



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
4 August 2003
Russian
Original: English

Пятьдесят восьмая сессия

Пункт 119(b) предварительной повестки дня*

**Вопросы прав человека: вопросы прав человека,
включая альтернативные подходы в деле содействия
эффективному осуществлению прав человека
и основных свобод**

Укрепление роли Организации Объединенных Наций в повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов и содействие демократии

Доклад Генерального секретаря**

Резюме

В настоящем докладе описывается работа Организации Объединенных Наций за предыдущий двухгодичный период в деле оказания помощи в проведении выборов и, в частности, осуществления резолюций 54/173 и 56/159 Генеральной Ассамблеи. В нем излагаются аналитические рамки, на основе которых рассматривается роль выборов в достижении ряда целей Организации, включая предупреждение конфликтов, миростроительство и развитие. Подчеркивая роль координатора деятельности по оказанию помощи в проведении выборов, в нем дается обзор того, каким образом различные подразделения системы Организации Объединенных Наций тесно координируют свою деятельность при оказании помощи в проведении выборов, носящей эффективный, своевременный характер и соответствующей опыту, накопленному в предыдущем десятилетии. При рассмотрении технической помощи, предоставляемой государствам-членам, в докладе отмечается ряд новых и все более сложных тенденций, в том числе касающихся поддержки систем, основанных на технологии, и все более широкого участия населения в выборах в рамках мер по улучшению регистрации на выборах. В докладе также анализируется то, каким образом оказание помощи в проведении выборов все более учитывается в рамках крупных миссий по поддержанию мира и миростроительству, и отмечается важность привлече-

* A/58/150.

** Настоящий доклад был представлен с задержкой с учетом необходимости отразить в нем информацию, представленную разными источниками.



ния экспертов по выборам к политическим переговорам, нацеленным на прекращение или предупреждение конфликтов. Наконец, в докладе указывается, что механизмы оказания помощи Организацией Объединенных Наций в проведении выборов требуют укрепления в том случае, если они будут и впредь обеспечивать эффективную и качественную поддержку ввиду постоянно увеличивающегося спроса на такую поддержку.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–9	3
II. Осуществление резолюций 54/173 и 56/159 Генеральной Ассамблеи	10–25	5
А. Объединение потенциалов подразделений системы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в проведении выборов	10–14	5
В. Координация в системе Организации Объединенных Наций	15–21	6
С. Сотрудничество с другими организациями	22–25	8
III. Опыт Организации Объединенных Наций	26–55	9
А. Техническая помощь	28–41	9
В. Основные миссии, связанные с проведением выборов	42–55	13
IV. Выводы и рекомендации	56–62	17
А. Задача	56–60	17
В. Планы и соображения на будущее	61–62	19

I. Введение

1. Настоящий доклад был подготовлен в ответ на резолюцию 56/159 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 2001 года и касается деятельности по проведению выборов, осуществленной Организацией Объединенных Наций в период после выпуска предыдущего доклада (A/56/344), который был опубликован 19 октября 2001 года.

2. Участие Организации Объединенных Наций в мероприятиях по проведению выборов обусловлено обязанностью Организации сотрудничать с государствами-членами в целях поощрения основных прав, перечисленных в Уставе Организации Объединенных Наций и Всеобщей декларации прав человека. Статья 21 Декларации гласит, что «каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей» и что «воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при общем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».

3. В последние годы стало ясно, что там, где эти права на политическое участие не соблюдаются, политическое подавление становится нормой, ведя зачастую либо к внешнему взрыву общества в результате насилия, либо к внутреннему разлому в результате продолжительной тирании. Поэтому руководящий принцип деятельности Организации Объединенных Наций в области проведения выборов заключается в оказании правительствам по их просьбе помощи в целях обеспечения того, чтобы народ, которым они управляют, мог играть свободную и активную роль в выборе своих правительств.

4. Опыт также показал, что, поскольку цена изолированности зачастую выражается в насилии, польза от политического участия представляет собой более лучшую перспективу стабильности. Свободная и справедливая конкуренция различных политических интересов на основе эффективных механизмов обеспечивает ненасильственный путь устранения различий в рамках политического процесса, при этом его результат, как правило, ведет к достижению справедливой «середины», что устраняет побудительную причину насилия. Достигнутая таким образом политическая стабильность в свою очередь создает основу для экономического развития и часто для развития мирных взаимоотношений между государствами. Выборы являются также механизмом предупреждения конфликтов и миростроительства и, таким образом, условием успешного проведения широкого круга мероприятий Организации Объединенных Наций, реализуемых большим числом учреждений, органов и фондов.

5. Организация Объединенных Наций оказывает, в основном, четыре категории помощи в проведении выборов: а) техническую помощь; б) проведение и организацию выборов; в) наблюдение или контроль за выборами; и г) участие в тех местах, в которых, как ожидается, выборы играют важную роль на этапе политических переговоров, связанном с миростроительством. Эта помощь оказывается при наличии двух видов политических условий: в контексте политической стабильности и в ходе конфликта или после него. Техническая помощь, как правило, оказывается в политически стабильных условиях, а проведение и организация выборов происходят почти исключительно в условиях после окон-

чания конфликта (например, Восточный Тимор, см. пункты 44–46 ниже). Четвертая категория помощи — участие в условиях мирных переговоров — является относительно новой, хотя недавний опыт (например, на оккупированной палестинской территории, см. пункт 36 ниже) предполагает, что она имеет весьма важное значение и требует поощрения.

6. Оказание технической помощи продолжает становиться все более сложным процессом. Это отчасти обусловлено консолидацией более ранних разработок по реформированию проведения выборов и нынешней потребностью стран в более конкретных и специализированных реформах. Внедрение новых технологий голосования (см. пункты 29–31 ниже) еще больше усложнило техническую помощь и усилило специализацию. В то же время спрос на техническую помощь продолжает расти, подтверждая тенденции, указанные в предыдущем докладе. Уделение, в частности, все большего внимания созданию потенциала привело к реализации нескольких новых экспериментальных проектов, таких, как внедрение новых методологий, разработанных в рамках проекта «Увеличение объема ресурсов в области демократии, управления и выборов» (см. пункт 23 ниже), который будет иметь широкие последствия для обеспечения устойчивости. Организация Объединенных Наций продолжает получать все большее число просьб ввиду ее опыта, беспристрастности и обеспечения ею законности, а также уверенности государств-членов в том, что она сможет оказать поддержку в проведении выборов при полном уважении национального суверенитета.

7. Вопреки предыдущим ожиданиям, оказание помощи в проведении выборов в качестве компонента крупных миссий по поддержанию мира и миростроительству скорее увеличилось, чем сократилось. В рассматриваемый период Отдел по оказанию помощи в проведении выборов взаимодействовал с крупными миссиями Организации Объединенных Наций в Афганистане, Демократической Республике Конго и Сьерра-Леоне. Это отчасти отражает тот факт, что ряд миссий были расширены с учетом последних геополитических событий, а также более широкого признания той роли, которую выборы могут играть в укреплении усилий по миростроительству и обеспечении альтернативных механизмов разрешения споров, которые могут прийти на смену насилию. Сложность этих форм помощи также возросла. По этой причине новые методологии, такие, как технико-экономическое обоснование, проведенное в Демократической Республике Конго (см. пункты 53–54 ниже), представляют собой средство обеспечения логической последовательности при оказании международной помощи процессу проведения выборов. Роль просвещения избирателей становится, в частности, исключительно важным механизмом предоставления заново избирательного права людям, которые после многих лет войны перестали считать себя политическими агентами, наделенными объективными правами.

8. По мере расширения оказания технической помощи уменьшилось число просьб о непосредственном наблюдении Организацией Объединенных Наций за проведением выборов. Это отчасти обусловлено тем, что Организация Объединенных Наций никогда не наблюдает за выборами, которые она организует или проводит ввиду очевидного конфликта интересов. Тем не менее, в отчетный период Организация Объединенных Наций координировала деятельность международных наблюдателей в Сьерра-Леоне, организовала в 1999 году на

Фиджи миссию по наблюдению за проведением выборов и контролировала выборы 2000 года на Соломоновых Островах.

9. Система Организации Объединенных Наций откликнулась на увеличение числа и усложнение просьб в предыдущий двухгодичный период, более эффективно используя имеющиеся ресурсы на основе расширения сотрудничества с партнерами внутри системы и за ее пределами. Однако был достигнут определенный предел, за которым требуется больший объем ресурсов для того, чтобы Организация Объединенных Наций могла эффективно реагировать на все оправданные просьбы.

II. Осуществление резолюций 54/173 и 56/159 Генеральной Ассамблеи

A. Объединение потенциалов подразделений системы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в проведении выборов

10. С учетом широкого круга секторов, для которых в конечном счете мероприятия по проведению выборов имеют определенные последствия, система Организации Объединенных Наций должна функционировать как единый орган. Руководство, приложенное к предыдущему докладу (A/56/344, приложение II), продолжает обеспечивать основу для такого сотрудничества. На практике развитие отличных рабочих взаимоотношений с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) обеспечивало согласованное и последовательное оказание системой Организации Объединенных Наций помощи в проведении выборов во всем мире.

11. Последовательность оказания помощи в проведении выборов является одним из ключевых элементов доверия к ней и одной из основных функций объединения внутри системы Организации Объединенных Наций потенциалов подразделений по оказанию помощи в проведении выборов. Согласно требованию, изложенному в Руководстве, Координатор Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в проведении выборов в лице заместителя Генерального секретаря по политическим вопросам продолжает играть важную роль в качестве первого официального контактного лица, которое получает и оценивает просьбы об оказании помощи. Отдел по оказанию помощи в проведении выборов продолжает оказывать помощь Координатору в оценке этих просьб, координируя предоставление Организацией Объединенных Наций помощи в проведении выборов и обеспечивая последовательное применение норм на протяжении всего данного проекта. Эта методология устраняет беспорядочность с момента рассмотрения просьб и обеспечивает стандартный подход к оказанию помощи в проведении выборов. Последовательный подход к предоставлению технической помощи подразумевает, что в демократических процессах соблюдаются такие ключевые факторы, как самое широкое, по возможности, предоставление избирателям права голоса и наличие свободной прессы. И хотя разработка и реализация каждого проекта оказания помощи в проведении выборов учитывает особенности местных условий, это не делается в ущерб повсеместной последовательности.

12. Последовательность также усиливается за счет выделения на рассмотрение просьб об оказании помощи соответствующего времени. Поэтому в Руководстве упоминается о первоначальном этапе в четыре месяца до проведения запланированных выборов. Это дает достаточно времени для проведения миссии по оценке потребностей, мобилизации ресурсов и привлечению и развертыванию соответствующих международных экспертов до проведения выборов. Процедуры, указанные в Руководстве, помогли государствам-членам в последний двухгодичный период представлять свои просьбы раньше, чем в прошлом, что, в свою очередь, позволило Отделу по оказанию помощи в проведении выборов позитивно реагировать на возросшее число случаев и повысить качество предоставляемой им помощи.

13. В соответствии со своим мандатом Отдел по оказанию помощи в проведении выборов ведет реестр экспертов по организации выборов, который в настоящее время включает примерно 1100 человек из каждого региона с различными языковыми навыками, знаниями и опытом. Примерно 25 процентов экспертов в реестре составляют женщины. Отдел приветствовал бы включение в реестр новых кандидатов; с подробными сведениями и минимальными требованиями можно ознакомиться на веб-сайте Отдела (www.un.org/dpa/ead).

14. Координатор действует также через Отдел по оказанию помощи в проведении выборов в качестве должностного лица, обрабатывающего информацию, связанную с проведением выборов. Эта роль усиливается благодаря взаимоотношениям Отдела с организациями как внутри системы Организации Объединенных Наций (см. пункты 15–21 ниже), так и вне ее (см. пункты 22–25 ниже), а также с комиссиями по проведению выборов в ряде государств-членов.

В. Координация в системе Организации Объединенных Наций

15. В зависимости от вида предоставляемой помощи ПРООН и Департамент операций по поддержанию мира являются двумя главными партнерами Отдела по оказанию помощи в проведении выборов. За последние два года сотрудничество с ПРООН стабильно расширялось. Присутствие ПРООН на местах оказалось бесценным с точки зрения содействия своевременному реагированию на просьбы и мобилизации ресурсов для их удовлетворения; ее отделения на местах выполняют также функции партнеров в рамках долгосрочной помощи. Большинство проектов технической помощи осуществляется и непосредственно исполняется страновыми отделениями ПРООН в целях обеспечения абсолютно нейтрального характера помощи и исключения влияния конкретных государственных учреждений. После первоначальной оценки потребностей, обзора проектной документации и отбора экспертов роль Отдела может варьироваться от оказания технической поддержки до обеспечения полномасштабного участия. Однако в других случаях Отдел остается полноправным участником и активным партнером в течение всего срока осуществления проекта.

16. В целях расширения сотрудничества между Отделом по оказанию помощи в проведении выборов и ПРООН на уровне штаб-квартиры пять заместителей Директоров региональных бюро и бюро по вопросам политики ПРООН были назначены главными координаторами мероприятий по проведению выборов в своих соответствующих регионах. Это дополняет уже действующие координационные механизмы (такие, как участие сотрудников Отдела в «группо-

вых заседаниях» резидентов-координаторов и проведение регулярных совещаний между координатором деятельности по оказанию помощи в проведении выборов и Администратором ПРООН) и способствует более регулярной организации консультаций.

17. В последние два года Отдел по оказанию помощи в проведении выборов и ПРООН предпринимали совместные усилия по разработке и осуществлению нескольких более долгосрочных и сложных проектов технической помощи, чем те, которые проводились в прошлом. В отличие от многих обычных проектов технической помощи, которые длятся около шести месяцев, средняя продолжительность этих более комплексных проектов составляет свыше одного года. Роль Отдела заключается в выявлении соответствующих экспертов и обеспечении основного контроля за деятельностью и достижениями в рамках проектов.

18. Департамент операций по поддержанию мира является одним из главных партнеров, когда миссии по поддержанию мира включают в себя компонент проведения выборов. В последнее время Отдел по оказанию помощи в проведении выборов тесно сотрудничал с Департаментом в планировании помощи по организации выборов в рамках трех крупных миссий: Временной администрации Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе, Миссии Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне и Миссии Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану. Отдел также тесно сотрудничает с Группой по оптимальной практике миротворческой деятельности Департамента, при этом в пособие по операциям по поддержанию мира, которое было подготовлено Группой, была включена глава о проведении выборов.

19. Отдел по оказанию помощи в проведении выборов также поддерживает систему Организации Объединенных Наций на основе предоставления консультативных услуг экспертов. Эти миссии касаются важного этапа, предшествующего проектам в области проведения выборов, на котором между правительством и представителями Организации Объединенных Наций проводятся неофициальные обсуждения, обычно при подготовке просьбы к системе Организации Объединенных Наций о проведении выборов, и который доказал свое значение в деле обеспечения высококачественных и последовательных ответов на запросы правительств.

20. К числу других партнеров Организации Объединенных Наций относятся Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Программа добровольцев Организации Объединенных Наций (ДОООН) и Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов. В настоящее время ведутся переговоры с УВКПЧ по разработке руководящих принципов, а действующие формы сотрудничества с ДОООН были организационно закреплены в целях повышения их эффективности.

21. В Секретариате Организации Объединенных Наций Отдел по оказанию помощи в проведении выборов продолжал поддерживать тесные рабочие взаимоотношения с региональными отделениями Департамента по политическим вопросам и Департамента операций по поддержанию мира, проводя с ними консультации до осуществления соответствующих проектов оказания помощи в проведении выборов и в ходе их реализации. Отдел также участвует при наличии соответствующей просьбы в заседаниях Исполнительного комитета по вопросам мира и безопасности, Департаментской группы превентивных мер и

других междепартаментских целевых групп при обсуждении вопросов, связанных с выборами.

С. Сотрудничество с другими организациями

22. Отдел по оказанию помощи в проведении выборов продолжал укреплять свои взаимоотношения с организациями, не относящимися к системе Организации Объединенных Наций, и выявлять новых партнеров по мере возникновения возможностей в рамках новых форм сотрудничества и помощи. Развитие взаимосвязей с региональными организациями, такими, как Африканский союз, Организация американских государств и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, продолжалось, содействуя полезному международному распределению работы и обеспечивая последовательный подход среди международных организаций, которые оказывают помощь в проведении выборов. Один из сотрудников Отдела посетил в начале 2002 года Аддис-Абебу для оказания помощи Африканскому союзу в его планах создания группы по проведению выборов. Позднее Отдел принял на работу двух технических консультантов для организации последующих мероприятий в ходе реализации этого плана.

23. Отдел по оказанию помощи в проведении выборов продолжал свое сотрудничество с Международным институтом по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов (ИДЕА) в рамках различных проектов и конференций, касающихся укрепления органов управления деятельностью по проведению выборов и расширения участия граждан в процессе выборов. Отдел, ИДЕА и Австралийская избирательная комиссия осуществили проект в области увеличения объема ресурсов в сфере демократии, управления и выборов (БРИДЖ)¹ в целях обеспечения основы для программ создания потенциала.

24. С учетом своего положительного опыта работы с Австралийской избирательной комиссией, канадской организацией «Выборы» и Мексиканским федеральным институтом избирательных систем Отдел по оказанию помощи в проведении выборов установил новые партнерские взаимоотношения с несколькими национальными административными избирательными органами на основе подписания меморандумов о взаимопонимании с их правительствами. В последние два года были подписаны меморандумы о взаимопонимании с Аргентиной, Бразилией и Панамой, а в настоящее время ведутся переговоры с представителями Индии. К числу целей таких взаимоотношений относятся обмен знаниями и опытом, расширение реестра экспертов Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в проведении выборов, повышение уровня координации деятельности, обмен экспертами и предоставление персонала и материально-технической помощи при проведении избирательных мероприятий Организации Объединенных Наций.

¹ БРИДЖ, состоящий из 10 модулей, обеспечивает теоретическую основу и ряд планов, построенных на извлеченных уроках, в целях обеспечения знаний и навыков, которые требуются административным сотрудникам по проведению выборов на среднем и руководящем уровнях. Проект БРИДЖ создает широкую основу, на которой можно в различных обстоятельствах разрабатывать и осуществлять программы, рассчитанные на конкретные страны.

25. Вторая Конференция системы Всемирной организации по вопросам выборов (ВОВ) была проведена в марте 2003 года и организована Мексиканским федеральным институтом избирательных систем (МФИИС). Кроме того, МФИИС и правительство Мексики, ИДЕА, канадская организация «Выборы» и Отдел по оказанию помощи в проведении выборов выступили организаторами конференции, в работе которой участвовала глобальная группа региональных ассоциаций специалистов по проведению выборов, что помогло создать сеть избирательных ассоциаций в целях обеспечения возможностей в сфере партнерских взаимоотношений и обмена опытом в разработке программ ассоциаций и создании их потенциала.

III. Опыт Организации Объединенных Наций

26. За последние два года Организация Объединенных Наций получила 52 запроса об оказании помощи в связи с проведением выборов от государств-членов и один запрос от государства, которое членом не является. В то же время продолжалась работа по ряду проектов, осуществляемых в соответствии с просьбами об оказании помощи, представленными в предыдущем двухгодичном периоде. Из 52 новых проектов большинство (26) были связаны с оказанием технической помощи. Три крупные миссии по проведению выборов — в Восточном Тиморе, Сьерра-Леоне и Афганистане — на протяжении этого периода получали соответствующую поддержку, и было начато предварительное планирование будущей миссии по проведению выборов в Демократической Республике Конго. Деятельность по координации и поддержке международных наблюдателей проводилась в Бангладеш, Восточном Тиморе, Коморских Островах, Лесото и Непале. В нескольких случаях некоторые государства-члены представляли целый ряд запросов об оказании помощи. В силу долгосрочного характера участия, требуемого согласно некоторым запросам, помощь в восьми странах оказывалась в продолжение деятельности по запросам, которые были представлены еще до сентября 2001 года.

27. На основе официальных и своевременных запросов в 34 государствах, обращавшихся за помощью, были проведены миссии по оценке потребностей. Более подробная информация относительно проведения миссий по оценке потребностей содержится в пунктах 32 и 33 предыдущего доклада Генерального секретаря (A/56/344) и на веб-сайте Организации Объединенных Наций.

A. Техническая помощь

28. Последние статистические данные, имеющиеся в распоряжении Отдела по оказанию помощи в проведении выборов, подтверждают, что, как отмечалось в предыдущих докладах (A/54/491 и A/56/344), техническая помощь по-прежнему является наиболее часто запрашиваемой формой помощи, оказываемой Организацией Объединенных Наций. Такая помощь может осуществляться во многих формах, однако часто включает такие конкретные избирательные процессы, как регистрация, подготовка сотрудников по обслуживанию избирательных участков, обучение по вопросам гражданственности и комплексная консультативная поддержка национальных административных органов по проведению выборов. При оказании помощи в связи с проведением выборов Отдел

прилагал конкретные усилия к обеспечению учета гендерной проблематики. Эти усилия включали в себя: а) создание подсекции избирательного реестра экспертов по вопросам обеспечения учета гендерной проблематики; б) проведение крупного исследования по вопросам обеспечения учета гендерной проблематики в рамках проведения выборов, с уделением особого внимания средствам активизации участия женщин в выборах как в качестве избирателей, так и в качестве кандидатов; в) проект по расширению участия женщин в качестве избирателей и кандидатов в Иордании осуществлялся совместно с Канцелярией Специального советника по гендерным вопросам и улучшению положения женщин; и d) обеспечение участия женщин как основная задача в сфере планирования при разработке программы регистрации избирателей в Афганистане, в том числе путем принятия таких специальных мер, как использование состоящих из одних женщин регистрационных групп.

29. Одна из областей повышенного интереса связана с вопросом об использовании компьютерной технологии в процессе проведения выборов. Государства-члены все чаще и чаще обращаются к техническим средствам сокращения связанных с проведением выборов расходов и для повышения эффективности всего процесса. Компьютеризованные системы предлагают широкий диапазон возможностей — от улучшения доступа для инвалидов до ускорения подсчета голосов и объявления результатов. В то же время существует опасность того, что если новые технологии не будут в достаточной степени адаптированы к системам, в которых они должны использоваться, это может привести к фактическому лишению избирателей права голоса и потере доверия ко всему процессу или даже открыть возможность для возникновения проблем достоверности в тех случаях, когда избирательные комиссии не подготовлены в достаточной мере.

30. Организация Объединенных Наций получает все большее число запросов от государств-членов в отношении оказания помощи в связи с оценкой использования или предлагаемого внедрения этих новых и формирующихся технологий, связанных с проведением выборов. От организаций все чаще требуют проводить беспристрастную оценку качества этих систем и помогать органам по проведению выборов государств-членов в связи с определением их влияния на предстоящие и последующие выборы. Эти оценки сочетают широкий круг вопросов, включая рассмотрение нормативных требований в отношении аппаратуры и программного обеспечения, реформу законодательной системы, опасения в отношении устойчивого характера и стоимости, а также стратегии просвещения избирателей, обеспечения безопасности и подготовку персонала.

31. Эти оценки и последующая помощь в связи с запросами, касающимися таких технологий, усложняются отсутствием общепринятых стандартов в отношении аппаратуры и программного обеспечения для проведения выборов и дефицитом и дороговизной использования экспертов, способных проводить такие оценки.

32. Вторым фактором, способствующим высокому спросу на техническую помощь, является присутствие ПРООН на местах. ПРООН располагает возможностями для оказания продолжительной и долгосрочной поддержки, выходящей за рамки тех типов помощи, которые могут оказываться в краткосрочном контексте непосредственного процесса выборов, и включают в себя помощь в период после проведения выборов. Присутствие местных отделений

ПРООН также образует постоянную платформу, с использованием которой своевременным и эффективным с точки зрения затрат образом могут осуществляться краткосрочные проекты. Отдел по оказанию помощи в проведении выборов в сотрудничестве с ПРООН осуществлял как краткосрочные проекты, в рамках которых помощь оказывается на протяжении периода, не превышающего период, необходимый для решения конкретных проблем, а также более долгосрочных проектов продолжительностью в несколько лет или более.

33. Такие долгосрочные проекты осуществлялись в Нигерии и Йемене. В Нигерии двухгодичный проект осуществлялся в поддержку проводившихся в апреле 2003 года общих выборов. Основная направленность проекта состояла в оказании помощи организациям гражданского общества в различных частях страны путем финансирования обучения по вопросам гражданственности и проектов, предназначенных для недопущения насилия во время проведения выборов. Кроме того, в рамках проекта оказывалась поддержка консорциуму организаций гражданского общества в подготовке и развертывании почти 10 000 национальных наблюдателей. В Йемене в начале 2002 года был разработан проект в поддержку организации и проведения в апреле 2003 года парламентских и местных выборов и оказания помощи в последующий период. ПРООН и Отдел по оказанию помощи в проведении выборов мобилизовали более 2,2 млн. долл. США по линии взносов международного сообщества для финансирования первого этапа запланированной четырехгодичной программы укрепления потенциала для Верховной комиссии по проведению выборов и референдумов. В мае 2003 года был успешно завершен первый этап и проведена детальная оценка. Более долгосрочная цель проекта, заключающаяся в укреплении институционального потенциала, будет достигаться на последующих этапах (2003–2006 годы).

34. С другой стороны, на Ямайке по просьбе правительства в связи с подготовкой к проведению парламентских выборов 2002 года Отдел по оказанию помощи в проведении выборов и ПРООН разработали краткосрочную программу по поддержке и укреплению возможностей органов по проведению выборов Ямайки и Политического омбудсмана в вопросах расследования и правовых вопросах. Цель поддержки заключалась в оказании этим органам содействия в более оперативном и последовательном расследовании жалоб в связи с проведением выборов, с тем чтобы максимально сократить периоды неопределенности, следующие после проведения выборов, и уменьшить политическое насилие. Хотя в количественном выражении значимость такой помощи оценить трудно, в отличие от предыдущих выборов, в ходе выборов 2002 года и в последующий период случаев убийств как формы политического насилия отмечено не было.

35. За последние два года техническая помощь все более остро требуется в странах, рассматривающих возможность проведения крупного обзора и реформы существующих систем. Такие запросы могут отражать предполагаемое недоверие населения к существующей системе или желание ее обновить и модернизировать. В Колумбии Отдел по оказанию помощи в проведении выборов и ПРООН осуществляют шестимесячную подготовительную программу оказания помощи, направленную на реформу избирательной системы Колумбии. В рамках этой программы рассматриваются вопросы укрепления институтов, расширения возможностей, обучения по вопросам гражданственности, развития политических партий и процесса гражданской регистрации. Крупным нов-

шеством проекта стало принятое совместно с правительством Колумбии решение о подготовке перечня всех предыдущих инициатив по реформе, многие из которых дублировали друг друга или противоречили друг другу. Составление такого перечня позволяет приступить к созданию необходимых возможностей для проведения согласованной реформы, и проект по оказанию помощи в связи с проведением выборов в Колумбии помогает правительству в управлении этим сложным процессом реформы.

36. В рамках другого, новаторского проекта, *no sui generis* на оккупированных палестинских территориях Отдел по оказанию помощи в проведении выборов и ПРООН начали сотрудничество с Палестинским органом по укреплению организационного потенциала в связи с проведением выборов. Программа деятельности по урегулированию ближневосточного кризиса предусматривает проведение выборов на оккупированных палестинских территориях, однако не конкретизирует их сроки. Организация Объединенных Наций признала, что в силу характера политического процесса выборы могут быть объявлены за короткий срок; поэтому исключительно важно, чтобы местные институты располагали возможностями для проведения выборов, как только они будут объявлены. Неспособность проведения выборов в силу технических, а не политических причин может привести к неприкрытому насилию или постепенно погасить импульс всего процесса. Было также признано, что технические решения в отношении проведения выборов должны приниматься в условиях, которые имели бы меньшую политическую окраску, чем обстановка до выборов, когда все политические стороны думают только о предстоящем голосовании.

37. Просьба об оказании технической помощи часто требует учреждения, изменения или оценки механизмов регистрации избирателей и связанных с ними систем хранения информации. Были определены две основные тенденции: все более широкая компьютеризация списков избирателей в добившихся стабильности странах (см. пункт 29 выше) и все более широкое включение механизмов регистрации избирателей в качестве аспектов переходного процесса в постконфликтных странах (например, в Сьерра-Леоне, на оккупированных палестинских территориях и в Афганистане). Эта тенденция стала результатом двух факторов: необходимости подготовки к проведению подлинных выборов с поддающимися проверке показателями голосов, признанными недействительными, в течение короткого периода времени и отсутствия проверенной информации о распределении взрослого населения по территории страны.

38. В рамках процесса выборов регистрация избирателей представляет собой пример пересечения политических интересов и технической и механической подготовки к проведению выборов. Знающие политические деятели признают, что выборы потенциально могут быть или выиграны, или проиграны на этом этапе процесса. Поэтому эффективность и равенство (подлинные или предполагаемые) проведения процесса регистрации избирателей, являются в высшей степени политизированными и привлекающими повышенное внимание вопросами.

39. Одним из главных изменений в процессе регистрации стало более широкое признание использования баз данных гражданской регистрации в качестве источника для составления списков избирателей. В большинстве случаев информация о соответствующих лицах, требуемая для составления списка избирателей, может извлекаться из гражданского реестра, что сокращает общую

сумму расходов за счет ресурсов правительства в рамках двух схожих процессов. В то же время политическая достоверность такого подхода может ставиться под сомнение в тех случаях, когда органы по проведению выборов должны бывать уступать часть контроля за процессом часто более политизированным министерствам и, таким образом, не могут обеспечивать гарантии независимости, как это обычно ожидается политическими партиями.

40. От Организации Объединенных Наций требуется оказывать помощь в связи с регистрацией избирателей во всем мире в различной форме: в странах переходного периода, таких, как Афганистан, принимать существенное участие в фактической организации и проведении процесса регистрации избирателей; в странах, в которых производится пересмотр регистрационного процесса, таких, как оккупированные палестинские территории, оказывать экспертную техническую помощь в связи с определением наиболее подходящей методологии и оперативных мероприятий, которые должны осуществляться; в странах, видоизменяющих или создающих свои регистрационные системы, таких, как Сьерра-Леоне, в качестве партнера по осуществлению; и в странах, которые производят или завершили внесение изменений в свою регистрационную систему, таких, как Ямайка, осуществление контроля за процессом в качестве беспристрастной третьей стороны для оценки качества итогов.

41. Эти примеры отражают возрастающее многообразие процессов, связанных с проведением выборов, деятельность в отношении которых в настоящее время требуется от Организации Объединенных Наций, а также возможностей и потенциальной ценности долгосрочных проектов в области оказания технической помощи. В то же время значительно повысились требования в отношении глубины соответствующих знаний, а также продолжительность осуществления многих таких проектов. Каждый из этих факторов в значительной степени влияет на планирование и практическое осуществление оказываемой Организацией Объединенных Наций помощи в связи с проведением выборов: необходимо тщательно осуществлять мобилизацию большего объема ресурсов, требуемых для оказания таких услуг, в рамках значительной поддержки, оказываемой на протяжении всего осуществления проекта.

В. Основные миссии, связанные с проведением выборов

42. В середине 90-х годов резко сократилось число крупных миссий, связанных с проведением выборов, что стало причиной ожидания их дальнейшего сокращения, а также сокращения масштабов помощи в связи с проведением выборов в контексте операций по поддержанию мира. Однако события последних лет перечеркнули эти ожидания, так как число миссий возросло и проведение выборов все чаще рассматривается как один из основных аспектов миротворческой деятельности.

43. В результате увеличения числа межгосударственных конфликтов в конце 90-х годов в таких странах, как Либерия, Сьерра-Леоне и Таджикистан было создано несколько миссий по поддержанию мира, включавших в себя компонент проведения выборов. В рамках помощи, оказываемой Организацией Объединенных Наций в связи с урегулированием статуса Восточного Тимора, путь к независимости ознаменовался рядом крупных связанных с проведением выборов событий, происшедших на протяжении трех лет. Эти и другие крупные

связанные с проведением выборов операции подтвердили необходимость эффективного заблаговременного планирования, обеспечения беспрепятственного доступа к адекватным людским и финансовым ресурсам и приверженности устойчивой и зачастую многосторонней поддержке. Хотя процессы выборов обычно включают в себя одни и те же компоненты, условия и ограничения в контексте каждого новых выборов зачастую создают беспрецедентные проблемы. Проводившиеся недавно выборы в Восточном Тиморе и осуществляемое сейчас планирование будущих избирательных процессов в Афганистане и Демократической Республике Конго подтверждают сохраняющуюся сложность крупных операций по проведению выборов.

Восточный Тимор/Тимор-Лешти

44. После проведения в 1999 году всенародных консультаций в отношении будущего статуса Восточного Тимора, была создана Временная администрация Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе (ВАООНВТ) с мандатом, предусматривающим организацию и проведение нескольких циклов выборов в рамках подготовки к предоставлению независимости Восточному Тимору. Выборы Учредительного собрания, проведенные 30 августа 2001 года, носили мирный характер и в них приняло участие 91,3 процента избирателей. Это были первые выборы, в ходе которых тиморцы выбирали своих собственных представителей. ВАООНВТ приступила к подготовке к проведению в 2002 году президентских выборов вскоре после проведения выборов в Учредительное собрание, с уделением особого внимания укреплению потенциала тиморского персонала по проведению выборов.

45. Опыт Организации Объединенных Наций, связанный с политическим переходом Тимора-Лешти к независимости, высветил ряд потенциальных дилемм, анализ которых может иметь большое значение для будущего. Например, Организация Объединенных Наций и Восточный Тимор признали, что разработка избирательной системы после получения независимости является функцией независимого тиморского правительства, а не Временной администрации Организации Объединенных Наций. Отчасти поэтому планирование создания избирательной комиссии на период после получения Тимором-Лешти независимости или органа по управлению не получило достаточного внимания в обстановке острых вопросов, которые необходимо было решать в контексте получения независимости. В качестве средства для улучшения положения Временная администрация и Специальный представитель Генерального секретаря накануне получения независимости приняли меры к тому, чтобы переходная Независимая избирательная комиссия была создана как можно скорее на основе кандидатур, из числа тиморцев. Временная Независимая избирательная комиссия была официально назначена премьер-министром в ноябре 2002 года.

46. В период после получения независимости правительство в начале 2003 года постановило начать проведение местных выборов в октябре 2003 года. Правительство Тимора-Лешти просило Отдел по оказанию помощи в проведении выборов оказать техническое содействие в связи с проведением этих выборов. Хотя Организация Объединенных Наций обычно не оказывает помощь в связи с проведением выборов на субнациональном уровне, Отдел положительно отнесся к этой просьбе с учетом той особой роли, которую Организация Объединенных Наций играет в связи с процессом получения Тимором-Лешти независимости и демократизации этой страны. Под руководством Мис-

сии Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе, которая стала преемницей ВАООНВТ после получения Тимором-Лешти независимости, Отдел привлек к оказанию этой помощи ПРООН для обеспечения своевременного и комплексного удовлетворения потребностей правительства.

Сьерра-Леоне

47. В мае 2001 года Национальная избирательная комиссия Сьерра-Леоне просила Организацию Объединенных Наций оказать материально-техническую и связанную с обеспечением безопасности помощь в связи с организацией и проведением президентских и парламентских выборов 2002 года. После проведения двух миссий по оценке потребностей в 2001 году в рамках Миссии Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне (МООНСЛ) был создан компонент по проведению выборов. На основе резолюции 1389 (2002) Совета Безопасности МООНСЛ приступила к выполнению задачи удовлетворения запросов Национальной избирательной комиссии.

48. С учетом того, что МООНСЛ оказывала техническую, материально-снабженческую и связанную с обеспечением безопасности помощь в связи с проведением выборов 14 мая 2002 года, она воздержалась от осуществления контроля за проведением этих выборов, хотя и оказывала при этом помощь 207 независимым международным наблюдателям. Эта помощь включала в себя обеспечение их информационными материалами и разработку планов развертывания наблюдателей и содействие аккредитации наблюдателей в органах по проведению выборов. Несмотря на ряд оперативных трудностей, президентские и парламентские выборы 14 мая прошли мирно и при впечатляющем числе участвовавших в них избирателей.

Афганистан

49. В Соглашении о временных механизмах в Афганистане до восстановления постоянно действующих правительственных институтов (Боннское соглашение), подписанном 5 декабря 2001 года, к Организации Объединенных Наций обращается просьба провести регистрацию избирателей до выборов, запланированных на июнь 2004 года в целях создания полностью представительного правительства. 15 февраля 2003 года президент Карзай направил Генеральному секретарю послание с просьбой о том, чтобы Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану (МООНСА) играла важную роль в подготовке и организации выборов. Генеральный секретарь согласился с этой просьбой в письме на имя президента Карзая от 3 марта 2003 года.

50. До этого обмена письмами и официального оформления роли Организации Объединенных Наций в деле содействия проведению выборов в Афганистане Отдел по оказанию помощи в проведении выборов направил две миссии в Афганистан: предварительную миссию для проведения оценки потребностей, проходившую 17–24 августа 2002 года, и миссию для оценки потребностей, проходившую 31 октября — 10 ноября 2002 года. В марте 2003 года этот отдел направил группу консультантов в МООНСА для начала планирования процесса регистрации избирателей и создания Группы МООНСА по проведению выборов, которая будет отвечать за координацию и осуществление всех мероприятий МООНСА по оказанию помощи в связи с проведением выборов. Отдел работал с Департаментом операций по поддержанию мира в Нью-Йорке и с

МООНСА в целях подготовки дополнительного бюджета для создания Группы по проведению выборов и представления его Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам в мае 2003 года. Сразу же начался процесс набора на службу и размещения сотрудников из перечня экспертов по вопросам проведения выборов. В то же время основную долю мероприятий по регистрации, а также по укреплению потенциала афганских органов по проведению выборов придется финансировать за счет добровольных взносов.

51. Проведение выборов в Афганистане связано с рядом политических, материально-технических, административных и касающихся вопросов безопасности проблем. В Афганистане никогда не проводились выборы такого масштаба и уровня как сейчас. Отсутствуют списки избирателей, и многие афганцы не располагают какими-либо официальными удостоверениями личности. Нет избирательных комиссий, закона о выборах или закона о политических партиях. Два десятилетия войны привели к массовым перемещениям населения, которые продолжались и в ходе мирного процесса в связи с тем, что беженцы — 2,2 миллиона из которых были репатриированы в 2002 году — продолжали возвращаться в Афганистан. Регистрация беженцев, перемещенных внутри страны лиц и жителей кочевых общин будет носить особо трудный характер. Регистрация и задействование женщин также потребуют больших усилий с учетом закрепившихся социальных традиций, прежде всего в сельских районах. Главное то, что положение в области безопасности остается не стабильным и ухудшилось во многих районах. На протяжении большей части 2003 года почти третья часть территории страны была недоступна для учреждений Организации Объединенных Наций по соображениям безопасности.

52. Для преодоления этих препятствий Отдел по оказанию помощи в проведении выборов, МООНСА и Переходная администрация Афганистана продолжают тесно сотрудничать в целях осуществления положений Боннского соглашения и подготовки к проведению всеобщих выборов в июне 2004 года.

Демократическая Республика Конго

53. В настоящее время Отдел по оказанию помощи в проведении выборов проводит технико-экономическое обследование по проведению будущих выборов в Демократической Республике Конго. На основе предварительной конституции страны предусматривается, что проведение выборов позволит укрепить процесс политического перехода, который должен завершиться вступлением в должность президента Республики после завершения переходного периода.

54. Техничко-экономическое обследование знаменует новаторский подход, в соответствии с которым помощь в проведении выборов будет оказываться путем разработки комплексного набора вариантов с ассоциируемыми благами, затратами, опасностями и соответствующими мерами по осуществлению. Обследование начнется 28–29 июля 2003 года, вскоре после создания переходного правительства, и за ним последует деятельность по сбору данных на местах на протяжении одного месяца. Предполагается, что это обследование будет завершено в последнем квартале 2003 года. Данное обследование обеспечит целый ряд возможностей для организации выборов в стране, в которой физические и институциональные структуры либо не существуют, либо находятся в зачаточном состоянии (самая последняя перепись населения проходила в 1984 году, а последние консультации с участием населения проводились в

1964 году). Особое внимание будет уделяться правовым вопросам, материально-техническим аспектам и проблемам, касающимся выбора избирательной системы. Что касается международного сообщества, то это обследование будет содействовать улучшению понимания и определению его собственной роли в этом процессе. Это технико-экономическое обследование стало возможным только потому, что средства, выделенные для Демократической Республики Конго, были предоставлены до этого правительством Бельгии для Целевого фонда Организации Объединенных Наций для наблюдения за выборами (см. пункт 59 ниже), и поэтому они имелись в наличии, когда принималось решение о необходимости проведения такого обследования. Организация Объединенных Наций и другие организации, оказывающие помощь в связи с проведением выборов, могут принять методологию обследования в качестве полезной не только для их работы с Демократической Республикой Конго, но и для заблаговременного и перспективного планирования в отношении других сложных ситуаций, связанных с проведением выборов.

55. Каждая из вышеупомянутых основных миссий свидетельствует о важности перспективного планирования, наличия необходимых ресурсов и гибкости при рассмотрении трудных и часто меняющихся условий на местах. Наличие финансовых ресурсов имеет особое значение, поскольку сроки и масштабы таких миссий по проведению выборов являются непредсказуемыми до предоставления мандата для первоначальной миссии по определению потребностей. В результате этого ресурсы для таких миссий невозможно указать в рамках обычного бюджетного цикла. Поскольку организация основных миссий для проведения выборов продолжится и в обозримом будущем, приоритетное значение имеет необходимость разработки моделей для оперативной мобилизации ресурсов.

IV. Выводы и рекомендации

A. Задачи

56. Самая важная задача, стоящая перед Отделом по оказанию помощи в проведении выборов, связана с увеличением рабочей нагрузки. Эта проблема возникла в результате успешной деятельности. Основные миссии, которые не были предусмотрены в конце прошлого двухгодичного периода, включая миссии в Афганистане, Демократической Республике Конго, Либерии и, возможно, в Ираке, обусловят возникновение значительных требований к Отделу в предстоящий двухгодичный период. В то же время, вероятно, увеличится число и возрастет сложность просьб о предоставлении технической помощи, а в некоторых случаях, как например в отношении оккупированных палестинских территорий и Индонезии, это потребует весьма существенной поддержки со стороны Отдела.

57. В целях удовлетворения этих требований Отделу по оказанию помощи в проведении выборов потребуются дополнительные ресурсы — как кадровые, так и финансовые. На протяжении нескольких лет будет активно использоваться существующий контингент сотрудников по вопросам проведения выборов. Качество помощи Организации Объединенных Наций в проведении выборов зависит от наличия надлежаще подготовленных сотрудников. Даже те, кто раз-

мещаются на временной основе, должны проходить хотя бы минимальную подготовку по вопросам проведения выборов. Эксперты по вопросам выборов для более долгосрочных миссий должны обладать ясным пониманием вопросов проведения выборов, политической динамики районов, в которых они размещаются, и самой системы Организации Объединенных Наций.

58. До определения будущих потребностей в экспертах по вопросам проведения выборов Отделу по оказанию помощи в проведении выборов потребуется проявлять гибкость, с тем чтобы обеспечить оперативное расширение и сокращение масштабов деятельности, в зависимости от статуса каждого из своих проектов. Эта потребность, а также необходимость обеспечения согласованности, будут наилучшим образом удовлетворяться за счет возможностей, уже существующих в системе Организации Объединенных Наций. Например, было бы чрезвычайно полезно наладить такие институциональные отношения в системе Организации Объединенных Наций, которые обеспечивали бы временное прикомандирование сотрудников Организации Объединенных Наций как на местах, так и в штаб-квартирах в целях обеспечения их участия в деятельности в периоды пиковых нагрузок в рамках операций по проведению выборов. Это могло бы содействовать созданию в Организации Объединенных Наций внутреннего перечня экспертов по вопросам проведения выборов, которых можно было бы использовать для осуществления различных задач в зависимости от уровня подготовки, который можно было бы обеспечить при помощи Колледжа персонала Организации Объединенных Наций. Нет практически никаких сомнений в том, что этот процесс получит пользу от наличия более эффективных межучрежденческих процедур прикомандирования и временного направления сотрудников, по сравнению с теми процедурами, которые существуют в настоящее время. В частности, другие подразделения системы Организации Объединенных Наций следует поощрять рассматривать в качестве приоритетных вопросы прикомандирования их сотрудников в целях осуществления мероприятий по проведению выборов.

59. Основным механизмом удовлетворения финансовых потребностей является Целевой фонд Организации Объединенных Наций для наблюдения за выборами, учрежденный в соответствии с резолюцией 46/137 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1991 года (пункт 14). Этот Целевой фонд является уникальным механизмом в системе Организации Объединенных Наций, который позволяет удовлетворять три конкретные потребности: а) он позволяет Отделу по оказанию помощи в проведении выборов удовлетворять неожиданные и не включенные в бюджет на предыдущий двухгодичный период требования; б) он позволяет покрывать расходы на «научные исследования и разработки» Отдела, обеспечивая закрепление и систематизацию извлеченных уроков, что, в свою очередь, позволяет разрабатывать новые подходы и экспериментальные программы, также при поддержке Целевого фонда; и с) он в срочном порядке предоставляет средства для первых оперативных мер в связи с удовлетворением просьб, касающихся проведения выборов, в частности тогда, когда ПРООН и Департамент операций по поддержанию мира не могут предоставить такие финансовые средства.

60. Выделение достаточного объема ресурсов, как кадровых, так и финансовых, имеет важнейшее значение для того, чтобы Отдел по оказанию помощи в проведении выборов имел возможность выполнить его определенный Генеральной Ассамблеей мандат, предусматривающий удовлетворение всех просьб,

и обеспечить таким образом последовательность подхода, который гарантирует объективность помощи в проведении выборов.

В. Планы и соображения на будущее

61. В любой данной стране процесс проведения выборов требует координации большого числа других политических и неополитических процессов, касающихся, например, учебных, судебных и связанных с вопросами безопасности систем. Для того чтобы национальные выборы были успешными, все они должны сотрудничать в кульминационный момент проведения выборов. Это в полной мере относится к помощи Организации Объединенных Наций в проведении выборов, которая требует обеспечения высокой степени координации между, такими различными учреждениями, как ПРООН, Департамент операций по поддержанию мира, Департамент по политическим вопросам, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Государства-члены часто настоятельно призывали Организацию Объединенных Наций повысить эффективность координации таких мероприятий; помощь в проведении выборов является одной из областей, в которых это было обеспечено в значительной мере. Роли различных подразделений Организации Объединенных Наций были четко определены, и десятилетие практического опыта и извлеченные уроки в значительной степени улучшили практическую реализацию этих моделей сотрудничества.

62. Поэтому еще более важно, чтобы Организация Объединенных Наций сохранила этот уровень сотрудничества, позволяющий ей по-прежнему использовать в будущем — как и сейчас — четкие процедуры для обработки просьб об оказании помощи в проведении выборов и четко определять обязанности в связи с их осуществлением. В то же время все более сложный характер и увеличение числа требований окажут воздействие на существующую систему сотрудничества. Если эту систему не укрепить за счет выделения дополнительных ресурсов и активов, в конечном счете увеличение нагрузки ослабит ее и возникнет опасность того, что помощь в проведении выборов приобретет менее постоянный, менее эффективный и менее качественный характер. Как говорилось в предыдущем докладе, помощь в проведении выборов, предоставляемая Организации Объединенных Наций, по-прежнему носит чрезвычайно успешный характер, и этот же успех по-прежнему ставит ее под угрозу.