного строительства. Однако в завершение хочу вопреки всему вышесказанному заявить, что политическое развитие, или демократизация, – это не панацея. Нельзя также игнорировать связи с социально-экономическим развитием, правами человека и правосудием. Как мы поняли на собственном опыте во многих местах, где проводятся операции, – в Тиморе-Лешти, Либерии, ДРК, Гаити, – вопросы политического развития, административных реформ, социально-экономического развития и прав человека взаимосвязаны, и их следует решать в комплексе. Сбой в одной области неизбежно негативно скажется на остальных. Надеюсь, что по итогам обсуждений, подобных нынешнему, будут вынесены ценные уроки и сформулированы рекомендации, которые позволят нам сообща улучшать подходы к осуществлению этой важной деятельности по обеспечению мира, стабильности и демократизации. ■

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 7: Выступление Постоянного наблюдателя от ИИДЕА при ООН д-ра Массимо Томмазоли**

На ход ведущегося в настоящее время международного обсуждения связей между демократией и миростроительством влияет широкий круг разнообразных подходов различных сообществ руководителей и практических работников, которые стремятся достичь разных, хотя и взаимосвязанных, целей миростроительства, демократизации и государственного строительства.

В бурное десятилетие 1990-х годов сформировалась новая повестка дня в области

конфликтов и демократизации. В настоящее время сложилось широко распространенное понимание того, что демократия является наилучшим инструментом мирного урегулирования социальных и политических конфликтов и, таким образом, закладывает наиболее устойчивую базу политического и экономического развития. Однако поскольку демократизация предполагает глубокие изменения в распределении властных полномочий и отношениях между гражданами и государством, демократия нередко порождает насилие, прежде чем становится способной регулировать конфликты. Для общества стран, выходящих из состояния конфликта, уделение приоритетного внимания решению важнейших неотложных задач, таких как восста-

новление государственных институтов и укрепление системы безопасности и финансовой системы, может поставить под угрозу разработку необходимой демократической практики, обеспечивающей долгосрочную стабильность.

За последние 20 лет наметилось коренное отличие от всех использовавшихся ранее стратегий перехода в посткризисных ситуациях, в основе которого лежит интеграция отдельных элементов демократизации в миростроительство. Так, сейчас является общепризнанным, что процесс перехода в посткризисных условиях должен включать стратегию (вос)становления демократических процессов (главным образом путем выборов) наряду с формированием демократических институтов (парламентов, системы сдержек и противовесов, местных органов управления и т. д.) и демократической общественной сферы (как правило, путем укрепления организаций гражданского общества и средств массовой информации).

Кроме того, оценки и связанные с политической сферой исследования международных операций гуманитарного характера позволили консолидировать набор действий в области политики, направленных на предупреждение конфликтов, в качестве одной из ключевых областей деятельности двусторонних и многосторонних участников (OECD 2001; Tommasoli 2003). Влиятельные аналитические работы по вопросам политики, подготовленные в этот период, охватывали широкий круг вопросов от оценки роли международных участников в гуманитарных кризисах (Eriksson, 1997) и «комплексных гуманитарных чрезвычайных ситуациях» (Macrae and Zwi, 1994; Nafziger, Stewart and Vayrinen, 2000) до социально-экономических последствий конфликта, их

влияния на процесс развития и недостаточный уровень развития и изучения роли горизонтального неравенства в условиях насильственных конфликтов (Stewart and Fitzgerald 2001, Stewart 2008). Если на начальном этапе повышенное внимание уделялось экономическим аспектам гражданских войн (Collier et al. 2003) и роли повестки дня их национальных и международных участников в экономической области (Berdal and Malone, 2000; Ballentine and Sherman 2003), то в последнее время в исследованиях и программных заявлениях рассматриваются вопросы конфликтов и нестабильности государственного строительства (OECD, 2007, 2008 and 2009)<sup>2</sup>.

С точки зрения традиционных усилий по миростроительству также возникают серьезные сомнения в роли демократии как средства, позволяющего покончить с конфликтами, что объясняется множеством причин: в частности, недостатком доверия в отношениях между заинтересованными сторонами, влиянием элит, которые могут продолжать разжигать националистические, этнические или расовые противоречия в обществе, и слабостью или раздробленностью государства, политических партий и гражданского общества. В ходе разворачивающегося на международных политических форумах обсуждения вопросов предупреждения конфликтов и миростроительства – иногда уходящего в сторону ввиду конкуренции между международными учреждениями с частично совпадающими мандатами – нередко упускается из виду основополагающая роль, которую играют демократические институты и процессы в построении устойчивого мира.

Недооценка потенциала демократизации также связана с сосуществованием противоречащих друг другу кратко- и долгосрочных

Демократия, мир  
и безопасность:  
роль ООН

<sup>2</sup> См. также обсуждение в связи с готовящимся докладом Всемирного банка о мировом развитии 2011 года "Overcoming Conflict and Fragility" на сайте <http://blogs.worldbank.org/conflict/world-development-report-2011> по состоянию на 26 августа 2010 года.

приоритетов в области миростроительства. С одной стороны, краткосрочная необходимость вовлечения в мирный процесс его потенциальных противников может подорвать легитимность демократических процессов и институтов и отрицательно сказаться на долгосрочной устойчивости мирных процессов, что самым непосредственным образом связано со способностью добиться примирения в социальной, экономической и политической сферах. С другой стороны, демократическая конкуренция, проявляющаяся, как правило, в ходе избирательных циклов в постконфликтных условиях, может усилить поляризацию участников политической жизни (которые во многих случаях сами еще не завершили превращение из вооруженных групп в политические партии) в нестабильных ситуациях «ни войны, ни мира». В любом случае, наличие действенных государственных институтов зачастую считается одним из необходимых условий обеспечения важнейшими общественными благами для достижения мира и безопасности, такими как безопасность и общественная жизнь.

Утверждение Пола Колльера, что «на сегодняшний день демократия в странах «нижнего миллиарда» не только не уменьшила масштабы политического насилия, но и привела к их увеличению», представляет собой один из последних примеров геополитических озабоченностей, которые могут определять характер участия международного сообщества, а также эффективности демократизации в постконфликтных ситуациях. Он описывает модель, которой настоящее время следуют многие страны «нижнего миллиарда», как «ложную демократию, защищаемую святостью суверенитета» (Collier 2009, p. 11). По его мнению, такие страны «слишком велики, чтобы быть нациями, и в то же время слишком малы, чтобы быть государствами», поскольку «не обладают масштабами, необходимыми для эффективного обеспечения общественными благами» (Collier 2009,

p. 229). Колльер предлагает весьма соблазнительный вариант международного обеспечения некоторых общественных благ, а именно безопасности и подотчетности.

Хотя в некоторых экстремальных случаях такой подход может представляться оправданным, важно подчеркнуть, что международное обеспечение общественных благ противоречит одному из важнейших уроков демократизации в прошлом десятилетии, а именно важности выработки самобытных решений, не ограничивающихся риторическим признанием национальной ответственности.

Один из важных вопросов, которые предстоит решить, – это вопрос о том, как ООН и другие внешние стороны могут способствовать выработке самобытных решений. Ниже описываются некоторые последствия для действий международного сообщества, и в частности ООН:

#### **1. Укрепление демократической практики при одновременном повышении эффективности избирательных процессов.**

Международное сообщество традиционно – и вполне обоснованно – уделяет значительное внимание связи между выборами и конфликтами. Усилия по построению демократии в послевоенный период не следует рассматривать ни как ограничивающиеся исключительно оказанием помощи в избирательной сфере, ни как своеобразное «дополнение», которым можно будет заняться когда-нибудь в будущем; на самом деле эти усилия следует рассматривать как «процесс, который начинается на различных уровнях в ходе послевоенного восстановления» (International IDEA, 2006, p. 187). В этой связи важно, чтобы международное сообщество укрепляло демократическую практику в виде совместного использования официальных и неофициальных институциональных механизмов коллективного принятия решений и разнообразные процедуры принятия решений на основе предварительного обсуждения, в основу которых положены ключевые ценности

демократии, такие как возможность всеобщего участия, формирование консенсуса и подотчетность, в рамках усилий по построению и поддержанию мира.

**2. Выход за рамки линейных парадигм перехода.** Термин «переход» используется применительно к процессам и демократизации, и миростроительства. Общей для обеих этих сфер тенденцией в последние годы было выражение сомнений в правильности линейных парадигм перехода, которые во многом определяли ход анализа вопросов политики на первоначальном этапе (Carothers 2002). После более чем двух десятилетий работы на стыке этих разных (и иногда одновременных) процессов перехода мы все знаем, что постконфликтные ситуации являются нестабильными; что простых и быстрых политических решений не существует; что условия имеют огромное значение; и что нельзя навязывать странам никакие абстрактные модели, определяющие последовательность шагов, без учета национальных особенностей.

**3. Решение проблем, связанных с международной помощью.** Действия международного сообщества по оказанию поддержки демократизации в ситуациях, чреватых конфликтами, сопряжены с множеством проблем. Наиболее «политические» из них связаны с попытками насадить демократию извне (главным образом путем навязывания избирательных и институциональных моделей, но в некоторых неоднозначных случаях и посредством военного вмешательства) или отказом признать результаты демократических процессов, идущих изнутри. Другие проблемы, хотя и не столь политические по своему характеру, к числу которых относятся, в частности, краткосрочные горизонты участия, отсутствие согласованности, ограниченная координация, нехватка ресурсов, ненадлежащий учет местных условий и неправильная расстановка приоритетов или сочетание всего вышеизложенного, также сказываются на авторитете и эффективно-

сти международных действий по демократизации.

**4. Учет гендерного компонента в демократизации и миростроительстве.** Одним из главных недостатков, которым страдает международная деятельность в областях демократизации и миростроительства, является разрыв между политикой и практикой. В качестве наглядного примера можно привести разрыв между политикой и практикой в гендерной сфере. Как отмечалось в концептуальной записке, подготовленной для настоящего круглого стола, достижение гендерного равенства остается сложной задачей даже для стабильных демократий, а уж в раздираемых конфликтами и постконфликтных странах положение еще более критическое. В таких условиях ключевые трудности на пути обеспечения мира и безопасности связаны с гендерными аспектами, и поэтому их устранение требует осуществления инициатив, учитывающих гендерную проблематику. В этом году отмечается десятая годовщина принятия резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности ООН (Совет Безопасности ООН 2000) о ведущей роли женщин в миротворчестве и предотвращении конфликтов. Мы рассчитываем обсудить, как учитывался в прошедшем десятилетии опыт женщин в конфликтах и как он повлиял на программы работы в области демократии и мира и безопасности.

**5. Расширение все более активного участия ООН в демократизации в качестве одного из важных компонентов ее функции миростроительства.** Необходимо организовать в ООН откровенное и открытое обсуждение вопроса о том, как обеспечить решение задач в области демократизации и миростроительства в условиях конфликтов. К этому обсуждению следует привлечь все стороны, участвующие в урегулировании постконфликтных ситуаций, которые занимают разнообразными аспектами миростроительства и демократизации. Это будет способствовать развитию процесса, начало

Демократия, мир  
и безопасность:  
роль ООН

которого в ООН было положено принятием в сентябре 2009 года Директивной записки Генерального секретаря по вопросу о демократии (UN Secretary-General 2009c). В этой директивной записке описывается «рамочный механизм Организации Объединенных Наций в области поддержки демократии, основанный на универсальных принципах, нормах и стандартах, подчеркивающий значение международно согласованных норм, использующий уроки, извлеченные из накопленного опыта, и определяющий области поддержки, в которых ООН обладает сравнительными преимуществами». Кроме того, в этой директивной записке говорилось о приверженности «Организации упорядоченным, согласованным и последовательным действиям в поддержку демократии».

**6. Извлечение уроков из накопленного опыта.** Обзор роли ООН в поощрении демократии (Newman and Rich 2004) основан на результатах пяти тематических исследований (два из которых – по Тимору-Лешти и по Афганистану – также включены в повестку дня этого круглого стола), в которых подчеркивается важность трех факторов, имеющих непосредственное отношение к сегодняшнему кругу дискуссий.

- Первый из этих факторов – это *управление временем*. ООН в своей работе вынуждена руководствоваться необходимостью соблюдения множества графиков, прекрасно понимая при этом, что формирование демократических институтов и процессов и строительство демократии как политической системы требуют глубоких поколенческих сдвигов. Несмотря на это, выработка согласованных стратегий начала участия в процессе и выхода из него по-прежнему остается одним из важнейших элементов, активно обсуждаемых в ходе большинства дебатов по текущим проблемам политики.
- Второй фактор – это *необходимость компромиссов* между универсальными

понятиями управления и реалиями местной политической жизни и политическими институтами, между принципиальностью и прагматизмом, между безопасностью и политикой, между долгосрочными процессами наращивания потенциала и краткосрочными результатами.

- Третий фактор – это *овладение практическими приемами*. Несмотря на значительное расширение и консолидацию в ООН резерва технических специалистов, занимающихся вопросами демократизации, опыт показывает ограниченность технических подходов в деле демократизации, особенно если в основе таких подходов не лежит анализ политических условий, и важность извлечения уроков из накопленного опыта, особенно применительно к процессам консультаций и обсуждений.

**7. Решение главных проблем, препятствующих активизации роли ООН в деле демократизации и миростроительства,** включая следующее:

- *Борьба с разрозненными подходами*. Необходимо обеспечить всесторонний и целостный подход к демократизации в рамках всех операций ООН посредством осуществления комплексных стратегий, объединяющих различные аспекты безопасности, политической сферы, развития, гуманитарной деятельности и гендерной проблематики, которыми занимаются разные структуры системы.
- *Наращивание потенциала в области контекстуального анализа*. Необходимо наращивать потенциал для более глубокого понимания местных условий и решения сложных проблем в связи с построением демократии, не ограничиваясь техническими подходами, принятыми для удовлетворения потребностей отдельных секторов и участников (например, избирательных органов, конституционных ас-

самблей, законодательной власти, судебных органов, политических партий, институтов гражданского общества и средств массовой информации).

- *Устранение противоречий между краткосрочными и долгосрочными усилиями, потребностями и ожиданиями.* Необходимо избегать «латания дыр», особенно в постконфликтных ситуациях. Установление мира по определению является неотложной задачей, а демократизация по своей природе предполагает длительный процесс. Эта проблема оказывает самое непосредственное влияние на практическую работу на местах, поскольку формирование демократических институтов уже начинает регулярно фигурировать в большинстве программ миростроительства. В качестве наглядных примеров можно привести использование процессов разработки конституции и избирательных процессов в постконфликтных ситуациях в качестве неотъемлемой части стратегического подхода к регулированию конфликтов.
- *Изменение восприятия.* Нельзя рассматривать демократию как задачу, продвигаемую странами Севера или Запада. Требуется разработать многосторонние подходы, не предписывающие готовых рецептов, на основе передовых практических методов, извлеченных уроков, сравнительного опыта, сотрудничества по линии Юг-Юг (в том числе совместно с региональными организациями), наращивания потенциала на местах и развития диалога для обсуждения практических моментов демократизации.

**8. Уделение повышенного внимания процессам, а не мероприятиям.** Среди участников деятельности по демократизации, занимающихся оказанием помощи в проведении выборов, в настоящее время формируется подход, ориентированный на процессы, и подобный же подход пропагандируется и среди участников деятельности по миро-

строительству, с тем чтобы противостоять поголовно распространенной практике, ориентированной на мероприятия. Формирование подхода, ориентированного на процессы, особенно заметно в области выборов, где доноры все чаще переходят к оказанию помощи на протяжении всего избирательного цикла, а не концентрируются на поддержке изолированного избирательного мероприятия. Сегодня сложилось более глубокое, чем раньше, понимание того, что укрепление потенциала национальных избирательных органов может быть более важным, чем наблюдение за выборами. Кроме того, формируется более четкое понимание того, что достоверность результатов выборов зависит от деятельности, которая начинается задолго до дня голосования, и продолжается и после закрытия избирательных участков: от выбора избирательной системы до формирования авторитетных избирательных институтов, урегулирования конфликтных ситуаций в связи с выборами, обеспечения признания результатов выборов и т. д. В качестве обескураживающих примеров того, как огромные инвестиции в выборы не привели (мягко говоря) к ожидаемому улучшению положения в области прав человека и демократии, можно назвать Демократическую Республику Конго (ДРК) и Афганистан.

Подход, ориентированный на процесс, требуется не только в области поддержки выборов, но и в других областях: в частности, в областях разработки конституции и поддержки политических партий. Для того чтобы обеспечить уважение и соблюдение разработанных конституций, необходимо, чтобы они пользовались поддержкой всего населения – цель, достижимая лишь в том случае, если в обсуждении их положений активно участвуют все национальные заинтересованные стороны. Некоторые конституции, спешно навязанные тем, кто, как ожидалось, должен руководствоваться ими (даже если они разрабатывались с благородной целью положить конец внутреннему кон-

Демократия, мир  
и безопасность:  
роль ООН

фликту), оказались в долгосрочной перспективе плохими инструментами демократического управления. Наглядным примером такой конституции является конституция Боснии и Герцеговины, разработанная изолированной группой и включенная в качестве приложения в Дейтонское мирное соглашение 1995 года.

Разработку конституции можно рассматривать как один из важнейших элементов обеспечения взаимосвязи в рамках политического обсуждения, поскольку вопросы конституционного управления трудно игнорировать как в процессе укрепления мира, так и в области демократизации. Если мы приходим к выводу о том, что вопросы мира и демократии более нецелесообразно рассматривать по отдельности, то тогда необходимо внести полную ясность в понимание точек взаимосвязи, как бы они ни назывались в теоретических работах: разработкой конституции или учетом интересов элит, или договоренностями о распределении властных полномочий. Здесь, как и в других областях, взаимосвязи могут быть легко различимы, но при этом с трудом поддаваться практическому учету в рамках интеграционных усилий, которым посвящено шестое заседание этого круглого стола.

Что касается ИИДЕА, то мы по-прежнему готовы развивать наше стратегическое партнерство с ООН, ее структурами, учреждениями и фондами – а также с другими международными участниками – для дальнейшего разьяснения связей между демократией, миром и безопасностью и создания условий для организации обсуждения между практическими работниками из всех участвующих учреждений, с тем чтобы повысить эффективность наших действий. ■

# Справочные материалы и дополнительная литература

- Antonini, B. (ed.), *Security Council Resolutions Under Chapter VII: Design, Implementation and Accountabilities: The Cases of Afghanistan, Cote d'Ivoire, Kosovo and Sierra Leone* (Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), 2009), доступно по адресу <<http://www.fride.org/publication/655/security-council-resolutions-under-chapter-vii>>, по состоянию на 14 августа 2010 года
- Aucoin, L., 'The role of international experts in constitution-making: Myth and reality', *Georgetown Journal of International Affairs*, 5/1 (2004), pp. 89–95
- Austin, R., et al., *Democracy, Conflict and Human Security: Further Readings* (Stockholm: International IDEA, 2006), доступно по адресу <[http://www.idea.int/publications/dchs/upload/DCHS2\\_Inlay\\_Final.pdf](http://www.idea.int/publications/dchs/upload/DCHS2_Inlay_Final.pdf)>, по состоянию на 17 августа 2010 года
- Ballentine, K. and Sherman, J. (eds), *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2003)
- Bastian, S., and Luckham, R. (eds), *Can Democracy Be Designed? The Politics of Institutional Choice in Conflict-Torn Societies* (London: Zed Books, 2003)
- Benomar, J., 'Constitution-making after conflict: lessons for Iraq', *Journal of Democracy*, 15/2 (April 2004), pp. 81–95
- Berdal, M. R., and Malone, D. M. (eds), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2000)
- Бутрос-Гали, Б., *Повестка дня для мира: Превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира* (Нью-Йорк: ООН, 1992), доступно по адресу <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/289/17/IMG/N9228917.pdf?OpenElement>> по состоянию на 24 ноября 2010 года
- Бутрос-Гали, Б., *Повестка дня для развития* (Нью-Йорк: ООН, 1995), доступно по адресу <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/080/97/PDF/N9508097.pdf?OpenElement>> по состоянию на 24 ноября 2010 года
- Boutros-Ghali, B., *An Agenda for Democratization* (New York: UN, 1996)
- Brahm, E., 'Transitional justice, civil society, and the development of the rule of law in post-conflict societies', *International Journal of Not-for-Profit Law*, 1/4 (2007), доступно по адресу <[http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol9iss4/special\\_2.htm](http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol9iss4/special_2.htm)>, по состоянию на 14 августа 2010 года
- Brandt, M., *Constitutional Assistance in Post-Conflict Countries: The UN Experience: Cambodia, East Timor and Afghanistan* (New York: UN, 2005)
- Call, C. T., and Cook, S. E. (eds), *Special Issue on Democratization and Peacebuilding, Global Governance*, 9/2 (2003)
- Call, C. T., and Cousens, E., *Ending Wars and Building Peace, Coping with Crisis Working Paper Series* (NY: International Peace Academy, March 2007), доступно по адресу <[http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/cwc\\_working\\_paper\\_ending\\_wars\\_cces.pdf](http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/cwc_working_paper_ending_wars_cces.pdf)>, по состоянию на 14 августа 2010 года
- Call, C. T., with Wyeth, V., *Building States to Build Peace* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2008)
- Carothers, T., 'Democracy assistance: Political vs. developmental?', *Journal of Democracy*, 13/1 (2009), pp. 5–18
- Carothers, T., 'The end of the transition paradigm', *Journal of Democracy*, 13/1 (2002), pp. 5–21

- Collier, P., Elliott, V. L., Hegre, H., Hoeffler, A., Reynal-Querol, M. and Sambanis, N., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* (Oxford: The World Bank and Oxford University Press, 2003)
- Collier, P., *Wars, Guns, and Votes: Democracy in Dangerous Places* (New York: Harper/HarperCollins Publishers, 2009)
- Darby, J., and MacGinty, R. (eds), *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes* (Houndmills Basingstoke Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003)
- De Zeeuw, J., and Kuman, K. (eds), *Promoting Democracy in Postconflict Societies* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2006)
- Diamond, L., 'Elections without democracy: Thinking about hybrid regimes', *Journal of Democracy*, 13/2 (2002), pp. 21–35
- El-Kholy, H., and Tschirgi, N., *Re-thinking Approaches to Local Governance in Conflict Affected Countries in the Arab World: An Exploratory Study*, Discussion Paper Number 1 (Cairo: Cairo Regional Center, Regional Bureau of Arab States, UNDP, June 2010)
- Eriksson, J. (ed.), *The International Response to Conflict and Genocide; Lessons from the Rwanda Experience. Synthesis Report* (Copenhagen: Danida, 1997)
- Ghai, Y., and Galli, G., 'Constitution Building Processes and Democratization', in R. Austin et al., *Democracy, Conflict and Human Security: Further Readings* (Stockholm: International IDEA, 2006), pp. 232–49
- Goetz, A.-M., 'Gender and accountability', in A. Dobrowolsky and V. Hart (eds.), *Women Making Constitutions: New Politics and Comparative Perspectives* (Houndmills Basingstoke Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003), pp. 52–67
- Haitian Ministry of Planning and External Cooperation (Ministère de la Planification et de la Coopération Externe), *Stratégie Nationale Pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté* (Growth and Poverty Reduction Strategy Paper) (Port-au-Prince: l'Imprimerie Deschamps, November 2007), доступно на французском языке по адресу <<http://www.mpce.gouv.ht/dsncrpfinal.pdf>> и на английском языке по адресу <<http://www.haitiinnovation.org/sites/default/files/Haiti%20Poverty%20Reduction%20Strategy%20Paper.pdf>>, по состоянию на 16 августа 2010 года
- Harris, P., and Reilly, B. (eds), *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators* (Stockholm: International IDEA, 1998), доступно по адресу <[http://www.idea.int/publications/democracy\\_and\\_deep\\_rooted\\_conflict/upload/ddrc\\_full\\_en.pdf](http://www.idea.int/publications/democracy_and_deep_rooted_conflict/upload/ddrc_full_en.pdf)>, по состоянию на 27 августа 2010 года
- Hart, V., 'Constitution-making and the transformation of conflict', *Peace and Change*, 26/2 (2001), pp. 153–76
- Hart, V., *Democratic Constitution Making* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, July 2003) доступно по адресу <<http://www.usip.org/files/resources/sr107.pdf>>, по состоянию на 27 августа 2010 года
- Hartzell, C., and Hoddie, M., 'Institutionalizing peace: power sharing and post-civil war conflict management', *American Journal of Political Science*, 47/2 (2003), pp. 318–332
- Hyden, G., and Venter, D. (eds), *Constitution-Making and Democratisation in Africa* (Trenton: Africa Institute of South Africa, 2001)

- International Association for Humanitarian Policy and Conflict Research, Peacebuilding Initiative Web site: <<http://www.peacebuildinginitiative.org/>>, по состоянию на 14 августа 2010 года
- International IDEA, Handbook on Democracy, Conflict and Human Security: Pursuing Peace in the 21st Century (Stockholm: International IDEA, 2006), доступно по адресу <[http://www.idea.int/publications/dchs/upload/Idea\\_HumanR\\_Low.pdf](http://www.idea.int/publications/dchs/upload/Idea_HumanR_Low.pdf)>, по состоянию на 17 августа 2010 года
- Irving, H., Gender and the Constitution: Equity and Agency in Comparative Constitutional Design (Cambridge: Cambridge University Press, 2008)
- King, O., and De Zeeuw, J., Political Party Development in Conflict-Prone Societies (The Hague, Netherlands: Institute of International Relations, 2006)
- Kumar, K., 'Reflections on international political party assistance', Democratization, 12/4 (2005), pp. 505–27
- Lindberg, S. I., 'Opposition parties and democratisation in Sub-Saharan Africa', Journal of Contemporary African Studies, 24/1 (2006), pp. 123–38
- Lyons, T., Demilitarizing Politics: Elections on the Uncertain Road to Peace (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2005)
- Macrae, J., and Zwi, A., 'Famine, complex emergencies and international policy in Africa: an overview', in J. Macrae and A. Zwi (eds), War & Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies, (London: Zed Books, 1994), pp. 6–36
- Mansfield, E. D., and Snyder, J., 'Democratization and war', Foreign Affairs, 74/3 (1995), pp. 79–97
- Mansfield, E. D., and Snyder, J., 'Democratic transitions, institutional strength and war', International Organizations, 56/2 (2002), pp. 297–337
- Nafziger, E. W., Stewart, F. and Vayrynen, R. (eds), War, Hunger, and Displacement: The Origins of Humanitarian Emergencies. Volume 1. The Origins of Humanitarian Emergencies: War and Displacement in Developing Countries; Volume 2. Weak States and Vulnerable Economies: Humanitarian Emergencies in Developing Countries (Oxford: Queen Elizabeth House Series in Development Studies, UN University/Wider Studies in Development Economics, 2000)
- Newman, E., and Rich, R. (eds), The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideas and Reality (Tokyo: UN University Press, 2004)
- OECD, The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict, Development Assistance Committee (Paris: OECD, 2001), доступно по адресу <<http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf>>, по состоянию на 27 августа 2010 года
- OECD, Principles of Good International Engagement in Fragile States and Situations, Development Assistance Committee (Paris: OECD, April 2007), доступно по адресу <<http://www.oecd.org/dataoecd/28/5/43463433.pdf>>, по состоянию на 27 августа 2010 года
- OECD, Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience, Development Assistance Committee (Paris: OECD, 2008), доступно по адресу <<http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf>>, по состоянию на 27 августа 2010 года
- OECD, Do No Harm: International Support for State Building, Development Assistance Committee (Paris: OECD, 2009)
- УВКПЧ, «Международный пакт о гражданских и политических правах», документ

- ООН, резолюция 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи, 16 декабря 1966 года, доступен по адресу <<http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm>>
- Overseas Development Institute (ODI), Fragile States Web page, доступно по адресу <<http://www.odi.org.uk/work/themes/details.asp?id=33&title=fragile-states>>, по состоянию на 14 августа 2010 года
- Группа по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира, доклад Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира («Доклад Брахими»), август 2000, доступен по адресу <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/594/72/pdf/N0059472.pdf?OpenElement>> по состоянию на 26 ноября 2010 года
- Paris, R., *At War's End: Building Peace After Civil Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004)
- Paris, R., and Sisk, T. (eds), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations* (London: Routledge, 2009)
- Pouligny, B., 'Promoting democratic institutions in post-conflict societies: giving diversity a chance', *International Peacekeeping*, 7/3 (2000), - pp. 17-35
- Reilly, B., and Nordlund, P. (eds), *Political Parties in Conflict Prone Societies: Encouraging Inclusive Politics and Democratic Development* (Tokyo: UN University Press, 2008)
- Reynolds, A. (ed.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2002)
- Russo, G. (ed.), *Joint Guidelines on Enhancing the Role of Women in Post-Conflict Electoral Processes* (New York: United Nations, 2007)
- Sherman, J., and Tortolani, B., 'Implications of peacebuilding and statebuilding in United Nations Mandates' in Center on International Cooperation, *Robust Peacekeeping: The Politics of Force* (New York: New York University Press, 2009), pp. 13-18, доступно по адресу <[http://www.cic.nyu.edu/peace\\_ssr/docs/robustpeace.pdf](http://www.cic.nyu.edu/peace_ssr/docs/robustpeace.pdf)>, по состоянию на 14 августа 2010 года
- Sisk, T. (ed.), *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance* (Stockholm: International IDEA, 2001), доступно по адресу <[http://www.idea.int/publications/dll/upload/DLL\\_full\\_book.pdf](http://www.idea.int/publications/dll/upload/DLL_full_book.pdf)>, по состоянию на 27 августа 2010 года
- Sivapathasundaram, D., *Elections in Post-Conflict Environments: The Role of International Organizations* (Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems, 2004), доступно по адресу <[http://www.ifes.org/publication/b552491b9259d857e0d69017fde73ee0/2004\\_Manatt\\_Dileepan\\_Sivapathasundaram.pdf](http://www.ifes.org/publication/b552491b9259d857e0d69017fde73ee0/2004_Manatt_Dileepan_Sivapathasundaram.pdf)>, по состоянию на 11 августа 2010 года
- Sderberg, M., and Ohlson, T., *Democratisation and Armed Conflicts* (Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency, 2003), доступно по адресу <<http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA2533en.pdf&a=2724>>, по состоянию на 27 августа 2010 года
- Stewart, F. (ed.), *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies* (Houndmills Basingstoke Hampshire: Palgrave Macmillan: Palgrave Macmillan, 2008)

- Stewart, F. and Fitzgerald, V. (eds), *War and Underdevelopment, Volume 1: The Economic and Social Consequences of Conflict* (Oxford: Oxford University Press, 2001)
- Tolbert, D., with Solomon, A., 'United Nations Reform and supporting the rule of law in post-conflict societies', *Harvard Human Rights Journal*, 19 (Spring 2006), pp. 29-62
- Tommasoli, M., 'Inequality, vulnerability to violent conflict, and aid incentives for peace', Paper presented at the Fourth Annual Global Development Conference on Globalization and Equity, Global Development Network, Cairo, Egypt, 21 January 2003, доступно по адресу <[http://depot.gdnet.org/cms/conference/papers/4th\\_pr14.4.5\\_Tommasoli\\_paper.pdf](http://depot.gdnet.org/cms/conference/papers/4th_pr14.4.5_Tommasoli_paper.pdf)>, по состоянию на 26 августа 2010 года
- ООН, Всеобщая декларация прав человека, 10 декабря 1948 года, доступна по адресу <<http://www.un.org/ru/documents/udhr/>> по состоянию на 24 ноября 2010 года
- UN, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, *An Inventory of Post-Conflict Peacebuilding Activities* (New York: UN, 1996), доступно по адресу <[http://www.un.org/esa/peacebuilding/Library/st\\_esa\\_246.pdf](http://www.un.org/esa/peacebuilding/Library/st_esa_246.pdf)>, по состоянию на 14 августа 2010 года
- UN, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping* (New York: UN, July 2009), доступно по адресу <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>>, по состоянию на 15 августа 2010 года
- UN Development Group (no date), *Haiti – Cadre De Cooperation Interimaire (CCI) (Haiti – Interim Cooperation Framework (ICF))*, available in French at <<http://haiticci.undg.org/index.cfm?Module=ActiveWeb&Page=WebPage&s=introduction&NewLanguageID=fr>>, and in English at <<http://haiticci.undg.org/index.cfm?Module=ActiveWeb&Page=WebPage&s=introduction&NewLanguageID=en>>, по состоянию на 14 августа 2010 года
- UN Development Group 2008a, *Haiti's Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement UNDAF 2009–2011 (Haiti's UN Development Assistance Framework 2009–2011)*, 25 November 2008, available in original French at <[http://www.undg.org/docs/9641/UNDAF\\_HAITI\\_final.doc](http://www.undg.org/docs/9641/UNDAF_HAITI_final.doc)>, по состоянию на 14 августа 2010 года
- UN Development Group 2008b, *Haiti United Nations Development Assistance Framework 2009–2011*, 25 November 2008, доступно по адресу <[http://www.undg.org/docs/9641/UNDAF\\_HAITI\\_final.doc](http://www.undg.org/docs/9641/UNDAF_HAITI_final.doc)>, по состоянию на 27 августа 2010 года
- UN Development Group 2008c, *Timor-Leste's UN Development Assistance Framework 2009–2013*, 18 December 2008, доступно по адресу <<http://www.undg.org/docs/9966/00-Undaf-draff-December-181208.pdf>>, по состоянию на 27 августа 2010 года
- UN Secretary-General, 'Note from the Secretary-General: Guidance on the relations between Representatives of the Secretary-General, Resident Coordinators and Humanitarian Coordinators', 11 December 2000, доступно по адресу <<http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/FN/Multidimensional%20and%20Integrated/Note%20of%20Guidance%20on%20Integrated%20Missions.pdf>>, по состоянию на 17 августа 2010 года
- UN Secretary-General 2006a, 'Note from the Secretary-General: Guidance on integrated missions', 17 January 2006, доступно по адресу <<http://www.undg.org/docs/9899/>>

- Note-of- Guidance-on-Integrated-Missions-2006.pdf>, по состоянию на 15 августа 2010 года
- UN Secretary-General 2006b, Integrated Missions Planning Process: Guidelines Endorsed by the Secretary-General on 13 June 2006, June 2006, доступно по адресу <[http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/FN/Multidimensional%20and%20Integrated/06\\_DPKO\\_IMPP\\_final\\_.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/FN/Multidimensional%20and%20Integrated/06_DPKO_IMPP_final_.pdf)>, по состоянию на 13 августа 2010 года
- UN Secretary-General 2006c, Inventory of United Nations Capacity in Peacebuilding, Executive Office of the Secretary-General (New York: UN, September 2006), доступно по адресу <[http://www.undp.org/cpr/iasc/content/docs/Oct\\_Links/doc\\_4.pdf](http://www.undp.org/cpr/iasc/content/docs/Oct_Links/doc_4.pdf)>, по состоянию на 14 августа 2010 года
- UN Secretary-General, 'Decisions of the Secretary-General—25 June meeting of the Policy Committee', interoffice memorandum, 26 June 2008, доступно по адресу <<http://www.undg.org/docs/9898/Integration-decision-SG-25-jun-08.pdf>>, по состоянию на 16 августа 2010 года
- Генеральный секретарь ООН 2009а, Доклад Генерального секретаря о миростроительстве в период сразу же после окончания конфликта (A/63/881–S/2009/304), 11 июня 2009 года, доступен по адресу <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/367/72/PDF/N0936772.pdf?OpenElement>> по состоянию на 24 ноября 2010 года
- Генеральный секретарь ООН 2009б, Доклад Генерального секретаря о Фонде миростроительства (A/64/217–S/2009/419), 3 августа 2009 года, доступен по адресу <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/438/31/PDF/N0943831.pdf?OpenElement>> по состоянию на 24 ноября 2010 года
- UN Secretary-General 2009с, Secretary-General's Guidance Note on Democracy, September 2009, доступно по адресу <<http://www.un.org/democracyfund/Docs/UNSG%20Guidance%20Note%20on%20Democracy.pdf>>, по состоянию на 13 августа 2010 года
- Совет Безопасности ООН, Резолюция 1325 (2000) Совета Безопасности ООН от 31 октября 2000 года [о женщинах, мире и безопасности], S/RES/1325 (2000), доступна по адресу <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/20/PDF/N0072020.pdf?OpenElement>> по состоянию на 24 ноября 2010 года
- Совет Безопасности ООН, Резолюция 1542 (2004) Совета Безопасности ООН от 30 апреля 2004 года [об учреждении Миссии ООН на Гаити (МООНСГ)], S/RES/1542 (2004), доступна по адресу <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/333/00/PDF/N0433300.pdf?OpenElement>> по состоянию на 24 ноября 2010 года
- Совет Безопасности ООН, Резолюция 1899 (2009) Совета Безопасности ООН от 16 декабря 2009 года [о продлении мандата Сил ООН по наблюдению за разъединением], S/RES/1899 (2009), доступна по адресу <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=sres1899&Lang=R>> по состоянию на 24 ноября 2010 года
- UND Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document, January 1997, доступно по адресу <<http://mirror.undp.org/magnet/policy/>>, по

- состоянию на 15 августа 2010 года
- UNDP 2008a, Evaluation of the Democratic Governance Thematic Trust Fund: Consolidated Report, New York, May 2008, доступно по адресу <<http://www.undp.org/governance/docs/DGTTFEvaluationReport.pdf>>, по состоянию на 26 августа 2010 года
- UNDP 2008b, UNDP Strategic Plan, 2008-2011 – Accelerating Global Progress on Human Development, DP/2007/43/Rev. 1, updated pursuant to decision 2007/32 (Geneva: UN, 22 May 2008), доступно по адресу <<http://www.undp.org/execution/word/dp07-43Rev1.doc>>, по состоянию на 17 августа 2010 года
- UNDP 2008c, ‘UNDP country programme for Timor-Leste 2009-2013’, 14 July 2008, доступно по адресу <[http://www.tl.undp.org/RBAA\\_file/UNDP%20Country%20Programme%20for%20Timor-Leste%20\(2009-2013\).pdf](http://www.tl.undp.org/RBAA_file/UNDP%20Country%20Programme%20for%20Timor-Leste%20(2009-2013).pdf)>, по состоянию на 27 августа 2010 года
- UNDP 2008d, ‘The RC (Resident Coordinator) interview: Jordan Ryan, Liberia’, December 2008, доступно по адресу <<http://www.undg.org/index.cfm?P=1067>>, по состоянию на 17 августа 2010 года
- UNDP, Governance in Conflict Prevention and Recovery: A Guidance Note (Oslo: UN, 2009), доступно по адресу <[http://www.undp.org/oslocentre/docs09/Governance\\_Conflict\\_GuidanceNote.pdf](http://www.undp.org/oslocentre/docs09/Governance_Conflict_GuidanceNote.pdf)>, по состоянию на 14 августа 2010 года
- Unsworth, S., ‘Is political analysis changing donor behaviour?’ Paper prepared for Conference of the Development Studies Association, London, September 2008, доступно по адресу <<http://www.gsdr.org/go/display&type=Document&id=3191&source=rss>>, по состоянию на 14 августа 2010 года
- Widner, J., ‘Constitution writing in post-conflict settings: an overview’, William and Mary Law Review 49 (2008), pp. 1513-41
- Wieland-Karimi, A., ‘Afghanistan: no peace without the majority of the population’ (Berlin: Friedrich Ebert Stiftung (Friedrich Ebert Foundation), 2001), доступно по адресу <<http://library.fes.de/fulltext/id/01137.html>>, по состоянию на 14 августа 2010 года
- Woodrow, P., and Chigas, D., ‘Distinction with a difference: conflict sensitivity and peacebuilding’ (2009), доступно по адресу <[http://www.cdainc.com/cdawww/pdf/article/RPP\\_Differentiating%20Conflict%20Sensitivity%20and%20Peacebuilding\\_20091026.pdf](http://www.cdainc.com/cdawww/pdf/article/RPP_Differentiating%20Conflict%20Sensitivity%20and%20Peacebuilding_20091026.pdf)>, по состоянию на 14 августа 2010 года
- World Bank, Global Monitoring Report 2009: A Development Emergency (Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 2009), доступно по адресу <[http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2009/Resources/5924349-1239742507025/GMR09\\_book.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2009/Resources/5924349-1239742507025/GMR09_book.pdf)>, по состоянию на 14 августа 2010 года
- WorldPublicOpinion.org, World Public Opinion on Political Tolerance: A Study of 24 Nations, sponsored by the Inter-Parliamentary Union (Washington, D.C.: WorldPublicOpinion.org, Program on International Policy Attitudes, University of Maryland, September 2010), доступно по адресу <<http://www.ipu.org/idd-e/report09.pdf>>, по состоянию на 17 августа 2010 года

# Сокращения

БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
БПКВ	Бюро по предотвращению кризисных ситуаций и восстановлению
БПР	Бюро по политике в области развития (ПРООН)
ВКБ	Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ВМС	Всеобъемлющее мирное соглашение
ГДУ	Группа по вопросам демократического управления (БПР/ПРООН)
ДОИ	Департамент общественной информации (ООН)
ДООН	Программа добровольцев Организации Объединенных Наций
ДОПМ	Департамент операций по поддержанию мира (ООН)
ДОР	дипломатия, оборона и развитие
ДПВ	Департамент по политическим вопросам (ООН)
ДРК	Демократическая Республика Конго
ДЭСВ	Департамент по экономическим и социальным вопросам
ИИДЕА	Международный институт по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов
ИМООНТ	Интегрированная миссия Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти
КГВ	Координатор по гуманитарным вопросам
КГС	Канцелярия Генерального секретаря (ООН)
КМС	Комиссия по миростроительству
Комитет 34	Специальный комитет по операциям по поддержанию мира
КПН (маоистская)	Коммунистическая партия Непала (маоистская)
КР	Координатор-резидент
КСР	Комитет содействия развитию (ОЭСР)
КСР	Комплексные стратегические рамки
МИНУРКАТ	Миссия Организации Объединенных Наций в Центральноафриканской Республике и Чаде
МООНДРК	Миссия Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго
МООНВС	Миссия Организации Объединенных Наций в Судане

МООНК	Миссия Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово
МООНЛ	Миссия Организации Объединенных Наций в Либерии
МООНН	Миссия Организации Объединенных Наций в Непале
МООНСА	Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану
МООНСТ	Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити
МООНСИ	Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку
МПС	Межпарламентский союз
ООН	Организация Объединенных Наций
ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ОООНКИ	Операция Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре
ОООНПМЦАР	Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке миростроительства в Центральноафриканской Республике
ОПКП	Отдел по предупреждению конфликтов и преобразованиям (ШАРС)
ОПООНБ	Объединенное представительство Организации Объединенных Наций в Бурунди
ОПООНМСЛ	Объединенное представительство Организации Объединенных Наций по миростроительству в Сьерра-Леоне
ОПТ	окупированные палестинские территории
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПКПМ	Процесс комплексного планирования миссий
ПОООНС	Политическое отделение Организации Объединенных Наций для Сомали
ПРООН	Программа развития ООН
РДР	Программа разоружения, демобилизации и реинтеграции
РПООНПР	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
СБ	Совет Безопасности
СВК	Согласованность, взаимодополняемость и координация
СГООН	Страновая группа Организации Объединенных Наций
СПА	Семипартийный альянс

УВКПЧ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека
УПВ	Управление по правовым вопросам
УПМС	Управление по поддержке миростроительства
УС	Учредительное собрание
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФДООН	Фонд демократии Организации Объединенных Наций
ФКРООН	Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций
ШАРС	Швейцарское агентство развития и сотрудничества
ЮНАМИД	Смешанная операция Африканского союза/Организации Объединенных Наций в Дарфуре
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНМАС	Служба Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием
ЮНОГБИС	Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке миростроительства в Гвинее-Бисау
ЮНОДК	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНСКО	Канцелярия Специального координатора Организации Объединенных Наций по ближневосточному мирному процессу
ЮНСКОЛ	Канцелярия Специального координатора Организации Объединенных Наций по Ливану
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения





United Nations



**INTERNATIONAL IDEA**

International Institute for Democracy and Electoral Assistance

SE -103 34 Stockholm  
Sweden  
Tel +46 8 698 37 00  
Fax +46 8 20 24 22  
E-mail [info@idea.int](mailto:info@idea.int)

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](mailto:unobserver@idea.int)