



**Исполнительный совет
Программы развития
Организации Объединенных
Наций, Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения и Управления
Организации Объединенных
Наций по обслуживанию проектов**

Distr.: General
13 June 2012
Russian
Original: English

Вторая очередная сессия 2012 года
4–10 сентября 2012 года, Нью-Йорк
Пункт 4 предварительной повестки дня
Оценка

**Оценка вклада ПРООН в укрепление избирательных
систем и процессов**

Резюме

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Выводы	7
III. Заключение	11
IV. Рекомендации	14



I. Введение

1. Оценка вклада ПРООН в укрепление избирательных систем и процессов охватывает деятельность ПРООН по оказанию помощи в проведении выборов с 1990 года. Оценка проводилась в период с июня 2011 года по январь 2012 года в рамках программы работы Управления по вопросам оценки на 2011–2012 годы, утвержденной Исполнительным советом ПРООН. Это первая тематическая оценка по вопросам оказания помощи в проведении выборов, осуществленная на корпоративном уровне. Процедура предусматривает анализ результатов работы ПРООН по укреплению избирательных систем и процессов, оценку стратегий и возможностей ПРООН в плане повышения доверия к выборным механизмам и организациям и привлечения к участию более широких слоев населения.

2. Выборы являются одним из важнейших механизмов участия граждан в принятии решений, оказывающих влияние на их жизнь, и обеспечения подотчетности их представителей в отношении результатов их деятельности. В этом смысле выборы являются неотъемлемой частью поддерживаемых Организацией Объединенных Наций демократических преобразований и усилий в области деколонизации и постконфликтного миростроительства. В резолюции 55/2 Генеральной Ассамблеи в подтверждение достигнутого консенсуса народы мира заявляют, что они "не пожале[ют] усилий для поощрения демократии и укрепления правопорядка, а также обеспечения уважения всех международно признанных прав человека и основных свобод, включая право на развитие". Выборы являются краеугольным камнем этого процесса.

3. Помощь ПРООН в проведении выборов опирается на Всеобщую декларацию прав человека и Международный пакт о гражданских и политических правах, в которых подтверждается, что основой власти правительства является воля народа и что каждый отвечающий определенным требованиям гражданин имеет право участвовать в управлении своей страной. Проведение на регулярной основе заслуживающих доверие выборов с участием широких слоев населения укрепляет легитимность политической власти, являющейся основой стабильных государств, и уполномочивает правительства на решение сложных проблем в области устойчивого развития. Конечной целью ПРООН является «углубление демократии и ускорение темпов устойчивого развития человеческого потенциала путем предоставления всем людям возможности участия в принятии решений, оказывающих влияние на их жизнь»¹.

4. В настоящей оценке рассматривается роль ПРООН и ее вклад в достижение этих целей. Анализируется качество и ценность помощи, оказанной ПРООН в области проведения выборов в период 1990–2011 годов с особым акцентом на последнее десятилетие. В оценке исследуются различные подходы, используемые для оказания помощи в проведении выборов в различных условиях, на базе полученной информации выявляются основные проблемы, анализируются успехи и неудачи и в завершение формулируются ориентированные на перспективу конкретные рекомендации. Цель оценки

¹ Стратегический план ПРООН на 2008–2013 годы, пункт 1.

состоит в том, чтобы обеспечить поддержку будущих программ ПРООН путем изучения более совершенных и устойчивых методов оказания помощи.

5. Оценка охватывает программы поддержки, осуществляемые ПРООН во всех географических регионах и в различных ситуациях, включая страны с действующими миссиями (по поддержанию мира или политическими) и страны, где не действуют такие миссии; в различных политических условиях (сразу после завершения конфликта, в постконфликтной/переходной либо более стабильной ситуации), а также вопросы предоставления различных видов помощи (ориентированной на выборы или на процесс). В оценке особое внимание уделяется подходам стран к деятельности ПРООН по поддержке этих важнейших национальных процессов. При этом необходимо отметить, что национальные выборы или избирательные процессы не являются предметом оценки.

6. Для анализа эффективности и качества работы ПРООН по оказанию помощи в проведении выборов используются ориентировочные результаты деятельности ПРООН. Эти показатели дают возможность увязать усилия по оказанию помощи в проведении выборов с ориентировочными результатами, определенными в стратегических документах ПРООН. Они предусматривают обеспечение большей степени доверия к выборам и более широкого участия населения в избирательных процессах, системах и организациях путем повышения профессионализма сотрудников избирательных органов и расширения участия граждан в выборах. Оценивается также способность страновых отделений осуществлять проекты в области проведения выборов, обеспечивать мобилизацию средств и координацию работы с донорами.

7. В процессе разработки вопросов об оценке, сбора данных и анализа группа по оценке использовала критерии актуальности, эффективности, действенности и устойчивости. В целях создания надежной базы данных и информационной поддержки для обоснования результатов применялся подход, предусматривающий смешанные методики. Методы оценки включали тематические исследования, всеобъемлющие обследования с участием различных заинтересованных сторон и экспертов в роли источников информации, а также опросы и метаанализ существующих оценок.

8. Для рассмотрения специфики работы в различных ситуациях в оценку были включены одиннадцать страновых тематических исследований по программам помощи, осуществленным ПРООН в Афганистане, Бангладеш, Боливии, Гаити, Гайане, Гвинее, Кыргызстане, Ливане, Мексике, Мозамбике и Чаде. Тематические исследования помогли провести сравнительный анализ результатов работы в разных странах, регионах и в различных ситуациях, определить виды помощи, наиболее эффективные в конкретных условиях, и факторы, способствующие либо препятствующие достижению результатов. Наряду со страновыми исследованиями углубленный анализ деятельности ПРООН по оказанию поддержки включал исторический обзор деятельности ПРООН с 1990 года; исследование партнерских программ ПРООН по оказанию помощи в проведении выборов; анализ характера, структуры и бюджета проектов и программ ПРООН; изучение целесообразности и устойчивости избирательных технологий, применяемых в ходе оказания технической помощи.

9. В рамках оценки осуществлялись координация информации и обмен информацией с другими проектами, проводившимися одновременно, включая

следующие: «Оценка помощи, оказанной ПРООН пережившим конфликт странам» (Управление ПРООН по вопросам оценки), «Долгосрочное влияние помощи Организации Объединенных Наций в проведении выборов: извлеченные уроки» (Бюро ПРООН по политике в области развития), «Интегрированная помощь в области проведения выборов: извлеченные уроки» (Бюро ПРООН по политике в области развития, Департамент операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций и Департамент по политическим вопросам Организации Объединенных Наций), «Основы учета гендерной проблематики и расширение прав и возможностей женщин» (Бюро ПРООН по политике в области развития), «Оценка помощи в проведении выборов, оказанной Департаментом международного развития через посредство ПРООН» (Независимая комиссия Соединенного Королевства по вопросам воздействия помощи).

10. Основные проблемы оценки были обусловлены масштабами анализируемых проектов поддержки, сложностями, связанными с разработкой программы и постановкой задач, а также спецификой различных ситуаций, в которых оказывалась помощь в проведении выборов. Нельзя не отметить также непоследовательность в классификации проектов организации выборов в системе «Атлас»² и отсутствие институциональной документации по завершенным проектам, осуществленным на страновом уровне, что затрудняло сбор и анализ данных. Несмотря на принятые меры по усовершенствованию и применению системы «Атлас», информация по многим программам ПРООН по-прежнему отсутствует. Чтобы исправить ситуацию, группа по оценке запросила конкретные данные по каждому страновому отделению и получила дополнительную информацию из 52 стран. Отбор стран для проведения углубленных тематических исследований осуществлялся с учетом таких факторов, как политическая значимость анализируемой проблемы, количество запланированных выборов и миссий по оценке, действующих одновременно в масштабах страны. События национального масштаба, такие как выборы и другие мероприятия, также оказывали влияние на график работ на местах, сокращая время, отведенное для анализа и подготовки доклада.

11. Деятельность ПРООН по укреплению избирательных процессов началась в 1970-х годах и существенно активизировалась после окончания холодной войны, когда многие страны впервые приступили к организации многопартийных выборов. Первоначально усилия были сосредоточены на восполнении пробела в знаниях о принципах проведения демократических выборов. По мере роста осведомленности в отношении существа процесса акцент был перенесен на оказание помощи в плане повышения уровня легитимности избирательных процессов и организаций и обеспечения большего доверия к результатам выборов. В целях решения этих задач ПРООН разработала десять основных принципов оказания помощи в проведении выборов: реформа избирательной системы, укрепление избирательных органов, формирование устойчивых избирательных процессов, мобилизация и координация ресурсов, просвещение по вопросам гражданского и избирательного права, урегулирование связанных с избирательным процессом

² «Атлас» — это база данных по общеорганизационному планированию ресурсов, используемая ПРООН для осуществления проектов, финансирования, управления людскими ресурсами, инвентаризации и закупок, а также обеспечения внутреннего контроля и подотчетности.

споров, поддержка национальных органов по наблюдению за выборами, работа с политическими партиями, укрепление СМИ, расширение участия женщин. ПРООН предоставляет поддержку, ориентированную как на мероприятие, так и на соответствующий процесс. Первая призвана удовлетворить потребности, связанные с проведением конкретного мероприятия, например регистрации избирателей или организации выборов. Поддержка, ориентированная на соответствующий процесс, напротив, предусматривает более широкое применение целостного и всеобъемлющего подхода и оказание помощи как до выборов, так и во время выборов, а также после их проведения. Такая поддержка основана на принципе «избирательного цикла», который применяется почти в половине проектов, осуществляемых ПРООН в настоящее время.

12. Хотя помощь в проведении выборов схожа с другими видами поддержки в секторе демократического управления, она существенно отличается от помощи в области развития, которая предоставляется на иные цели. Выборы являются мероприятиями национального масштаба, предусмотренными конституцией, законом или мирным соглашением. В то же время существуют широко признанные международные обязательства в отношении проведения заслуживающих доверие выборов, предусматривающих состязательность, реализацию права всех граждан на участие в качестве избирателей или кандидатов, а также свободное, тайное и всеобщее голосование. Характер, качество и результаты оказанной помощи непосредственно зависят от предусмотренных законом сроков проведения выборов, избирательных органов, процедуры и участников избирательного процесса. Выборы широко освещаются в прессе, включают логистику и техническую работу, имеющие значимые политические последствия. Помимо соблюдения установленных сроков, проведение выборов требует масштабных организационных мероприятий, организации снабжения, технической поддержки, логистики, обеспечения безопасности и профессиональной подготовки. Выборы сопряжены с борьбой за ресурсы и контроль над ними; правительства являются участниками, а правящие партии конкурентами в этих процессах. Избирательный процесс способен как порождать конфликт, так и содействовать его урегулированию. Выборы не являются гарантией демократии, но демократия не может существовать без заслуживающих доверие выборов. Все участники состоявшихся честных выборов — победители, проигравшие и избиратели — испытывают доверие к процессу и принимают его результаты. Оказание помощи в проведении выборов осуществляется в политически напряженных, а зачастую и непредсказуемых ситуациях.

13. Потребность в помощи, оказываемой ПРООН в области проведении выборов, постоянно возрастает. Число стран, получающих поддержку ПРООН, увеличилось с 28 в 2004 году до 62 в 2011 году; большинство из них расположены в Африке (24 страны), Азиатско-Тихоокеанском регионе (12 стран), Латинской Америке и Карибском бассейне (12 стран), сюда также входят 7 арабских государств и 7 стран из Европы и Содружества Независимых Государств. В целом ПРООН оказала помощь 83 странам, при этом бюджет программ составил приблизительно 2,9 млрд. долл. США и расходы в период 1999–2011 годов — около 2,2 млрд. долл. США. Это составляет 5–27 процентов от общего объема помощи, предоставленной ПРООН на цели демократического управления, и 2–10 процентов от всей помощи, оказанной ПРООН. Более

высокий показатель в этом диапазоне отражает помощь, предоставленную ПРООН в целях организации масштабных выборов в странах, выходящих из состояния конфликта, например в Афганистане и Судане. Согласно данным, полученным из 46 страновых отделений, примерно 95 процентов средств, выделяемых на помощь в проведении выборов, не относятся к регулярным ресурсам, особенно в странах Африки и Азиатско-Тихоокеанского региона.

14. В контексте помощи ПРООН в проведении выборов основное внимание уделяется программам укрепления избирательных органов, на реализацию которых, по оценкам 39 страновых отделений, приходится примерно 25 процентов всех усилий³. Далее следует просвещение по вопросам гражданского и избирательного права — 19 процентов, а третье место занимает деятельность по формированию устойчивой избирательной системы — 12 процентов. Расширение участия женщин в политике и работа с политическими партиями оцениваются на уровне 9 процентов и 5 процентов соответственно. Самый низкий уровень поддержки получают вопросы, связанные с урегулированием споров в ходе избирательного процесса (4 процента), укрепление СМИ и работа с политическими партиями (по 5 процентов). ПРООН предоставляет как «жесткую», так и «мягкую» поддержку, которая в целях настоящей оценки определяется как «проект» и как «консультирование/поддержка/посредничество» соответственно. Из 33 страновых отделений, представивших информацию по этим категориям, 70 процентов оказывали поддержку как в «жесткой», так и в «мягкой» форме, а 18 процентов делали основной акцент на помощи в «мягкой» форме. Все отделения, за исключением одного (ПРООН Судан), расположены в странах, где не действуют миссии. ПРООН также поддерживает сотрудничество Юг–Юг и сотрудничество между партнерами: более 60 процентов респондентов, опрошенных в ходе обследования, сообщили о программах сотрудничества Юг–Юг и партнерствах, которые осуществляются ПРООН в рамках поддержки избирательных органов, и 50 процентов — в связи с деятельностью по расширению участия женщин.

15. На корпоративном уровне Группа по вопросам демократического управления Бюро по политике в области развития предоставляет поддержку мероприятиям по оказанию помощи в проведении выборов и имеет в штате специального консультанта (руководителя подгруппы по практической работе). Осуществление принятой недавно трехгодичной Глобальной программы поддержки избирательных циклов стоимостью 50 млн. долл. США позволило увеличить штат группы до 19 сотрудников, которые работают в штаб-квартире и на региональном уровне. ПРООН также наладила взаимодействие с различными организациями — участниками партнерств; так, в 2006 году ПРООН и Европейская комиссия сформировали совместную целевую группу и приняли общие руководящие принципы реализации программ и проектов оказания помощи в организации выборов. Кроме того, в целях расширения сотрудничества ПРООН подписала ряд меморандумов о взаимопонимании с организациями, занимающимися вопросами демократического управления, и в

³ Как показали ответы сотрудников страновых отделений на вопросы в ходе проведения оценки, термин "усилия" применяется для описания степени вовлеченности ПРООН в осуществление соответствующего проекта. Этот показатель может не соответствовать фактическим объемам средств, выделенных на реализацию какого-либо проекта.

рамках таких партнерств разработала инструментарий и ряд совместных документов по вопросам выборов.

16. ПРООН оказывает помощь в организации выборов в более широком контексте Организации Объединенных Наций. В 1991 году после принятия резолюции 46/137 Генеральной Ассамблеи в целях координации деятельности и обеспечения системной согласованности и слаженности был назначен Координатор Организации Объединенных Наций по вопросам помощи в проведении выборов. Координатор, функции которого выполняет заместитель Генерального секретаря по политическим вопросам во взаимодействии с Отделом по оказанию помощи в проведении выборов Департамента по политическим вопросам, принимает информированные решения об оказании помощи и о методах предоставления такой помощи со стороны Организации Объединенных Наций. Вопрос о предоставлении помощи рассматривается ПРООН после получения запроса от правительства государства или соответствующего мандата от Совета Безопасности Организации Объединенных Наций либо от Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. Характер запроса определяет параметры мероприятий ПРООН и в определенных случаях может ограничить возможности ПРООН по предоставлению поддержки по ряду ключевых компонентов избирательного процесса. Отдел по оказанию помощи в проведении выборов и Департамент операций по поддержанию мира играют ведущую роль при оказании помощи в организации выборов в контексте миссий, тогда как ПРООН обычно играет важную роль в практическом осуществлении программ.

II. Выводы

17. **ПРООН играет ключевую роль как беспристрастный поставщик помощи в проведении выборов, оказывающий поддержку избирательным процессам и органам в целях более полного соблюдения демократических принципов и международных обязательств.** Между тем эта установка не всегда четко формулируется или последовательно реализуется на страновом уровне. Некоторые страновые отделения видят свою главную задачу в том, чтобы поддерживать правительства, а не сами процессы. В этих случаях их программы рассматривались как слишком тесно связанные с деятельностью правительства.

18. **Значимость и ценность деятельности ПРООН существенно возрастает в тех случаях, когда ей удается совмещать укрепление избирательных процессов с оказанием содействия в области развития.** Применение основных положений Организации Объединенных Наций в области оказания помощи в проведении выборов, однако, в некоторых случаях препятствует усилиям ПРООН содействовать развитию, что негативно отражается на значимости и эффективности ее программ. Это особенно ярко проявляется в отношениях ПРООН с Отделом по оказанию помощи в проведении выборов Департамента по политическим вопросам Организации Объединенных Наций, который в большей мере нацелен на реализацию краткосрочных политических задач в рамках мандатов миссий или проведения выборов.

19. **На институциональном уровне ПРООН учитывает характер помощи в проведении выборов в различных политических условиях, однако этот**

подход не всегда применяется при разработке или осуществлении программ. ПРООН обобщила и систематизировала примеры передовой практики и институциональные стратегии, в частности подход к избирательному циклу, и разработала аналитический инструментарий на уровне штаб-квартиры. Эти материалы, однако, не используются систематически и не институционализированы на страновом уровне, где предпочитают опираться на анализ и персональный опыт главного технического консультанта и политические навыки и пристрастия представителя-резидента.

20. Помощь ПРООН в проведении выборов имеет важное значение для развития человеческого потенциала и решения национальных задач по укреплению избирательных процессов. В условиях миссии помощь ПРООН способствовала достижению существенного прогресса в осуществлении положений мирных соглашений, укреплении мира и стабильности. В рамках миссий и в странах, где миссии не действуют, помощь ПРООН получала высокую оценку в тех случаях, когда она способствовала повышению национальной ответственности в плане формирования избирательного процесса, укрепления демократического управления, а также свободного и эффективного участия политических объединений и организаций гражданского общества.

21. ПРООН обычно весьма эффективна в предоставлении технической помощи, содействующей укреплению работы избирательных органов и обеспечивающей проведение честных выборов. Техническая помощь ПРООН способствовала повышению профессионализма избирательных органов в различных странах мира. Кроме того, во многих случаях наличие такой поддержки обеспечило более высокий уровень доверия к ряду мероприятий в рамках избирательного процесса. Важнейшую роль в достижении этой цели сыграли политическая воля и заинтересованность различных участников в проведении свободных и честных выборов, а также своевременная разработка и осуществление конкретных мер.

22. Деятельность ПРООН по созданию благоприятных условий для организации заслуживающих доверие выборов и процессов менее эффективна, чем в сфере оказания технической поддержки. Проведение заслуживающих доверие выборов требует полноценного участия граждан, кандидатов, политических партий и СМИ. ПРООН удалось добиться положительных результатов на уровне организации мероприятий, что подтверждается ростом числа граждан, принявших участие в выборах, или сокращением случаев нарушения избирательного законодательства со стороны СМИ. Однако организации не удалось провести активную пропагандистскую кампанию по разъяснению нормативной ценности свободного и честного процесса, что снизило эффективность ее деятельности.

23. Поддержка ПРООН позволила включить в избирательные процессы более широкие слои населения, расширить участие женщин и представителей других групп, но требуются дальнейшие усилия в данной области. Благодаря поддержке ПРООН удалось усовершенствовать правовую основу, обеспечивающую равное участие всех заинтересованных групп. В результате возросло число женщин и представителей маргинализированных групп, принимающих участие в выборах, а также число женщин среди кандидатов, победивших на выборах. В некоторых случаях ряд

маргинализированных групп в процессе регистрации при поддержке ПРООН впервые получили возможность идентифицировать себя в качестве членов гражданского общества. Хотя Глобальная программа поддержки избирательного цикла предусматривает включение гендерной проблематики во все основные направления деятельности, ПРООН по-прежнему не проводит систематическую работу по учету гендерного фактора за рамками данной программы.

24. ПРООН разрабатывает проекты, предусматривающие использование высокотехнологичных решений в рамках избирательных процессов в развивающихся странах, но это все чаще вызывает вопросы в отношении затрат и целесообразности применения таких систем в контексте развития. Высокотехнологичные решения были эффективно реализованы ПРООН в более чем половине стран (примерно 55 процентов), получавших помощь. Действенность этого инструмента для достижения краткосрочных целей в рамках избирательных мероприятий не вызывает сомнений, однако значимость этой помощи для целей развития вызывает вопросы, поскольку ряд внедренных систем недостаточно устойчивы для того, чтобы функционировать без внешней финансовой и/или технической поддержки.

25. Программы ПРООН помогли смягчить последствия насилия, связанного с выборами, или предотвратить его. На корпоративном уровне организация находится на начальном этапе систематизации результатов анализа связи между выборами и насилием и возможной роли ПРООН в плане смягчения последствий такого насилия. В ряде случаев программы ПРООН были весьма эффективны в качестве инструмента сокращения масштабов насилия, связанного с выборами, или смягчения его последствий, однако, как и в случае решений об осуществлении программ на страновом уровне, это существенно зависело от профессионализма, политического чутья и опыта представителей-резидентов и главных технических консультантов. Между тем эффективность усилий по предотвращению конфликтов может оказаться ограниченной, если не будут устранены глубинные причины конфликта или не будет обеспечена политическая воля в отношении проведения свободных, честных и мирных выборов.

26. На практике подход, ориентированный на процесс (избирательный цикл), не применяется систематически и основная помощь ПРООН по-прежнему выделяется на проведение мероприятий. Данный подход, ориентированный на процесс, представляет собой логическое продолжение мандата организации в области развития и применяется примерно в половине проектов ПРООН. Однако во многих случаях основное внимание по-прежнему уделяется организации мероприятий, а не последовательным усилиям по укреплению собственно избирательных процессов. В тех странах, где применяется циклический подход, отмечаются повышение национальной ответственности, наращивание институционального потенциала и создание более благоприятных условий для осуществления программ.

27. Сложные процедуры и отсутствие оперативности в наборе персонала и закупках снижают эффективность ПРООН при осуществлении проектов организации выборов. ПРООН выделяет миллиарды долларов на помощь в проведении выборов и является единственной организацией, обеспечивающей столь масштабное финансирование проектов. Однако национальные и международные партнеры все чаще выражают обеспокоенность по поводу

отсутствия оперативности в институциональных процедурах ПРООН, что приводит к задержкам поставок оборудования или набора персонала и негативно влияет на поддерживаемые процессы и репутацию ПРООН.

28. Недостатки отчетности по использованию фондов пакетного финансирования и осуществлению проектов не позволяют донорам получать полную информацию в отношении расходования их средств. Избирательные органы и доноры выражали обеспокоенность по поводу отсутствия в докладах ПРООН подробных данных о ходе выполнения программ (в сравнении с результатами) и финансовой информации для оценки экономической эффективности помощи с точки зрения затрат. По мнению доноров, неспособность организации своевременно обеспечить полную отчетность по проектам заставляет их обращаться с повторными просьбами о предоставлении информации и повышает стоимость операций.

29. Как правило, ПРООН успешно осуществляет координацию деятельности доноров и мобилизацию ресурсов, однако доноры проявляют все большую заинтересованность в более экономичных решениях и более эффективных моделях управления проектами и в их осуществлении. Многие доноры по умолчанию рассматривали фонды пакетного финансирования ПРООН как механизм поддержки выборов. Это помогало обеспечить последовательность в подходах, избежать дублирования усилий и существенно увеличить уровень финансирования национальных избирательных процессов. Однако неэффективность внутренних процедур и высокая стоимость некоторых программ привели к тому, что доноры поставили вопрос об экономической целесообразности оказания помощи посредством ПРООН. В настоящее время эти доноры оценивают возможные варианты.

30. ПРООН занимает ведущие позиции в области знаний о проведении выборов, однако на страновом уровне эта информация систематически не применяется и не налажен обмен опытом, что отрицательно сказывается на эффективности деятельности организации. ПРООН играет центральную роль в кодификации знаний о проведении выборов. Создан банк знаний и передового опыта, который может применяться при разработке и осуществлении программ на страновом уровне и которым могут пользоваться местные избирательные органы, неправительственные организации и другие национальные участники. Задача ПРООН — обеспечить использование этой базы данных для разработки и осуществления национальных программ организации выборов и привести к отказу от практики принятия решений, опирающейся на индивидуальные представления и опыт представителей-резидентов, сотрудников групп управления или технических экспертов.

31. Согласно условиям оказания помощи в проведении выборов ПРООН должна сохранять баланс между принципами беспристрастности и эффективности в условиях избирательных процессов. ПРООН реализует проекты как своими силами, так и силами национальных участников. Проекты, осуществляемые национальными структурами, способствуют росту местного потенциала и национальной ответственности. Однако с учетом масштаба, сложности и политического характера проектов организации выборов и процессов, которым они содействуют, осуществление программ национальными силами больше подходит для стран с более высоким уровнем развития и опытными избирательными органами.

32. **Помощь ПРООН, предусматривающая оказание содействия в области развития и наращивания потенциала, повышает национальную ответственность и способствует достижению более устойчивых результатов.** Проекты ПРООН, нацеленные на наращивание потенциала, а не на замещение соответствующих органов другими исполнителями, способствуют стабильному росту национальной ответственности со стороны как избирательных органов, так и гражданского общества, в том, что касается организации мероприятий и продвижения поддерживаемых программой нормативных ценностей. Такая ответственность со временем позволяет сократить потребность в постоянной технической помощи. Достижение финансовой независимости и изменение условий в целях создания долговременного благоприятного климата в существенной мере зависят от политической воли в отношении осуществления этих преобразований на местах.

33. **В ходе поддержки программ по формированию устойчивых избирательных систем ПРООН должна уделять повышенное внимание вопросам целесообразности найденных решений и их эффективности с точки зрения затрат.** Программы ПРООН не уделяют достаточного внимания формированию устойчивых избирательных процессов с использованием систем и технологий, экономически эффективных и соответствующих специфике конкретной ситуации. Часть из них может быть политически обоснована, особенно в рамках миссий и в нестабильных ситуациях, однако ряд стран не могут управлять такими системами без внешней помощи.

34. **Значимость вклада ПРООН непосредственно зависит от того, были ли созданы соответствующие условия и устранены глубинные причины проблем, связанных с выборами.** Многие проблемы, касающиеся создания благоприятных условий, носят структурный характер и обусловлены крайностями самих избирательных и политических систем, действующих по принципу «победителю достается все». В этих случаях ПРООН и другие учреждения оказывают существенную помощь ориентированным на реформы правительствам, находящимся у власти, или сформированным избирательным органам. Между тем сохранение достигнутых успехов после ухода этих прогрессивных сил с политической арены или после проведения выборов может оказаться трудной задачей, если не были осуществлены широкие реформы, изменившие ситуацию в стране. Показатели, однако, говорят о том, что такие позиции, как увеличение числа принявших участие в голосовании избирателей и подотчетность, в большинстве случаев удается сохранить.

III. Заключение

Заключение 1. ПРООН внесла значительный вклад в укрепление избирательных систем и процессов.

35. Помощь ПРООН сыграла важную роль в проведении заслуживающих доверие выборов в сложных постконфликтных ситуациях и в условиях политической нестабильности в переходный период. В ряде случаев без помощи ПРООН проведение выборов было бы невозможно. Ее нацеленность на развитие, широкая программа укрепления демократического управления, долговременные отношения с принимающими правительствами и статус учреждения системы Организации Объединенных Наций позволяют ПРООН,

обладающей влиянием, опытом, знаниями и моральным авторитетом, консультировать страны по этим в высшей степени чувствительным национальным процессам, носящим чисто политический характер. Эта позиция также уполномочивает ПРООН представлять международное сообщество в его коллективных усилиях оказать содействие национальным мерам по организации выборов и обеспечить их соответствие международным стандартам. Выполняя эти функции, ПРООН предоставляет чрезвычайно ценные услуги и вносит вклад в распространение демократической практики во всем мире. В то же время результаты носят преимущественно технический характер.

Заключение 2. Программа ПРООН по оказанию помощи в проведении выборов представляет собой тщательно разработанный документ, который в условиях правильного использования обеспечивает эффективное осуществление мероприятий.

36. Полученные в ходе оценки выводы подтверждают обоснованность программы ПРООН по оказанию помощи в проведении выборов. С включением мероприятий по поддержке выборов в более широкую интегрированную программу по оказанию помощи ПРООН эффективно содействовала формированию устойчивых и заслуживающих доверие избирательных процессов, систем и институтов. Наряду с реализацией технических программ эта помощь предусматривала проведение преобразований для создания благоприятных условий, обеспечивая всем участникам ясную перспективу для достижения конечной цели. Успешно применялись «мягкие» и «жесткие» виды помощи, к работе привлекались разработчики целевых программ и технические эксперты, формулировались дополнительные принципы и подходы, позволяющие укрепить процесс демократизации. Успехи ПРООН были более ощутимыми, когда круг получателей помощи не ограничивался избирательными органами, но охватывал других основных участников из числа представителей гражданского общества, законодательных органов, политических партий и СМИ. Поставщиком этой помощи была не одна ПРООН или какая-либо другая группа, это были совместные и скоординированные усилия национальных и международных участников и учреждений. Кроме того, достигнутые успехи делали меры по укреплению избирательных процессов центральным пунктом расширенных программ по укреплению демократического управления. Однако необходимо более систематически и целенаправленно осуществлять такие меры по обеспечению всеобъемлющей программы долгосрочной поддержки.

Заключение 3. Значимость вклада ПРООН снижается, когда нормативные ценности Организации Объединенных Наций последовательно не применяются при разработке и осуществлении программ по проведению выборов.

37. Помощь ПРООН наиболее эффективна в тех случаях, когда в ее основе лежат нормативные ценности Организации Объединенных Наций в сфере демократического развития. ПРООН — это единственная организация, способная одновременно представлять национальные и международные интересы, определять надлежащее место отдельных программ в рамках более широкой стратегии развития и укрепления выборных механизмов и обеспечивать более масштабное понимание цели. В этом смысле ПРООН незаменима. Как институт, ПРООН в полной мере выполняет эту роль, что

находит свое четкое отражение в ее стратегических планах и руководящих принципах по разработке программ. Что, однако, не всегда проявляется на страновом уровне, где представление о цели, по всей видимости, в большей степени зависит от личных взглядов представителей-резидентов и главных технических консультантов, а в контексте Организации Объединенных Наций — от роли, которую для ПРООН отводят специальный представитель Генерального секретаря и Отдел по оказанию помощи в проведении выборов, а не от последовательного осуществления институциональной стратегии. В тех случаях, когда такая установка в страновых программах отсутствует, доверие к ПРООН снижается и она теряет способность серьезно влиять на ситуацию.

Заключение 4. Не всегда придается должное значение поиску экономически целесообразных, устойчивых решений, учитывающих специфику ситуации, что ограничивает действенность усилий ПРООН по повышению национальной ответственности за избирательные процессы.

38. Выборы превратились в дорогостоящие мероприятия. Осуществление некоторых программ, особенно в странах, получивших значительную помощь в рамках миссий, привело к тому, что были созданы системы, которые некоторые из этих стран не могли себе позволить или которыми они не могут управлять без постоянной помощи извне. Таким образом, ПРООН следует сосредоточить усилия на продвижении менее затратных и более подходящих к конкретным условиям избирательных систем и наращивании национального потенциала для управления ими, чтобы не попасть в порочный круг предоставления помощи и зависимости от нее. Эти цели, провозглашенные в программных документах ПРООН, не всегда осуществляются на практике, поскольку основное внимание по-прежнему уделяется событию, устанавливаются нереалистичные сроки и отсутствует интерес к долгосрочным аспектам помощи в организации выборов в контексте развития как у национальных, так и у международных участников. Кроме того, для обеспечения устойчивости необходима широкая поддержка политических процессов на национальном уровне. Вопросы ответственности, связанные с избирательным процессом, такие как низкие показатели участия или конфликт, также требуют решения; нерешенные проблемы ставят под угрозу успехи и устойчивость демократических преобразований.

Заключение 5. Процедуры не обладают достаточной гибкостью, чтобы оперативно удовлетворять потребности, возникающие в процессе оказания поддержки в проведении выборов, что негативно сказывается на результатах деятельности ПРООН.

39. Это системный вопрос ПРООН, который влияет на процесс оказания помощи в проведении выборов начиная с первоначального решения о типе предоставляемой помощи, которое связано с Отделом по оказанию помощи в проведении выборов и временными рамками ПРООН, до поиска надлежащего персонала для осуществления проекта и закупки оборудования и материалов в сжатые сроки избирательной кампании. Процедурные пробелы в этой области также обусловлены отсутствием эффективной системы, обеспечивающей применение руководящих принципов на национальном уровне, наличие институциональной базы данных в страновых отделениях и своевременное предоставление донорам достоверной и подробной отчетности о ходе выполнения проекта и использовании средств. Если ПРООН не повысит эффективность, она будет испытывать все более серьезные проблемы с поиском

доноров для своих программ, особенно в странах, где не действуют миссии и где другие крупные организации, занимающиеся оказанием помощи, смогут предоставить им техническую поддержку по проведению выборов.

Заключение 6. Партнерские отношения оказывают влияние на результаты, и в некоторых случаях ПРООН необходимо строить эту работу иначе, чем в остальных программах.

40. Правительство является важнейшим институциональным партнером странового отделения в осуществлении программы развития. Однако в рамках избирательного процесса правительство, как правило, является заинтересованной стороной и его положение зависит от результатов действий участников предвыборной борьбы. Это меняет характер взаимоотношений и требует от ПРООН в качестве абсолютного приоритета удовлетворения национальных потребностей в обеспечении заслуживающего доверие избирательного процесса, а не решения задач правительства, которые не всегда совпадают. Хотя избирательные органы являются наиболее вероятными партнерами ПРООН в оказании поддержки в организации выборов и программа Организации Объединенных Наций предусматривает право таких органов обращаться с просьбой о помощи, многие страновые отделения неохотно идут на это, пока не получают от руководства официальное одобрение в отношении содержания пакета программы помощи. На глобальном уровне усилия ПРООН по налаживанию партнерских отношений с Европейским союзом и другими участниками существенно расширили сферу деятельности организации. Однако необходимо лучше координировать цели и задачи таких партнерств на страновом уровне. В рамках системы Организации Объединенных Наций следует более четко разграничить функции ПРООН и Отдела по оказанию помощи в проведении выборов на оперативном уровне, с тем чтобы не ограничивать возможности в области разработки и осуществления программ по оказанию помощи в проведении выборов, ориентированных на развитие.

IV. Рекомендации

A. Институциональная и стратегическая направленность программ

Рекомендация 1. ПРООН следует активизировать усилия по выработке общих целей, объединяющих сотрудников штаб-квартиры, страновых отделений и групп по реализации проектов, и разъяснению стратегии ПРООН и механизмов реализации программ по оказанию помощи в проведении выборов.

41. ПРООН необходимо повысить уровень осведомленности своих сотрудников и основных заинтересованных сторон, работающих на национальном уровне, в отношении институциональных программ, целей оказания помощи по проведению выборов и роли в более широкой системе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в проведении выборов. Частью этих усилий должна стать профессиональная подготовка сотрудников страновых отделений и групп по осуществлению проектов по вопросам поддержки нормативных ценностей Организации Объединенных Наций и ее функций беспристрастного поставщика помощи в организации

выборов. ПРООН должна более эффективно использовать свои знания и опыт путем систематического распространения информации, налаживания контактов и последующего осуществления практических мероприятий. ПРООН также следует рассмотреть вопрос об организации более интенсивной подготовки по широкому кругу вопросов, включая институциональные цели и задачи и руководящие принципы по оказанию поддержки в проведении выборов для сотрудников, принятых на работу на должности представителей-резидентов, главных технических консультантов, старших управляющих страновых отделений и специалистов в группах по вопросам управления.

Рекомендация 2. ПРООН должна оценить практику выстраивания отношений с национальными органами власти в рамках программ по оказанию помощи в организации выборов и разработать систему долгосрочного взаимодействия, предусматривающую четкую позицию в отношении беспристрастности Организации Объединенных Наций.

42. ПРООН должна оберегать свою репутацию беспристрастного поставщика помощи в проведении выборов, поскольку эта репутация может сыграть решающую роль в управлении политической ситуацией на местах в рамках усилий по обеспечению целостности избирательного процесса. Участие ПРООН должно символизировать легитимность избирательного процесса, который гарантирует поддержку избирательных органов, принимающих правильные решения, и препятствует попыткам недемократических сил выступить с необоснованными заявлениями или сорвать процесс. ПРООН следует довести до сведения всех страновых отделений информацию о том, что они имеют право оказывать помощь на основании просьбы избирательного органа. ПРООН должна направить свои технические и нормативные ресурсы на укрепление этих независимых институтов в целях повышения их общественного статуса и политической роли арбитров в избирательной борьбе.

Рекомендация 3. ПРООН следует активно внедрять помощь в проведении выборов в более широкую программу развития демократического управления в целях более полного учета ее задач.

43. ПРООН должна более активно внедрять помощь в проведении выборов в рамки более широкой программы в области демократического управления в целях повышения значимости этой поддержки. В частности, на систематической основе расширять плодотворное взаимодействие между различными программами в области демократического управления, в рамках которых к этому моменту уже могут реализовываться проекты оказания помощи женским группам, активистам гражданского общества, СМИ, политическим партиям и депутатам парламента. На начальном этапе следует использовать имеющиеся возможности и продолжать работу по систематизации подходов в ходе реализации страновых планов действий по осуществлению программ. Это требует усовершенствования процесса оценки применительно к вопросам управления и разработки соответствующих программ, включая анализ проектов оказания помощи в проведении выборов. В случаях отсутствия политической воли или ожидаемых результатов после осуществления нескольких программ по оказанию помощи в проведении выборов ПРООН должна обеспечить полномасштабную поддержку своим страновым отделениям со стороны штаб-квартиры и региональных учреждений в плане руководства и содействия. Если не удастся организовать состязательный многопартийный процесс, ПРООН

следует тщательно оценить свои возможности по оказанию поддержки, поскольку предоставление помощи лишь части участников процесса означает скрытое одобрение их позиции. Сотрудники отделений в странах, где предстоят выборы, должны проходить профессиональную подготовку в первую очередь, в том числе по новым методам политико-экономического анализа, принятым организацией, и учета результатов этого анализа в программах оказания «мягкой» и «жесткой» помощи. Расширение контекстуального анализа и включение систем раннего предупреждения в разработку программ по оказанию помощи в проведении выборов может помочь страновым отделениям и региональным бюро выявить потенциальные факторы, способные привести к конфликту в связи с выборами, и разработать меры по смягчению последствий и предотвращению конфликта как на политическом, так и на техническом уровне.

Рекомендация 4. Помимо оценки технических потребностей, стратегической целью программ ПРООН должна быть важнейшая задача по обеспечению заслуживающих доверие процессов, предусматривающих широкое участие населения.

44. ПРООН следует учитывать стратегические цели при выборе сферы оказания помощи. Ее главная задача состоит в том, чтобы удовлетворить основные потребности процесса посредством мобилизации и координации усилий, а также совместно с национальными и международными участниками определить партнеров, способных в кратчайшие сроки наиболее эффективно решить конкретные задачи. В основе этого процесса должны лежать тщательный анализ политического контекста и избирательного процесса, выявление первоочередных потребностей и четкая стратегия выхода. ПРООН должна обеспечить соответствие ее программ ее статусу учреждения Организации Объединенных Наций, многонациональному характеру организации и мандату в области развития, а также основную направленность программ на обеспечение целостности процессов, которым оказывается помощь. В частности, ПРООН может более широко использовать свои возможности в плане организации встреч и сравнительные преимущества в налаживании национального диалога в отношении необходимости избирательных реформ и частичного отхода от присущего избирательным системам принципа «победителю достается все». Укрепление многопартийных политических систем должно стать частью этого процесса.

Рекомендация 5. ПРООН следует в качестве первоочередной задачи прояснить некоторые положения о применении программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в проведении выборов, что позволит повысить эффективность осуществления мандата, касающегося помощи в целях развития.

45. ПРООН должна устранить противоречия, возникающие в результате применения программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в проведении выборов в тех случаях, когда она затрагивает функции ПРООН, касающиеся выполнения ее мандата в области развития. Старшие руководители ПРООН совместно с координатором Организации Объединенных Наций должны обсудить эти вопросы и разработать взаимовыгодную процедуру применения программы, что позволит ПРООН и другим учреждениям Организации Объединенных Наций с максимальной пользой осуществлять свои

институциональные мандаты в поддержку этих важных национальных процессов. ПРООН следует предпринять дальнейшие усилия для решения оперативных вопросов через посредство Межучрежденческого координационного механизма по вопросам оказания помощи в проведении выборов.

В. Совершенствование механизма разработки программ

Рекомендация 6. ПРООН следует укрепить механизм осуществления проектов поддержки избирательного цикла, с тем чтобы сохранить цикличную направленность проектов.

46. ПРООН следует активизировать полномасштабное осуществление проектов поддержки избирательного цикла, сосредоточив усилия на поддержке процесса наряду с событием. ПРООН должна организовать курс профессиональной подготовки по стратегии поддержки избирательного цикла для сотрудников страновых отделений, главных технических консультантов и группы по осуществлению проектов; усовершенствовать систему распространения практических руководств, активизировать работу по налаживанию контактов и обмену опытом между избирательными органами и организациями гражданского общества в периоды между выборами. ПРООН следует также использовать ряд положений, предусмотренных цикличным подходом, для налаживания взаимодействия со средствами массовой информации, политическими партиями, членами законодательных органов и другими участниками в целях укрепления процесса и поддержки независимости избирательных органов, независимо от того, являются ли они независимыми официально или принадлежат к органам исполнительной власти. В период между выборами страновым отделениям ПРООН необходимо также поддерживать отношения с такими органами и организациями гражданского общества, занимающимися вопросами выборов (например, группы местных наблюдателей), с тем чтобы содействовать улучшению избирательных процессов, механизмов урегулирования споров, возникающих в процессе выборов, обеспечению независимости избирательных органов и совершенствованию избирательных законов. Взаимодействие с донорами по вопросам мероприятий в послевыборный период должно начинаться задолго до выборов, с тем чтобы не допустить сбоя в работе в решающие месяцы после выборов. Послевыборная стратегия, в должной мере ориентированная на обеспечение устойчивости, и стратегия прекращения помощи должны быть частью любого пакета документов по проекту оказания помощи в проведении выборов.

Рекомендация 7. Необходимо уделять больше внимания мерам по сокращению затрат на осуществление ряда проектов оказания поддержки и обеспечить их устойчивость и соответствие специфике ситуации.

47. ПРООН следует возобновить и активизировать усилия по разработке экономичных и устойчивых моделей для избирательных процессов и органов, а также повышению национальной ответственности в плане управления этими системами и обеспечения их функциональности. ПРООН должна содействовать усилиям местных органов в решении проблем на местах и избегать излишней зависимости от дорогостоящего импорта, включая проекты, использующие высокие технологии в странах с низким уровнем технического развития.

ПРООН следует уделять больше внимания наращиванию национального и, где уместно, субнационального потенциала и опыта в области стратегического планирования, управления, обеспечения своевременных закупок и составления бюджета. В целях экономии средств могут применяться такие меры, как разработка контрольных показателей, мониторинг и бюджетный контроль. Выборы для некоторых — большой бизнес, в частности для поставщиков услуг, и ПРООН должна помочь избирательным органам и организациям гражданского общества в разработке прозрачных и подлежащих проверке процедур, которые ограничивают возможности политической и экономической коррупции.

Рекомендация 8. ПРООН должна упорядочить процедуры оказания помощи в проведении выборов, с тем чтобы повысить их эффективность как средства поддержки избирательных процессов в условиях быстро меняющейся обстановки.

48. ПРООН должна осуществить обзор всех этапов процедур по оказанию поддержки в проведении выборов, начиная с разработки концепции и заканчивая предоставлением помощи. Некоторые процедурные моменты и вопросы эффективности являются внутренним делом ПРООН, тогда как другие проблемы связаны с более широкой программой действий Организации Объединенных Наций и требуют решения. В частности, это касается взаимоотношений между ПРООН и Отделом по оказанию помощи в проведении выборов и полномочий последнего в отношении программ ПРООН. Следует рассмотреть график работ на стадии получения и обработки запросов о предоставлении помощи, оценки потребностей и отбора участников, разработки проекта, переговоров и принятия проекта. ПРООН также необходимо тщательно изучить и упорядочить процедуры набора персонала и закупок. Кроме того, ПРООН следует содействовать разработке методики анализа результатов своей работы; разработке стандартной модели для более четкого отслеживания, мониторинга и подготовки отчетности о достигнутых показателях и затратах в сопоставлении с ожидаемыми результатами; а также систематической работе по ведению документации, касающейся осуществляемых проектов, и обмену данными из институциональной базы данных ПРООН. Региональные бюро ПРООН и Бюро по политике в области развития должны укрепить надзор над программами в области выборов и систему мониторинга и расширить возможности соответствующего персонала, в частности в том, что касается осуществления проблематичных процессов и проектов.
