

# Управление сектором безопасности и реформирование этого сектора



Руководящие  
принципы ОБСЕ

# Управление сектором безопасности и реформирование этого сектора

Руководящие  
принципы ОБСЕ

Вена, апрель 2017  
© OSCE 2017

Все права сохранены. Содержание данного издания может свободно использоваться и тиражироваться в образовательных и других некоммерческих целях при условии, что любое такое воспроизведение должно сопровождаться ссылкой на ОБСЕ в качестве источника.

Данное руководство было подготовлено Секретариатом ОБСЕ

Секретариат ОБСЕ  
Вальнерштрассе 6  
1010 Вена  
Австрия  
Офис: +43-1 514 36 180  
Факс: +43-1 514 36 105  
[info@osce.org](mailto:info@osce.org)  
[www.osce.org](http://www.osce.org)

При поддержке:  
Женевского центра демократического контроля над  
вооруженными силами (ДКВС)

## Содержание

Предисловие	7
История создания	9

## Руководящие принципы ОБСЕ

### Межизмеренческие подходы в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора (УСБ/Р)

<b>1. Цель</b>	13
<b>2. Обоснование</b>	13
<b>3. Выявление потенциальных межизмеренческих синергетических связей</b>	18
3.1 Реформа полиции и реформа судебной системы	19
3.2 Независимый надзор за структурами, предоставляющими услуги по обеспечению безопасности, и реформирование этих структур	20
3.3 Надлежащее управление и реформирование структур, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности	22
3.4 Гражданское общество и реформирование структур, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности	25
3.5 Гендерное равенство и реформирование структур, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности	27
3.6 Права человека и реформирование структур, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности	30
<b>4. Использование межизмеренческого подхода при оказании содействия в сфере УСБ/Р</b>	33
4.1 Помощь в разработке стратегической концепции содействия в конкретном государстве	33
4.2 Внедрение межизмеренческого подхода к оказанию содействия в сфере УСБ/Р как отправная точка для повышения осознания национальными субъектами значимости целостного подхода в сфере УСБ/Р	34
4.3 Распределение ролей и обязанностей	35
4.4 Оказание поддержки функционированию внутренних координационных механизмов	36
4.5 Необходимость создания механизмов поощрения межизмеренческой координации	37
<b>5. Основные выводы</b>	38

# Руководящие принципы ОБСЕ

## Оценка потребностей в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора (УСБ/Р)

<b>1. Цель</b>	41
<b>2. Обоснование</b>	41
<b>3. Проведение оценки потребностей</b>	45
3.1 Планирование оценки потребностей	45
3.1.1 <i>Определение целей и сферы охвата оценки потребностей</i>	45
3.1.2 <i>Определение ролей и обязанностей</i>	46
3.1.3 <i>Взаимодействие с национальными заинтересованными сторонами начиная с первого этапа оценки потребностей</i>	47
3.1.4 <i>Определение соответствующих контрольных параметров</i>	48
3.1.5 <i>Управление ожиданиями</i>	49
3.1.6 <i>Использование межизмеренческого подхода в ходе оценки потребностей</i>	50
3.1.7 <i>Учет трудностей, сопряженных со сбором данных</i>	50
3.1.8 <i>Определение круга задач</i>	51
3.2 Проведение предварительного анализа на основе изучения документов	52
3.2.1 <i>Обзор соответствующих источников вторичной информации</i>	53
3.2.2 <i>Учет регионального измерения</i>	54
3.2.3 <i>Определение приоритетов для проведения оценки потребностей непосредственно в стране</i>	55
3.3 Проведение оценки непосредственно в стране	55
3.3.1 <i>Использование инклюзивного подхода при организации встреч с заинтересованными сторонами</i>	56
3.3.2 <i>Выбор средств сбора данных</i>	57
3.3.3 <i>Разработка ведущих вопросов</i>	57
3.4 Дальнейшие шаги после проведения оценки потребностей	60
3.4.1 <i>Представление выводов и рекомендаций</i>	60
3.4.2 <i>Использование результатов оценки потребностей в ходе планирования, мониторинга и оценки</i>	60
<b>4. Основные вопросы, ответы на которые необходимо получить в ходе оценки потребностей</b>	61
<b>5. Основные выводы</b>	64

## Руководящие принципы ОБСЕ

### Ориентированные на оказание воздействия подходы в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора (УСБ/Р)

<b>1. Цель</b>	67
<b>2. Обоснование</b>	67
<b>3. Планирование деятельности по содействию, ориентированной на оказание воздействия</b>	70
3.1 Определение национальных стратегических приоритетов	70
3.2 Проведение различия между уровнями программных результатов	71
3.3 Применение теории изменений с целью постоянной концентрации внимания на целях	75
3.4 Увязка проектов с долгосрочными программными стратегиями	76
3.5 Взаимодействие с другими международными структурами в интересах достижения общих целей	77
3.6 Поддержка межизмеренческого сотрудничества в рамках ОБСЕ	78
3.7 Повышение устойчивости УСБ/Р за счет укрепления национальной ответственности	79
3.8 Учет необходимости дополнять долгосрочные стратегии проектами, дающими быстрый эффект	82
3.9 Планирование мониторинга и оценки содействия в сфере УСБ/Р	84
3.10 Распознавание трудностей, сопряженных с поощрением использования ориентированных на оказание воздействия подходов в сфере УСБ/Р	89
<b>4. Внедрение ориентированных на оказание воздействия подходов</b>	90
4.1 Подготовка публикаций по итогам исследований	91
4.2 Распространение информации о нормах и хорошей практике	92
4.3 Предоставление консультаций по правовым вопросам	94
4.4 Предоставление консультаций по вопросам разработки политики	96
4.5 Развитие потенциала	98
4.6 Мониторинг и оценка содействия в сфере УСБ/Р	101
<b>5. Основные выводы</b>	104

## Руководящие принципы ОБСЕ

### Подходы, направленные на укрепление регионального сотрудничества в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора (УСБ/Р)

<b>1. Цель</b>	107
<b>2. Обоснование</b>	107
<b>3. Поиск возможных подходов к укреплению регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р</b>	113
3.1 Содействие в развитии потенциала на региональном уровне	113
3.2 Способствование региональному сотрудничеству и обмену информацией между субъектами сектора безопасности	114
3.3 Содействие в разработке и (или) выполнении международных или региональных норм и стандартов	116
3.4 Поддержка деятельности региональных профессиональных сетевых объединений и ассоциаций	117
3.5 Способствование двустороннему сотрудничеству в качестве первого шага в направлении разработки региональных инициатив	119
<b>4. Внедрение подходов к укреплению регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р</b>	120
4.1 Учет регионального измерения УСБ/Р в процессе планирования	121
4.2 Обеспечение использования региональных подходов в рамках более широких усилий по оказанию содействия	121
4.3 Использование поэтапного подхода	123
4.4 Повышение осознания того, что региональные подходы могут быть экономически эффективными и способствовать укреплению национальной/региональной ответственности	123
4.5 Признание того, что у региональных подходов имеются недостатки	124
4.6 Недопущение противоречия между региональными подходами и национальными потребностями в сфере УСБ/Р	125
4.7 Использование существующих внутренних механизмов координации и обмена информацией	125
<b>5. Основные выводы</b>	126

## Предисловие

Концепция управления сектором безопасности и реформирования этого сектора (УСБ/Р), несмотря на свою относительную новизну, неразрывно связана с принятым в ОБСЕ всеобъемлющим пониманием безопасности. Вот уже довольно длительное время Организация, через свои институты и полевые операции, оказывает государствам-участникам экспертную помощь по многим важным вопросам УСБ/Р, в том числе по вопросам реформирования полиции, обеспечения пограничного режима и безопасности границ, борьбы с терроризмом, противодействия коррупции, реформы судебной системы и т. п. Концепция УСБ/Р опирается на уже созданную в рамках ОБСЕ широкую нормативную базу, главным элементом которой является принятый в 1994 году Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности.



В последние годы в государствах-участниках и исполнительных структурах ОБСЕ растет признание важнейшей роли, которую играет концепция УСБ/Р в предотвращении конфликтов, раннем предупреждении, регулировании кризисов и миростроительстве. И тем не менее, несмотря на то что ОБСЕ весьма активно разрабатывает вопросы УСБ/Р, в ее деятельности заметно отсутствие согласованного и скоординированного подхода. К такому выводу пришел Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС) в своем исследовании роли ОБСЕ в УСБ/Р, которое было проведено по заказу правительства Швейцарии в рамках подготовки к выполнению этой страной функций Председательства ОБСЕ 2014 года. Этим пониманием, которое разделяют многие государства-участники, Организация руководствовалась на протяжении последних двух лет в своей работе в сфере УСБ/Р, и в частности при разработке данного первого сборника «Руководящих принципов ОБСЕ, касающихся УСБ/Р».

В подготовке данных «Руководящих принципов» участвовали координаторы, образующие сеть в масштабах всей Организации и представляющие все исполнительные структуры и Парламентскую ассамблею ОБСЕ. Благодаря такому подходу, основанному на сотрудничестве, при разработке «Руководящих принципов» не только использован огромный запас знаний и опыта, накопленных в нашей Организации, но и учтены специфика и потребности самой ОБСЕ. Кроме того, при составлении «Руководящих принципов» использованы сильные стороны и сравнительные преимущества ОБСЕ, в частности ее всеобъемлющий подход к безопасности и инклюзивный и основанный на сотрудничестве стиль работы, ее институты, сеть полевых присутствий и ее Парламентская ассамблея, а также способность Организации использовать подходы, адаптированные к конкретным условиям. В



данных «Руководящих принципах», основанных на многочисленных существующих нормативных документах и обязательствах, полностью учитываются prerogatives и мандаты различных подразделений ОБСЕ. В составлении «Руководящих принципов» нам оказал содействие, как уже не раз в прошлом, ДКВС, которому мы весьма признательны за превосходную специализированную помощь.

Учитывая стоящие сегодня перед нами все более сложные задачи в области безопасности, убежден, что применение концепции УСБ/Р может быть чрезвычайно полезно в нашей работе как в регионе ОБСЕ, так и за его пределами. С этим первым сборником руководящих принципов у персонала ОБСЕ появился практический инструмент определения ориентиров в повседневной работе. В конечном счете это будет способствовать использованию более согласованного и скоординированного подхода к оказанию содействия в осуществлении УСБ/Р под национальным руководством, что, в свою очередь, позволит повысить эффективность и результативность нашей работы. Надеюсь, что данные «Руководящие принципы» будут полезны персоналу ОБСЕ, от которого будет получена конструктивная обратная связь, что позволит с течением времени обновлять и совершенствовать данные «Руководящие принципы» на основе накопленного опыта.



**Ламберто Заньер**  
Генеральный секретарь

# РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОБСЕ

## Управление сектором безопасности и реформирование этого сектора

### История создания

В государствах-участниках и структурах ОБСЕ растет признание важнейшей роли, которую играют управление сектором безопасности и реформирование этого сектора (УСБ/Р) в предотвращении конфликтов, раннем предупреждении, регулировании кризисов и постконфликтном восстановлении. В 2014 году, в рамках подготовки к председательству в ОБСЕ, Швейцария поручила Женевскому центру по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС) провести исследование на тему «Роль ОБСЕ в управлении сектором безопасности и реформировании этого сектора» (CIO.GAL/18/14)<sup>1</sup>. Согласно одной из рекомендаций, подготовленных по итогам данного исследования, предлагалось разработать руководящие указания для персонала ОБСЕ, которые позволили бы повысить эффективность и согласованность содействия, оказываемого в сфере УСБ/Р. С учетом сформулированных по итогам исследования рекомендаций и по запросу швейцарского Председательства ОБСЕ и сменившего его на этом посту сербского Председательства, Организация выступила с предложением разработать руководящие принципы в виде внутренних рекомендаций по конкретным вопросам с упором на оперативную деятельность<sup>2</sup>. Кроме того, было отмечено, что составление таких руководящих принципов не будет предполагать ни принятия каких-либо новых обязательств, ни пересмотра уже существующих.

Чтобы обеспечить инклюзивный характер процесса составления таких руководящих принципов и их соответствие конкретным условиям, в которых работает ОБСЕ, была создана внутренняя сеть координаторов, охватывающая все исполнительные структуры ОБСЕ и все три измерения безопасности. Назначенные координаторы привнесли знания о внутренних наработках соответствующих подразделений в сфере УСБ/Р. Работа над составлением «Руководящих принципов» была начата в октябре 2014 года, когда Словакия организовала первый семинар в Братиславе. В ходе этого семинара представители вновь созданной сети координаторов по вопросам УСБ/Р определили четыре приоритетных направления для разработки руководящих принципов: межизмеренческие подходы к УСБ/Р; ориентированные на оказание воздействия подходы к УСБ/Р; оценку потребностей в сфере УСБ/Р и подходы к укреплению регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р. Эта работа была продолжена на втором семинаре, который Республика Сербия приняла у себя в апреле 2014 года. В данных руководящих принципах,

<sup>1</sup> *The Role of the OSCE in Security Sector Governance and Reform* (CIO.GAL/18/14) [Electronic resource]. DCAF, <http://www.dcaf.ch/Project/Supporting-the-Development-of-the-OSCE-s-Approach-to-SSG-R>.

<sup>2</sup> Более подробную информацию о сотрудничестве ОБСЕ с ДКВС в рамках проекта «Supporting the Development of the OSCE's Approach to SSG/R» («Содействие в разработке подхода ОБСЕ к УСБ/Р») см. на веб-сайте ДКВС: <http://www.dcaf.ch/Project/Supporting-the-Development-of-the-OSCE-s-Approach-to-SSG-R>.

проект которых разработан в результате трех раундов консультаций в рамках сети координаторов, отражен межизмеренческий подход ОБСЕ, опирающийся на экспертный опыт, наработанный исполнительными структурами и Парламентской ассамблеей ОБСЕ во всех трех измерениях.

### **О «Руководящих принципах ОБСЕ, касающихся УСБ/Р»**

С изданием «Руководящих принципов» у исполнительных структур ОБСЕ и их персонала появился инструмент, позволяющий использовать последовательный и скоординированный подход к оказанию содействия в осуществлении УСБ/Р под национальным руководством. Цель «Руководящих принципов» – повысить эффективность и результативность текущей деятельности Организации.

На данный момент сборник руководящих принципов включает в себя следующие части:

- *Межизмеренческие подходы в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора*
- *Ориентированные на оказание воздействия подходы в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора*
- *Оценка потребностей в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора*
- *Подходы, направленные на укрепление регионального сотрудничества в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора*

Благодаря периодическому обновлению данных «Руководящих принципов» будут обеспечены отражение и учет опыта, накапливаемого в ходе текущей работы. Кроме того, в соответствии с выявленными на местах потребностями будут разрабатываться руководящие принципы по другим вопросам. С этой целью в 2016 году инициирован процесс обзора, в ходе которого будет оцениваться эффективность использования «Руководящих принципов» и будут выявляться вновь возникающие потребности в их дополнении новыми частями.

### **Выражение признательности**

«Руководящие принципы» были разработаны при поддержке Генерального секретаря ОБСЕ посла Ламберто Заньера и директора Центра ОБСЕ по предотвращению конфликтов посла Марселя Пешко. Процесс координировали сотрудники Центра по предотвращению конфликтов Кристиан Вегли, Фабиан Грасс и Александра Пфедферле.

Поблагодарить всех тех, кто участвовал в этой работе, невозможно, тем не менее особую благодарность выражаем членам сети координаторов ОБСЕ по вопросам УСБ/Р, которые способствовали обогащению содержания «Руководящих принципов», внося свой вклад и делясь своим профессиональным опытом и знанием условий, в которых они работают, на протяжении всего процесса составления

проекта, и активно участвовали в двух специальных совещаниях по разработке «Руководящих принципов», состоявшихся в Братиславе и Белграде: от Секретариата – Марко Бонабелло (БСП/КБТЛ), Мануэлю Айзингу (АТП ТНУ), Бириане Христовой и Ксоди Сакики (отдел внешнего сотрудничества), Мато Майеру и Андрею Мунтеану (БКЭЭД), Ханне Сандс (отдел по гендерным вопросам), Елене Шеган и Натии Эсебуа (группа программно-оценочной поддержки), Торстену Штодику (ГСПД ТНУ), Бильге Коджйигит (оперативная служба) и Бостьяну Маловрху (служба поддержки по стратегическим вопросам); от институтов ОБСЕ – Омеру Фишеру (БДИПЧ), Каупо Кяндю (ВКНМ) и Андрею Рихтеру (ПССМИ); от полевых операций ОБСЕ – Михаилу Ассафову (Центр в Астане), Самиру Басичу, Санье Фицджеральд и Джону Мартину (Миссия в Боснии и Герцеговине), Владимиру Биландзичу (Миссия в Сербии), Фабио Пиане и Мацею Даховскому (Центр в Бишкеке), Давиту Харутюняну (Бюро в Ереване), Ричарду Уилеру и Гунче Непесовой (Центр в Ашхабаде), Предрагу Прелевичу (Миссия в Черногории), Маркусу Пухвайну (Присутствие в Албании), Невингу Рудскьяэру (Бюро в Таджикистане), Сенаду Сабовичу и Весне Вуйович-Ристовской (Миссия в Косове), Антону Шевченко (Координатор проектов ОБСЕ в Украине), Юраю Смолеку и Вячеславу Воробьеву (Миссия в Скопье), Стиву Янгу (Миссия в Молдове), а также Марку Карийе и Франческо Пагани от Парламентской ассамблеи ОБСЕ.

ОБСЕ выражает благодарность ДКВС за его неустанные усилия и специализированную помощь в разработке «Руководящих принципов», и в особенности руководителям этого проекта со стороны ДКВС проф. Хайнеру Хенгги и Винчеце Шререр, а также Татьяне Айхерт и Катрин Рид. Составление настоящих «Руководящих принципов» было бы невозможно без обширного экспертного опыта, специализированной помощи и профессионализма ДКВС, благодаря которому он сумел увязать теоретические знания и практические примеры, собранные при помощи сети координаторов ОБСЕ.

ОБСЕ выражает признательность правительствам Швейцарии, Словакии и Сербии за щедрую поддержку проекта по разработке «Руководящих принципов».

# Руководящие принципы ОБСЕ

Межизмеренческие подходы в  
сфере управления сектором  
безопасности и реформирования  
этого сектора (УСБ/Р)



## Руководящие принципы ОБСЕ

### Межизмеренческие подходы в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора (УСБ/Р)

#### 1. Цель

«Руководящие принципы» призваны дать сотрудникам ОБСЕ рекомендации о действии и использованию межизмеренческих подходов в деятельности, связанной с управлением сектором безопасности и реформированием этого сектора (УСБ/Р). Использование данных подходов имеет целью обеспечить переход от некоторой разрозненности усилий по оказанию содействия, которые, возможно, дают ограниченный эффект, к практике, подразумевающей определение способов использования синергетического эффекта взаимодействия между различными измерениями с целью оказания слаженного, приносящего реальные результаты содействия в достижении общих стратегических целей УСБ/Р. Содействие в использовании межизмеренческого подхода должно основываться на правильном восприятии и глубоком понимании следующих факторов: объективной ценности такого подхода (раздел 2), потенциальных синергетических связей между оказывающими содействие в сфере УСБ/Р структурами ОБСЕ, относящимися ко всем трем измерениям (раздел 3), возможностей для использования такого подхода (раздел 4). В конце «Руководящих принципов» обобщены основные выводы (раздел 5). «Руководящие принципы» предназначены для персонала ОБСЕ, тем не менее они, возможно, будут востребованы и другими национальными и международными субъектами, заинтересованными в наращивании усилий по оказанию содействия в сфере УСБ/Р.

#### 2. Обоснование

Деятельность ОБСЕ как региональной организации зиждется на широком понимании концепции безопасности. В ее основе лежит всеобъемлющий подход, отраженный в учредительных документах Организации, согласно которым ее деятельность распределена между тремя «корзинами», или «измерениями»: военно-политической (первое измерение), экономико-экологической (второе измерение) и человеческой (третье измерение)<sup>3</sup>. Таким образом, подход ОБСЕ к обеспечению безопасности сам по себе является межизмеренческим.

В связи с тем, что деятельность ОБСЕ во всех трех измерениях включает в себя усилия, направленные на укрепление и поддержку УСБ/Р, использование межиз-

---

<sup>3</sup> См., например, хельсинкский Заключительный акт, где подробно изложены вопросы, относящиеся к каждой из трех «корзин», которые позднее стали называться «измерениями». Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975) доступен по адресу: <http://www.osce.org/helsinki-final-act>.

меренческого подхода особенно уместно в этом секторе. К первому измерению, как правило, относится деятельность, связанная с реформированием полиции и оборонного сектора. Ко второму измерению обычно относят усилия, направленные на поддержку надлежащего управления сектором безопасности. И наконец, третье измерение в основном охватывает такие вопросы, как реформирование органов правосудия и исправительных учреждений. Помимо этого, некоторые виды деятельности не всегда институционально ограничены каким-либо одним измерением, но могут предприниматься в нескольких измерениях одновременно, в связи с чем их называют «сквозными». Это касается, например, работы, которую ОБСЕ проводит в рамках борьбы с торговлей людьми и противодействия терроризму или содействия достижению гендерного равенства и соблюдению прав человека в секторе безопасности, – это подразумевает сведение воедино элементов из всех трех измерений. В приведенной ниже таблице показано, как деятельность, касающаяся УСБ/Р, вписывается в традиционные рамки межизмеренческой деятельности ОБСЕ<sup>4</sup>.

**Таблица 1. Деятельность, касающаяся УСБ/Р, в системе измерений ОБСЕ<sup>5</sup>**

Военно-политическое измерение	Экономико-экологическое измерение	Человеческое измерение
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Реформа оборонного сектора</li> <li>• Реформа полиции</li> <li>• Реформа пограничной службы</li> <li>• Реформа разведывательной службы</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Усилия по укреплению надлежащего управления (например, исполнительное руководство и борьба с коррупцией в секторе безопасности)</li> <li>• Реформа таможенной службы</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Реформа системы правосудия</li> <li>• Реформа исправительных учреждений</li> <li>• Надзор со стороны независимых органов (например, национальных правозащитных институтов, институтов омбудсмена, комитетов по рассмотрению жалоб)</li> <li>• Обзор правовой базы, регулирующей сектор безопасности</li> <li>• Мониторинг содействия осуществлению свободы мирных собраний со стороны сотрудников правоохранительных органов</li> </ul>

<sup>4</sup> В намерения составителей таблицы не входило установить, как должны распределяться виды деятельности, связанной с УСБ/Р, они, скорее, попытались отразить понимание того, в каком из измерений лежат определенные виды этой деятельности согласно учреждающим ОБСЕ документам. При этом они в основном опирались на разбивку видов деятельности на категории, использованную в Ежегодном докладе ОБСЕ за 2013 год.

<sup>5</sup> Данная таблица служит для того, чтобы наглядно показать, в какие измерения, возможно, вписываются различные элементы УСБ/Р. Она не задумывалась как исчерпывающая. В ней не представлены виды деятельности, которые, имея точки соприкосновения с УСБ/Р, тем не менее не рассматриваются как непосредственно направленные на оказание содействия в сфере УСБ/Р. Например, несмотря на признание того, что содействие в проведении демократических выборов является одним из важнейших элементов построения долгосрочной безопасности и стабильности, который в определенных условиях может служить отправной точкой для принятия мер в области УСБ/Р, этот вид деятельности не касается непосредственно УСБ/Р и поэтому не был включен в данную таблицу.

**Охватывают два измерения и более:** разработка стратегических программ и законодательных актов, касающихся УСБ/Р, в соответствии с демократическими принципами; парламентский контроль над сектором безопасности; неформальный надзор со стороны гражданского общества, в том числе СМИ; гендерное равенство и права человека в контексте сектора безопасности; отсутствие дискриминации внутри сектора безопасности и со стороны его субъектов; борьба с торговлей людьми; роль сектора безопасности в предотвращении терроризма и борьбе с ним.

В целях обеспечения эффективности содействия, которое ОБСЕ оказывает в сфере УСБ/Р, необходимо вести активный поиск и поощрять использование межизмеренческих подходов при осуществлении всех соответствующих видов деятельности, независимо от того, к какой «корзине», или измерению, они относятся с институциональной точки зрения<sup>6</sup>. Существует, однако, опасность, что понимание межизмеренческого подхода будет сводиться к оказанию структурами, работающими в разных измерениях, содействия в том сегменте УСБ/Р, который соотносится с их собственной сферой деятельности, без стремления совместными усилиями добиваться общей цели или использовать возникающий в этой связи синергетический эффект. Необходимо поэтому отказаться от такого «одномерного» подхода и обеспечить выявление и поддержание соответствующих связей между измерениями. Так, в условиях конкретной страны межизмеренческий подход предполагает, что должны быть намечены общие цели, вклад в достижение которых будут вносить структуры, относящиеся ко всем трем измерениям, с тем чтобы максимизировать общее воздействие оказываемого содействия.

[См. «Руководящие принципы ОБСЕ, касающиеся ориентированных на оказание воздействия подходов в сфере УСБ/Р».]

Одна из отличительных особенностей УСБ/Р – потребность в целостном (или всеобъемлющем) подходе к проведению реформ, предполагающем учет взаимосвязей между различными субъектами и сегментами сектора безопасности. При таком подходе учитывается тот факт, что успешное реформирование одного сегмента сектора безопасности может оказаться невыполнимым, если не считаться с воздействием, оказываемым на другие его сегменты. Это признается в многочисленных принятых в рамках ОБСЕ обязательствах, подчеркивающих значение межизмеренческого подхода в сфере УСБ/Р. Например:

- *решением Совета министров № 5/06 «Организованная преступность» (2006) государствам-участникам рекомендовано «применять интегрированный подход с учетом того факта, что каждый элемент системы уголовного правосудия оказывает воздействие на другие элементы»<sup>7</sup>;*

<sup>6</sup> Это уже происходит в некоторых областях. Например, растет признание того, что некоторые вопросы, традиционно относимые к одному из трех измерений, оказывают влияние на остальные измерения. Это касается, к примеру, таких вопросов, как борьба с терроризмом и организованной преступностью.

<sup>7</sup> MC.DEC/5/06, www.osce.org/mc/23060.



- в принятой в 2012 году Стратегической концепции ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями, содержится призыв в поддержку «обеспечения... взаимодополняемости [деятельности, связанной с полицейскими функциями] с усилиями по проведению реформы в других секторах системы уголовного правосудия»<sup>8</sup>;
- в утвержденной в 2012 году Консолидированной концептуальной базе ОБСЕ для борьбы с терроризмом провозглашается, что Организация «продвигает всеобъемлющий подход к безопасности, увязывающий вместе военно-политическое, экономико-экологическое и человеческое измерения, создавая таким образом основу для последовательных и долгосрочных действий по предупреждению терроризма и борьбе с ним»<sup>9</sup>;
- в ряде решений Совета министров признается необходимость учитывать вопросы, касающиеся гендерного равенства, защиты прав человека и свободы от дискриминации, во всех трех измерениях, – в рамках сектора безопасности это, естественно, подразумевает участие судебных, прокурорских и правоохранительных органов<sup>10</sup>. То же самое относится и к стремлению гарантировать меньшинствам равенство и свободу от дискриминации. Так, в Плане действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ (2003) подчеркивается, что необходимо предпринимать действия в различных областях, что предполагает, среди прочего, изменение законодательной базы, усиление взаимодействия полиции с населением, обеспечение профессиональной подготовки полицейских, ориентированной на уважение прав человека, а также решение социально-экономических проблем<sup>11</sup>.

В этих и других обязательствах содержится призыв использовать межизмеренческий подход, однако они не всегда выполняются на практике. Так, существует тенденция к тому, чтобы рассматривать многие виды деятельности, связанные с УСБ/Р, сквозь призму первого измерения, пренебрегая при этом важными составляющими, относящимися к человеческому измерению<sup>12</sup>. Аналогичным образом, хотя таким вопросам, как гендерные аспекты или права человека, иногда уделяется внимание в рамках деятельности в области первого измерения, в некоторых случаях их рассматривают лишь как «надстройку» и обращаются к ним на завершающей стадии процесса, вместо того чтобы надлежащим образом учитывать их в рамках межизмеренческого подхода начиная со стадии планирования. Кроме того, известны случаи, когда были упущены возможности для укрепления надлежащего управления сектором безопасности по той причине, что рассматриваемый вопрос представлялся как имеющий отношение только ко второму измерению.

---

8 Решение Постоянного совета № 1049 (PC.DEC/1049), <http://www.osce.org/pc/92559>.

9 Решение Постоянного совета № 1063 (PC.DEC/1063), <http://www.osce.org/pc/98008>.

10 Решение Совета министров № 15/05 «Недопущение и пресечение насилия в отношении женщин» (MC.DEC/15/05), <http://www.osce.org/mc/17451>; решение Совета министров № 14/05 «Роль женщин в предотвращении конфликтов, регулировании кризисов и постконфликтном восстановлении» (MC.DEC/14/05), <http://www.osce.org/mc/17450>.

11 Одобрен решением Совета министров № 3/03, <http://www.osce.org/odihr/17554>.

12 См., например, исследование ДКВС «The Role of the OSCE in Supporting Security Sector Governance and Reform» («Роль ОБСЕ в содействии управлению сектором безопасности и реформированию этого сектора»), 2014, <http://www.dcaf.ch/Project/Supporting-the-Development-of-the-OSCE-s-Approach-to-SSG-R>.

Неучет таких связей может привести к тому, что оказываемое содействие будет иметь значительно менее ощутимый и долгосрочный эффект. Например, если обучение полицейских следователей современным методам проведения судебной экспертизы не будет дополнено ознакомлением прокуроров и судей с методами использования данных судебной экспертизы и соответствующими правовыми обзорами уголовно-процессуальных кодексов, устанавливающих порядок признания данных судебной экспертизы в качестве допустимых доказательств в суде, это будет препятствовать успешному реформированию полиции, равно как и закреплению достигнутых результатов в долгосрочной перспективе. Еще один пример: если полиции предоставляются средства противодействия общественным беспорядкам, например защитное снаряжение или водные пушки, то необходимо обеспечить соответствующую подготовку полицейских в области прав человека и установить правила поведения, согласующиеся с правами человека.

Таким образом, ОБСЕ следует обеспечить проведение анализа уже на ранней стадии планирования с целью определить, каким образом содействие, оказываемое в одной из сфер УСБ/Р, может быть усилено за счет связей с другими сферами. Назначение межизмеренческого подхода к оказанию содействия в сфере УСБ/Р не в том, чтобы создавать дополнительные задания ради видимости бурной деятельности, и не в том, чтобы предписывать проведение мероприятий во всех измерениях в рамках каждого проекта. Он необходим для того, чтобы выявлять и с выгодой использовать синергетические связи между уже осуществляемыми видами деятельности, а также сделать возможным внесение ими вклада в достижение более общих, стратегических целей ОБСЕ в конкретном государстве. В конечном счете цель использования межизмеренческого подхода в сфере УСБ/Р – повысить эффективность, результативность и прозрачность оказываемого ОБСЕ содействия и усилить его эффект. [Более подробно эта тема рассматривается в «Руководящих принципах ОБСЕ, касающихся ориентированных на оказание воздействия подходов в сфере УСБ/Р».] Помимо этого, такой подход способствует повышению авторитета ОБСЕ в глазах национальных акторов, чье понимание необходимости использовать всеобъемлющий, целостный подход к УСБ/Р на национальном уровне она стремится углубить.

Для применения межизмеренческого подхода от персонала ОБСЕ требуется понимание не только основных синергетических связей, которые существуют в сфере УСБ/Р между всеми тремя измерениями (раздел 3), но и возможностей для содействия внедрению межизмеренческого подхода, которые, среди прочего, предоставляет активизация сотрудничества (раздел 4).

### **Вставка 1. Пример использования межизмеренческого подхода в сфере УСБ/Р в рамках борьбы с торговлей людьми**

В Плана действий ОБСЕ 2003 года по борьбе с торговлей людьми принят «многомерный подход», призванный найти комплексное решение этой проблемы, подразумевающее защиту жертв, предупреждение торговли людьми (ТЛ) и преследование тех, кто пособничает этому преступлению или совершает его, и представлены рекомендации относительно оптимальных путей решения «данной проблемы в ее политических, экономических, правовых, правоохранительных, образовательных и иных аспектах»<sup>13</sup>. Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми (БСП/КБТЛ) стремится привлекать к своей работе по налаживанию связей, развитию потенциала и укреплению доверия всех субъектов системы уголовного правосудия. БСП/КБТЛ часто содействует укреплению связей между этими субъектами в рамках посещений стран, в ходе которых Специальный представитель встречается с соответствующими национальными заинтересованными сторонами (включая высокопоставленных представителей полиции, прокуратуры и судебного корпуса, а также представителей министерства внутренних дел и министерства юстиции), дает оценку общего хода выполнения соответствующих обязательств, принятых в рамках ОБСЕ, и предлагает рекомендации относительно дальнейших мер, которые следует принять в целях повышения эффективности борьбы с торговлей людьми. Данные рекомендации часто включают в себя такие вопросы, как совершенствование/гармонизация соответствующего законодательства, повышение уровня координации и доверия между структурами системы уголовного правосудия и разработка совместных учебных планов<sup>14</sup>. В координации с ключевыми международными партнерами и полевыми операциями ОБСЕ, БСП/КБТЛ поддерживает усилия по развитию потенциала широкого круга национальных заинтересованных сторон, в том числе органов уголовного правосудия, посредством проведения учебных мероприятий. Такие мероприятия проведены, в частности, в Кыргызстане, Узбекистане и Франции.

### **3. Выявление потенциальных межизмеренческих синергетических связей**

Одним из первых шагов на пути к выработке межизмеренческого подхода в сфере УСБ/Р является обнаружение потенциально существующих синергетических связей, которые следует развивать. Такие сквозные связи выявлены в следующих сферах: реформирование полиции и реформирование судебной системы; независимый надзор за структурами, предоставляющими услуги по обеспечению безопасности, и реформирование этих структур; надлежащее управление и реформирование структур, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности; гражданское общество и реформирование структур, предоставляющих услуги по

<sup>13</sup> Одобрен решением Совета министров № 2/03 (MC.DEC/2/03), <http://www.osce.org/odihr/23866>.

<sup>14</sup> Отчеты о посещении стран доступны по адресу: [www.osce.org/secretariat/107636](http://www.osce.org/secretariat/107636).

обеспечению безопасности; гендерные вопросы и реформирование структур, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности; права человека и реформирование структур, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности. Приведенный список не является исчерпывающим: его назначение в том, чтобы представить некоторые из ключевых связей между лежащими в различных измерениях сферами, в которых оказывается содействие; аналогичным образом, в нижеследующих разделах будут даны некоторые указания относительно возможностей для содействия использованию синергетических связей.

### 3.1 Реформа полиции и реформа судебной системы

В ряде принятых ОБСЕ документов, в частности в Стратегической концепции ОБСЕ 2012 года в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями, признается важность содействия в увязке реформы полиции и реформы судебной системы. Успех реформы полиции в большой степени зависит от параллельного продвижения вперед по пути реформирования судебной системы. Например, развитие потенциала полиции в области судебной экспертизы должно сопровождаться проведением оценки наличия возможностей и правовых основ для признания данных судебной экспертизы в качестве допустимых доказательств в суде<sup>15</sup>. Аналогичным образом, при расширении возможностей полицейских для произведения арестов необходимо обратить внимание на наличие достаточного числа обладающих необходимой квалификацией адвокатов. Помимо этого, большое значение имеет содействие скоординированности работы полиции и судебных органов; например, необходимо реальное взаимодействие, чтобы не допустить вынесения судебных решений в отсутствие у суда необходимой информации о том, является ли обвиняемый рецидивистом<sup>16</sup>. Игнорирование подобных синергетических связей между полицейской и судебной реформой может породить недовольство среди населения и подорвать доверие к процессу проведения реформ, а также создать впечатление, что власть имущие в некоторой мере пользуются безнаказанностью.

Какие подходы можно использовать на внутриорганизационном уровне в целях поощрения этой увязки?

- Обеспечить, чтобы каждый раз при проведении оценки потребностей в сфере реформирования полиции оценивались также и возможности системы уголовного правосудия, и наоборот. [См. «Руководящие принципы ОБСЕ, касающиеся оценки потребностей в сфере УСБ/Р».]
- Если в ходе оценки выявлены узкие места, которые, возможно, будут препятствовать успешному проведению реформы, – обеспечить, чтобы соответствующая структура ОБСЕ, играющая ведущую роль, или соответствующий международный субъект были проинформированы об этой ситуации и чтобы при оказании содействия использовался скоординированный подход, когда это необходимо.

Какие подходы можно использовать в рамках внешнего взаимодействия в целях поощрения этой увязки?

---

<sup>15</sup> См. руководство ОБСЕ «Реформа полиции в рамках реформы системы уголовного правосудия», серия публикаций ОПУ/ОСВП, т. 11, 2013, с. 32, <http://www.osce.org/secretariat/109917>.

<sup>16</sup> Там же.

- Оказывать содействие в усилении координации деятельности полиции, прокуратуры и судебных органов (например, содействовать в проведении оценок риска и разработке планов по управлению рисками на межучрежденческом уровне).
- В странах, совершивших переход к системе, в которой расследование проводится под руководством прокурора (см. вставку 2), – усиливать координацию деятельности полицейских и прокурорских служб.
- Укреплять механизмы для хранения информации и обмена ею (включая разработку меморандумов о взаимопонимании по этим вопросам).

### **Вставка 2. Усиление взаимодействия между полицейскими и прокурорскими службами**

В ряде государств Юго-Восточной Европы приняты новые уголовно-процессуальные кодексы, предусматривающие новый порядок ведения уголовного расследования под руководством прокурора. Цель этих изменений – отвести прокурорам руководящую роль в проведении расследования и поиске доказательств; кроме того, прокурорам поручено играть более активную роль в суде, так на них возлагается задача установления фактов в ходе судебного разбирательства. С введением нового порядка расследования изменилась и роль, которую в нем играет полиция, в частности, в отношении проведения опросов подозреваемых, свидетелей и потерпевших. Поскольку в большинстве государств данного региона новый порядок расследования применяется с недавнего времени, пока остается открытым вопрос о том, смогут ли прокуроры и полицейские эффективно выполнять свои новые функции и обязанности и, например, будут ли прокуроры заниматься активным поиском доказательств и давать полиции указания о проведении конкретных следственных действий, или же они будут в основном полагаться на действия, предпринимаемые полицейскими по собственной инициативе. Полевые операции ОБСЕ в данном регионе оказали соответствующим принимающим государствам содействие в этой сфере путем проведения подготовки сотрудников полиции и прокуроров, ориентированной на эффективное выполнение положений новых уголовно-процессуальных кодексов.



**Более подробные рекомендации относительно содействия такой увязке см. в публикации ОБСЕ «Реформа полиции в рамках реформы системы уголовного правосудия» (серия публикаций ОПТУ/ОСВП, 2013, т. 11).**

### **3.2 Независимый надзор за структурами, предоставляющими услуги по обеспечению безопасности, и реформирование этих структур**

В различных принятых в рамках ОБСЕ документах, в частности в Кодексе поведения, касающемся военно-политических аспектов безопасности (1994), закреплён принцип, согласно которому сектор безопасности, как и любой иной государственный сектор, подлежит демократическому надзору<sup>17</sup>. Независимый надзор

<sup>17</sup> <http://www.osce.org/fsc/41355>. Парламентская ассамблея ОБСЕ также признает значение демократического надзора за сектором безопасности: см. резолюцию ПА 2014 года о демократическом контроле за государственным и частным секторами обеспечения безопасности (доступна по адресу: <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2014-baku-annual-session/2014-baku-final-declaration/1863-19>).

могут осуществлять парламент, судебные органы или независимые учреждения, например национальные правозащитные институты. В той или иной мере содействие в сфере обеспечения независимого надзора за сектором безопасности оказывают различные структуры ОБСЕ. В то время как в некоторых исполнительных структурах накоплен опыт успешной работы в этой области, например, путем содействия учреждению парламентских комитетов по вопросам обороны и безопасности или созданию правовой базы для усиления надзора, в других этой сфере уделяется недостаточно внимания. К проблемам, с которыми все они сталкиваются, относятся: восприятие в данной стране вопроса об оказании содействия в осуществлении демократического надзора как чрезвычайно деликатного или отсутствие ясности в отношении того, какому из институтов принадлежит ведущая роль, обусловленное межизмеренческим характером содействия, требующегося в этой области, и, как следствие, недостаточной проработанностью этой темы. В связи с тем, что демократический контроль является важнейшим элементом, лежащим в основе УСБ/Р, ОБСЕ следует рассматривать его в качестве одного из своих главных приоритетов. Без эффективного надзора невозможно обеспечить контроль за выполнением сектором безопасности своего мандата по защите населения.

Какие подходы можно использовать на внутриорганизационном уровне в целях поощрения этой увязки?

- Обеспечить включение содействия в осуществлении независимого надзора за сектором безопасности в качестве ключевого компонента в любую оценку потребностей в сфере УСБ/Р. [См. «Руководящие принципы ОБСЕ, касающиеся оценки потребностей в сфере УСБ/Р».]
- Уточнить в самом начале, какому из институтов будет принадлежать ведущая роль в этом вопросе и каким образом можно создать соответствующие механизмы сотрудничества и координации между персоналом ОБСЕ, работающим во всех трех измерениях. На ведущий институт должна возлагаться ответственность за то, чтобы выходить на другие департаменты/измерения с целью развития взаимодействия.
- Признать принятый ОБСЕ Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, в качестве отправной точки для привлечения государств – участников ОБСЕ к деятельности, направленной на усиление демократического надзора за функционированием сектора безопасности.

Какие подходы можно использовать в рамках внешнего взаимодействия в целях поощрения этой увязки?

- Если со стороны национальных акторов наблюдаются недостаточное понимание и безынициативность в отношении содействия в осуществлении независимого надзора за сектором безопасности – организовывать информационно-просветительские семинары с целью разъяснения им важности этого вопроса; оказывать содействие их участию в региональных семинарах с целью показать, как этот вопрос решается в других государствах; использовать обязательства, закрепленные в Кодексе поведения в качестве отправной точки. [См. «Руководящие принципы ОБСЕ, касающиеся подходов, направленных на укрепление регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р».]



- Поощрять создание правовой базы, предусматривающей наличие независимых органов надзора, наделенных достаточным мандатом для выполнения своих обязанностей, и содействовать развитию потенциала, с тем чтобы гарантировать их способность выполнять свои обязанности.
- Содействовать проведению информационно-просветительской работы с представителями гражданского общества и средств массовой информации с целью разъяснения роли этих независимых органов надзора и возможностей для получения доступа к ним.
- Рассмотреть вопрос о необходимости предпринимать, наряду с усилиями по поддержке эффективного функционирования структур независимого внешнего надзора, усилия по укреплению механизмов внутреннего надзора в рамках структур, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности, ведь внешние надзорные механизмы не могут функционировать без эффективных механизмов внутреннего контроля.



**Дополнительные рекомендации, касающиеся инициатив по оказанию содействия в этой области, см. в «Integrated Technical Guidance Note on Democratic Governance of the Security Sector» («Сводной технической инструктивной записке по демократическому управлению сектором безопасности»), в разделе 7.3, посвященном укреплению независимых органов и механизмов надзора).**



**Более подробно о парламентском надзоре см. в: Борн Г., Флури Ф., Джонсон А. Парламентский контроль над сектором безопасности. ДКВС, 2003, <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Oversight-of-the-Security-Sector>.**



**Более подробно об институтах омбудсмана по правам военнослужащих см. в: Бакленд Б., Макдермотт В. Институты омбудсмана по делам вооруженных сил. Практическое пособие, ДКВС, 2012, <http://www.dcaf.ch/Publications/Ombuds-Institutions-for-the-Armed-Forces-A-Handbook>.**



**Более подробную информацию о включении гендерных аспектов в качестве одного из сквозных вопросов в деятельность независимых органов надзора см. в: Бастик М. Интеграция гендерных аспектов в контроль над сектором безопасности со стороны институтов омбудсмана и национальных правозащитных институтов. ДКВС, серия материалов «Гендер и реформирование сектора безопасности», 2014.**

### **3.3 Надлежащее управление и реформирование структур, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности**

Учитывая, что сектор безопасности следует рассматривать и трактовать наравне со всеми другими находящимися в ведении государства сферами деятельности, необходимо оказывать содействие в осуществлении надлежащего управления этим сектором. ОБСЕ признает, что наличие государственного сектора, «основанного на принципах добросовестности, открытости, транспарентности, подотчетности и верховенства права» является одним из основных факторов «устойчивого экономического роста и... служит важным элементом укрепления доверия граждан к государственным институтам и органам власти»<sup>18</sup>. Помимо этого, в ряде

---

<sup>18</sup> См. Декларацию Совета министров ОБСЕ 2012 года о совершенствовании надлежащего управления и борьбе с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма (MC.DOC/2/12), <http://www.osce.org/cio/97968>.

принятых в рамках ОБСЕ обязательств содержится призыв обеспечить эффективное распоряжение государственными ресурсами через сильные и отлаженно действующие институты и признается роль, которую сектор безопасности играет в борьбе с коррупцией<sup>19</sup>. Надлежащее управление сектором безопасности подразумевает, что в национальных исполнительных структурах имеются четкие механизмы внутреннего контроля и используются четкие методы управления, в частности, людскими, финансовыми и информационными ресурсами, а также четко установленный порядок закупок. В рамках ОБСЕ ведущую роль в деятельности по укреплению финансового управления часто играют структуры второго измерения. Как правило, однако, эта деятельность направлена на укрепление бюджетного управления в более широком смысле, без особого упора на сектор безопасности. Если не считать инициатив по борьбе с коррупцией, собственно сектору безопасности часто уделяется мало внимания. Оказание поддержки функционированию механизмов внутренней подотчетности и механизмов управления имеет огромное значение и способствует повышению профессионализма сектора безопасности. В связи с этим, именно в этой сфере следует стремиться к усилению связанного с УСБ/Р взаимодействия между исполнительными структурами ОБСЕ, действующими в различных измерениях.

Какие подходы можно использовать на внутриорганизационном уровне в целях поощрения этой увязки?

- Принять во внимание, что общие проекты в области управления, реализуемые в государственном секторе (например, в области финансового управления или управления людскими ресурсами), должны в том числе охватывать и сектор безопасности. Широкомасштабные проекты такого типа могут стать важным начальным этапом взаимодействия в сфере УСБ/Р.
- Поощрять взаимодействие между структурами, представляющими все три измерения, с целью оказания всесторонней поддержки в этой области. Например, если деятельность структур первого измерения направлена на поддержку усилий по борьбе с коррупцией в полиции, им необходимо проконсультироваться у коллег, работающих в рамках второго измерения, чтобы воспользоваться их опытом в этой области, накопленным при взаимодействии с государственным сектором в более широком смысле.

Какие подходы можно использовать в рамках внешнего взаимодействия в целях поощрения этой увязки?

- Содействовать в принятии и применении законов и других мер, направленных на борьбу со взяточничеством, а также поддерживать усилия, призванные гарантировать в связи с этим независимость судебной власти. Работа в этом направлении включает в себя, например, оказание содействия в налаживании партнерских связей между государственными и частными субъектами в интересах борьбы со взяточничеством в рядах государственных служащих.
- Оказывать содействие в осуществлении мер, направленных на повышение эффективности управления в секторе безопасности. Сюда относится поощрение разработки или пересмотра институциональных правил и процедур в области управления людскими ресурсами с целью приведения их в соответствие с международным передовым опытом.

---

<sup>19</sup> Там же.



- Оказывать содействие в создании механизмов внутреннего контроля, в частности в разработке и соблюдении кодексов поведения, устанавливающих нормы этики и поведения государственных должностных лиц в целях борьбы с нарушениями<sup>20</sup>.
- Выявлять факторы, способствующие злоупотреблениям, и оказывать содействие в их устранении. Например, уровень раскрываемости преступлений, возможно, не является наилучшим показателем качества работы полицейского, так как предъявление к полицейским жестких требований по показателям раскрываемости может, например, спровоцировать применение пыток или жестокого обращения для получения признаний.
- Обмениваться опытом и оптимальными методами надлежащего управления на региональном уровне в целях учета деликатного характера реформ в этой сфере (см. вставку 3). *[См. «Руководящие принципы ОБСЕ, касающиеся подходов, направленных на укрепление регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р».]*

### **Вставка 3. Региональный подход к укреплению надлежащего управления в секторе безопасности**




В 2014 году Миссия ОБСЕ в Скопье, совместно с Министерством внутренних дел Македонии и Женевским центром по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС), провела региональную конференцию по прозрачным механизмам внутреннего надзора в органах полиции. Механизмы внутреннего контроля имеют большое значение для функционирования сектора безопасности в соответствии с принципами прозрачности, законности и этичности. Наряду с другими вопросами, на этой конференции обсуждалось укрепление управления людскими ресурсами в интересах содействия эффективному функционированию механизмов внутреннего контроля. Конференция была организована в рамках долгосрочных усилий по повышению профессионализма и стандартов полицейской деятельности. Другие конференции этой серии были посвящены усилению работы по профилактике и пресечению коррупции в полиции и укреплению подразделений внутреннего контроля<sup>21</sup>. Использование такого регионального подхода не только способствовало обмену примерами хорошей практики, сложившейся в странах региона, но и помогло с успехом учесть деликатный характер этого вопроса.



Более подробные рекомендации относительно этого вопроса см. в «Integrated Technical Guidance Notes on Democratic Governance of the Security Sector» («Сводных технических инструктивных записках по демократическому управлению сектором безопасности») (ООН, 2012 г.), в разделе 7.5, посвященном укреплению системы управления и внутреннего надзора. Доступно по адресу: <http://unssr.unlb.org/Portals/UNSSR/UN%20Integrated%20Technical%20Guidance%20Notes%20on%20SSR.PDF>.<sup>21</sup>

20 См. Декларацию Совета министров 2012 года о совершенствовании надлежащего управления, сноска 16.

21 Regional conference on transparent internal oversight mechanisms within the police (Региональная конференция по прозрачным механизмам внутреннего надзора в органах полиции). OSCE [Electronic resource], October 2014, <http://www.osce.org/skopje/124380>.

-  По вопросу о полицейской деятельности см. «Руководство по демократическим основам полицейской деятельности» (ОБСЕ, 2008 г.), в котором есть разделы, посвященные коррупции и полицейской этике, а также подотчетности и контролю. Доступно по адресу: <http://www.osce.org/spmu/23804>.
-  Вопрос о профилактике коррупции рассматривается в руководстве ОБСЕ «Как бороться с коррупцией» (2-е издание, 2012 г.), доступном по адресу: <http://www.osce.org/eea/13738>.
-  По вопросу об оказании содействия государствам в реагировании на угрозу терроризма см. «Руководство ОБСЕ по сбору данных при проведении национальной оценки рисков отмыwania денег и финансирования терроризма» (2012), доступное по адресу: <http://www.osce.org/eea/96398>.

### **3.4 Гражданское общество и реформирование структур, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности**

Парламентская ассамблея ОБСЕ признает роль гражданского общества в «содействии поощрению демократии, прав человека и верховенства закона»<sup>22</sup>. Гражданское общество может осуществлять неофициальный надзор, призывая органы власти к ответственности за их действия путем лоббирования и проведения информационно-пропагандистских кампаний. К гражданскому обществу относятся и средства массовой информации, которые могут выступать в качестве важного звена, содействующего осуществлению этого надзора: они обеспечивают доступ общественности к информации и предоставляют площадку для озвучивания беспокоящих людей вопросов. Защита свободы средств массовой информации, являющейся жизненно важным атрибутом демократического общества, стала неотъемлемой частью деятельности ОБСЕ, проводимой, в частности, Представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. Возможно также, что гражданское общество обладает экспертным опытом и (или) знаниями, касающимися конкретных вопросов местного или регионального значения, которые оказывают влияние на сектор безопасности; в этом случае оно может поделиться этим опытом и знаниями с субъектами этого сектора и донести связанные с безопасностью потребности населения до тех, кто разрабатывает политику. При этом гражданское общество должно играть важную роль в развитии диалога по приоритетным направлениям реформ. Огромное значение имеет сотрудничество между национальными органами власти, полицией и гражданским обществом по таким вопросам, как мониторинг преступлений на почве ненависти, борьба с торговлей людьми, предотвращение транснациональных угроз (например, терроризма и киберпреступности) и борьба с ними, мониторинг мирных собраний и укрепление взаимного доверия и понимания между полицией, меньшинствами и маргинализированными общинами<sup>23</sup>. Так, если гражданское общество не участвует должным образом в усилиях государства по борьбе с торговлей людьми,

---

22 Резолюция ПА ОБСЕ «Укрепление институтов гражданского общества в регионе ОБСЕ (2013)», <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2013-istanbul-annual-session/2013-istanbul-final-declaration/1663-26>.

23 В апреле 2014 года, например, Контактный пункт БДИПЧ ОБСЕ по вопросам рома и синти провел совещание экспертов на тему «Полиция и рома и синти: современные вызовы и примеры хорошей практики в области формирования доверия и взаимопонимания». На совещании, участие в котором приняли в том числе представители полиции и активисты гражданского общества из числа рома и синти, обсуждались методы организации взаимодействия в области мониторинга работы правоохранительных институтов со стороны гражданского общества. Итоговый отчет о работе совещания доступен по адресу: <http://www.osce.org/odhr/119653>.

удается выявить и поддержать меньшее число жертв этой преступной деятельности, что серьезным образом снижает способность органов уголовного правосудия добывать важные сведения/доказательства, привлекать к ответственности преступные организации, отслеживать и замораживать их активы и предоставлять компенсацию потерпевшим. Таким образом, без применения комплексного, охватывающего гражданское общество подхода невозможно с успехом решать приоритетные задачи в сфере УСБ/Р.

Какие подходы можно использовать на внутриорганизационном уровне в целях поощрения этой увязки?




- Взаимодействовать с гражданским обществом, выступающим в качестве источника информации о запросах лиц, в интересах которых проводится реформа, с тем чтобы оказание содействия со стороны ОБСЕ в сфере УСБ/Р опиралось на реальные потребности. Это следует делать не только в ходе оценки потребностей, но на постоянной основе.
- Учитывать в рамках оценки потребностей число организаций гражданского общества, занимающихся вопросами УСБ/Р, их (скрытые) потребности в области развития потенциала и степень готовности активно участвовать в национальном диалоге по вопросам, касающимся УСБ/Р. [См. «Руководящие принципы ОБСЕ, касающиеся оценки потребностей в сфере УСБ/Р».]
- Составить обзор организаций гражданского общества, занимающихся независимым мониторингом деятельности различных субъектов сектора безопасности, например сотрудников правоохранительных органов, с целью выявить потребности в плане развития потенциала и примеры хорошей практики, которую следует пропагандировать.

Какие подходы можно использовать в рамках внешнего взаимодействия в целях поощрения этой увязки?

- Развивать потенциал организаций гражданского общества при помощи, например, программ обучения или наставничества (см. ниже вставку 4). Это может включать в себя, к примеру, укрепление организаций гражданского общества, представляющих интересы меньшинств и маргинализированных групп населения.
- Приглашать должностных лиц сектора безопасности и представителей гражданского общества, в том числе СМИ, к участию в форуме для обсуждения вопросов, касающихся УСБ/Р. При этом необходимо обеспечить проведение полноценных консультаций с организациями гражданского общества, представляющими интересы женщин и меньшинств, и предоставить им возможность получить полную информацию и поделиться своими мнениями по рассматриваемым вопросам до принятия законов и мер в области УСБ/Р.
- Оказывать содействие в проведении семинаров по вопросам освещения сектора безопасности в средствах массовой информации (например, учебные занятия по вопросу о журналистских расследованиях в области борьбы с коррупцией или о пропаганде закона о свободе информации) и организовывать встречи журналистов с пресс-атташе институтов безопасности.
- Взаимодействовать с правозащитными НПО с целью составления всестороннего обзора деятельности институтов сектора безопасности в сфере УСБ/Р.

#### **Вставка 4. Подход Миссии ОБСЕ в Сербии к поощрению участия гражданского общества в процессах УСБ/Р**

Миссия ОБСЕ в Сербии использует новаторский подход к поощрению участия гражданского общества в процессах УСБ/Р. ОБСЕ провела конкурс заявок, по итогам которого было отобрано несколько проектов местных НПО с целью предоставления финансовой помощи и консультаций. Большинство из них включали научно-исследовательскую составляющую и имели целью воздействие на политику в области безопасности или на участие общественности в решении соответствующих вопросов. При скромной финансовой поддержке и определенной целенаправленной наставнической помощи ряд таких небольших проектов привел к реальным переменам на местном уровне. Так, итогом проекта, осуществленного в г. Тутин, стало утверждение муниципалитетом порядка межведомственного сотрудничества в области предотвращения насилия на гендерной и сексуальной почве и реагирования на него. Аналогичным образом, в результате осуществления исследовательского проекта, посвященного лесбиянкам, гомосексуалам, бисексуалам и транссексуалам (ЛГБТ) в контексте УСБ/Р, были сформулированы рекомендации, ставшие предметом обсуждения на первом в истории Сербии совместном совещании представителей полиции и сообщества ЛГБТ.

-  Рекомендации, касающиеся укрепления демократической полицейской деятельности, см. в публикации ГСПД ОБСЕ «Руководство по демократическим основам полицейской деятельности» (2-е издание, 2008), <http://www.osce.org/sptmu/23804>.
-  Информацию о задействовании гражданского общества см. в публикации ГСПД ОБСЕ «Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом» (2008), <http://www.osce.org/sptmu/32547>.
-  Рекомендации, разработанные специально для организаций гражданского общества, касающиеся их возможной роли в демократическом надзоре за сектором безопасности, см. в: Коул И., Эпперт К., Кинцельбах К. Гражданский контроль над сектором безопасности. Пособие для организаций гражданского общества. ДКВС, 2008, <http://www.dcaf.ch/Publications/Public-Oversight-of-the-Security-Sector>.

### **3.5 Гендерное равенство и реформирование структур, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности**

К числу важнейших элементов принятой в ОБСЕ всеобъемлющей концепции безопасности относятся гендерное равенство и права женщин. Основные стандарты ОБСЕ, касающиеся гендерного равенства, закреплены в Копенгагенском документе 1990 года<sup>24</sup> и Московском документе 1991 года<sup>25</sup>: оба эти документа налагают на государства-участники обязательство содействовать достижению равенства меж-

24 Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (1990), <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

25 Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (1991), <http://www.osce.org/odihr/elections/14310>.

ду женщинами и мужчинами. Так, в Московском документе признается, что «полное и подлинное равенство между мужчинами и женщинами является существенно важным элементом справедливого и демократического общества, основанного на верховенстве закона». Принятые в ОБСЕ обязательства в сфере УСБ/Р указывают на желательность «создания, где это необходимо, равных возможностей внутри силовых структур, в том числе в вооруженных силах, позволяющих обеспечивать сбалансированное комплектование личным составом, продолжение службы и продвижение по службе мужчин и женщин»<sup>26</sup>. Признается также необходимость содействовать участию женщин в деятельности судебных, прокурорских и правоохранительных органов<sup>27</sup>, а также в работе парламентских органов в рамках механизмов надзора за сектором безопасности<sup>28</sup>. Помимо этого, ОБСЕ призывает также оказывать содействие полиции в реагировании на насилие на сексуальной и гендерной почве<sup>29</sup>. В связи с этим существует особая потребность в улучшении понимания гендерной динамики, оказывающей влияние на некоторые вопросы, решением которых занимаются субъекты сектора безопасности (например, предотвращение терроризма и борьбу с ним). Углубление этого понимания возможно при проведении анализа гендерной динамики в ходе оценки потребностей.

Какие подходы можно использовать на внутриорганизационном уровне в целях поощрения этой увязки?

- Принять во внимание тот факт, что в некоторых странах деятельность по поддержке гендерного равенства может послужить поводом для начала обсуждения вопросов, касающихся УСБ/Р, если напрямую приступить к их рассмотрению не представляется возможным ввиду слишком деликатного характера этой темы. Такая ситуация может складываться в государствах, которые взяли на себя обязательства в отношении наращивания усилий по обеспечению гендерного равенства в государственном секторе путем, например, принятия плана действий.
- С другой стороны, в иных условиях фундамент для работы с сектором безопасности по гендерным вопросам может быть заложен благодаря подписанию общих меморандумов о взаимопонимании между ОБСЕ и одним из сегментов сектора безопасности. В связи с этим персоналу, занимающемуся вопросами УСБ/Р, следует поддерживать связь с координаторами по гендерным вопросам с целью реализации возможностей для совместных инициатив, и наоборот.
- Составить обзор организаций гражданского общества, занимающихся поддержкой гендерного равенства, с целью выявить потребности в плане развития потенциала.

Какие подходы можно использовать в рамках внешнего взаимодействия в целях поощрения этой увязки?

- Поддерживать усилия по обеспечению равного доступа женщин, в том числе

---

26 Решение СМ № 7/09 об участии женщин в политической и общественной жизни, <http://www.osce.org/mc/40710>.

27 См. решение СМ № 15/05 о недопущении и пресечении насилия в отношении женщин, <http://www.osce.org/mc/17451>.

28 Например, в резолюции Парламентской ассамблеи ОБСЕ 2014 года о демократическом контроле за государственным и частным секторами обеспечения безопасности, см. сноску 15.

29 В Плане действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства, <http://www.osce.org/pc/14713>.

представительниц меньшинств, к процессу комплектования личного состава и продвижения по службе сотрудников структур, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности, таких как правоохранительные и разведывательные органы, а также органы государственного управления в области обороны.

- Оказывать поддержку деятельности механизмов надзора, например отделов внутренних расследований или независимых комиссий по внешнему надзору, а также советников по гендерным вопросам, с целью содействия в решении проблем дискриминации по гендерному признаку и неравного обращения на рабочем месте.
- Оказывать государствам-участникам содействие в разработке и (или) реализации национальных планов действий по выполнению резолюции 1325 Совета Безопасности ООН.
- Проводить информационно-просветительскую работу и мероприятия по развитию потенциала, нацеленные на сотрудников сектора безопасности, в области реагирования на насилие на сексуальной и гендерной почве, в том числе в рамках самого сектора безопасности, и предоставления защиты и поддержки жертвам такого насилия.
- Обеспечить, чтобы в законодательстве был предусмотрен учитывающий гендерную и детскую проблематику порядок производства обыска, ареста и задержания, а также порядок расследований и судебного разбирательства.
- Оказывать содействие сбору полицией и другими субъектами системы уголовного правосудия дезагрегированных по признаку пола данных об уголовных делах.
- Выделять научно-исследовательские гранты организациям гражданского общества, заинтересованным в достижении прогресса в решении гендерных вопросов в секторе безопасности (см. вставку 4). Речь может идти, например, об исследовании участия женщин в деятельности сектора безопасности или стандартного порядка действий полиции по работе с женщинами – жертвами сексуального или гендерного насилия.



Подробные рекомендации, касающиеся учета гендерной проблематики в деятельности сектора безопасности, см. в: «Гендер и реформирование сектора безопасности. Справочное пособие» (ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и МУНИУЖ ООН, 2008 г.) и в дополнительной публикации «Интеграция гендерных аспектов в контроль над сектором безопасности со стороны институтов омбудсмена и национальных правозащитных институтов» (2014), совместно разработанной ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ и отделом по гендерным вопросам Секретариата ОБСЕ.



Подробные рекомендации, касающиеся деятельности ОБСЕ в области поощрения гендерного равенства, см. в Плане действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства, одобренном решением СМ № 14/04 и доступном по адресу: <http://www.osce.org/mc/23295>, и в информационной брошюре о деятельности ОБСЕ в области гендерного равенства “Gender equality” (2013) (на английском языке), доступной по адресу: <http://www.osce.org/gender/41497>.



### **3.6 Права человека и реформирование структур, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности**

Одним из основополагающих принципов ОБСЕ является поощрение соблюдения прав человека. В Копенгагенском документе (1990) признается, что «все люди равны перед законом и имеют право без какой бы то ни было дискриминации на равную защиту со стороны закона». Когда речь идет о секторе безопасности, в обязательствах ОБСЕ признается, что этот принцип включает в себя два аспекта: он подразумевает, с одной стороны, что структуры сектора безопасности стоят на страже прав человека (см., например, Декларацию Совета министров 2006 года о системах уголовного правосудия)<sup>30</sup>, а с другой – что права человека сотрудников этих структур тоже соблюдаются (см., например, принятый в 1994 году Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности)<sup>31</sup>. Межизмеренческие подходы к УСБ/Р создают основы для поощрения уважения прав человека внутри структур, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности. Оказание содействия в учете правозащитных аспектов в деятельности сектора безопасности может предполагать принятие упреждающих мер (например, посещение мест лишения свободы в превентивных целях, развитие потенциала, оказание поддержки в законодательной сфере или разработку национальных уставов и стратегий), равно как и мер реагирования (настаивание на расследовании заявлений о применении пыток, своевременное документирование признаков насилия или улучшение условий труда и условий содержания под стражей).

Какие подходы можно использовать на внутриорганизационном уровне в целях поощрения этой увязки?

- Обеспечить принятие мер, направленных на повышение способности носителей обязанностей (т. е. сектора безопасности) выполнять свои обязательства и носителей прав (т. е. населения в целом, в том числе лиц, принадлежащих к маргинализированным группам) пользоваться этими правами.
- Оказывать содействие в проведении скрининговой оценки проектов в области УСБ/Р с целью убедиться, что в них используется подход, основанный на правах человека. Например, развитие потенциала сектора безопасности для обеспечения порядка и содействия проведению мирных собраний необходимо дополнять мерами по обеспечению соответствующей подготовки полицейских в области прав человека и по разработке инструкций, согласующихся с правами человека. Теми же принципами следует руководствоваться при использовании ориентированного на интересы пострадавших подхода к делам о торговле людьми: у специалистов сектора безопасности, непосредственно работающих с населением, должны быть инструкции, соблюдение которых обеспечивает выявление и реабилитацию, а также неприменение наказания в отношении жертв торговли людьми, даже если они – против своей воли – были вовлечены в ту или иную преступную деятельность.

Какие подходы можно использовать в рамках внешнего взаимодействия в целях поощрения этой увязки?

---

<sup>30</sup> MC.DOC/4/06, <http://www.osce.org/mc/23017>.

<sup>31</sup> <http://www.osce.org/fsc/41355>.

- Содействовать в создании согласующейся с правами человека и учитывающей гендерную проблематику правовой базы, которая предусматривает основные условия и критерии для рассмотрения жалоб, касающихся предполагаемых нарушений прав человека (в том числе дискриминации, притеснения и сексуальных домогательств) и превышения полицейскими своих полномочий в отношении не только простых граждан, но и коллег-полицейских, а также для реагирования на такие жалобы.
- Содействовать в принятии правовых норм, предусматривающих использование ориентированного на интересы жертвы подхода на всех этапах вмешательства полиции, расследования, привлечения к уголовной ответственности и судебного разбирательства, с тем чтобы не допускать «повторной виктимизации».
- Проводить специальные, направленные на развитие потенциала учебные курсы для персонала структур, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности, по вопросам уважения прав человека и реагирования на нарушения (например, используя программу БДИПЧ «Обучение сотрудников правоохранительных органов мерам борьбы с преступлениями на почве ненависти»<sup>32</sup> и руководство БДИПЧ для сотрудников правоохранительных органов «Борьба с терроризмом и защита прав человека» (2008))<sup>33</sup>.
- Проводить специализированные мероприятия по развитию потенциала структур, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности, посвященные международным нормам и хорошей практике в области обеспечения порядка при проведении собраний.
- Проводить подготовку по вопросам укрепления доверия и взаимопонимания между полицией и уязвимыми группами населения, такими как рома и синти.
- Проводить подготовку по изучению передового опыта, накопленного правоохранительными органами в области защиты прав человека в контексте борьбы с торговлей людьми.
- Содействовать встречам полицейских и правозащитников с целью поощрения обмена и сотрудничества.
- Содействовать встречам и сотрудничеству между должностными лицами структур безопасности и представителями организаций гражданского общества (например, правозащитниками) в целях мониторинга согласования с правами человека политики и практики в области обеспечения безопасности, а также проведения совместной работы по таким вопросам, как реформирование сектора безопасности и надзор за этим сектором, а также свобода от дискриминации.
- Поддерживать диалог с национальными правозащитными институтами (НПИ) для обсуждения усилий по проведению реформ.
- Содействовать посещениям с целью мониторинга (например, военных частей или исправительных учреждений), а также оказывать помощь в составлении отчетов о результатах этих посещений.
- Поддерживать усилия по обеспечению многообразия в рамках процессов приема на работу и продвижения по службе в структурах, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности.

---





32 <https://www.osce.org/odihr/tahcle>.



33 <http://www.osce.org/odihr/29103>.



### Вставка 5. Значение основанного на правах человека подхода к УСБ/Р

Бюро Специального представителя и координатора по борьбе с торговлей людьми (БСП/КБТЛ) использует межизмеренческий, основанный на правах человека подход к борьбе с торговлей людьми. Это подразумевает взаимодействие с широким кругом субъектов гражданского общества, в частности, по вопросам выявления жертв и оказания им помощи, а также обеспечение полной координации между этой важной работой, осуществляемой НПО, и усилиями органов уголовного правосудия, занимающихся расследованием дел о торговле людьми и преследованием виновных. С тем чтобы обеспечить согласованность действий и тесное сотрудничество между всеми заинтересованными сторонами, занимающимися борьбой с торговлей людьми, в большинстве государств-участников созданы национальные механизмы передачи и рассмотрения дел (НМПР). Благодаря созданию и надлежащему использованию таких рамочных основ активизации сотрудничества, обеспечивается оперативное выявление жертв торговли людьми и оказание им требуемой помощи, что, в свою очередь, способствует более эффективному преследованию преступных организаций, занимающихся ТЛ (в связи с тем, что, когда права потерпевших защищены надлежащим образом, они, как правило, более склонны к конструктивному сотрудничеству с правоохранительными органами). БСП/КБТЛ неизменно выражает поддержку деятельности НПИ в ходе посещения стран, в своих официальных докладах, а также в рамках мероприятий по развитию потенциала с участием международных и национальных заинтересованных сторон.

-  Рекомендации, касающиеся учета вопросов прав человека в деятельности сектора безопасности, см. в: Борн Х., Ли Я. Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих (БДИПЧ ОБСЕ, 2008), <https://www.osce.org/odihr/31393>, и в «Руководящих принципах по образованию в области прав человека для сотрудников правоохранительных органов» (БДИПЧ ОБСЕ, 2012), <http://www.osce.org/odihr/93968>.
-  v По вопросу о правах человека и обеспечении порядка при проведении собраний см. «Руководящие принципы по свободе мирных собраний» (БДИПЧ ОБСЕ, 2010, 2-е изд.), <http://www.osce.org/odihr/73405>.
-  Рекомендации по вопросу о расследовании террористических преступлений и его потенциальном воздействии на права человека см. в «Правах человека в антитеррористических расследованиях. Практическом руководстве для сотрудников правоохранительных органов» (БДИПЧ ОБСЕ, 2013), <http://www.osce.org/odihr/108930>.
-  Дополнительную информацию на тему полицейской деятельности и прав меньшинств можно найти в «Рекомендациях по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе» (ВКНМ ОБСЕ, 2006) и публикации «Полиция и рома и синти: формирование доверия и взаимопонимания. Примеры надлежащей практики» (БДИПЧ ОБСЕ, 2010).

-  Рекомендации по вопросу о борьбе с преступлениями на почве ненависти см. в «Уголовном преследовании по делам о преступлениях на почве ненависти. Практическом руководстве» (БДИПЧ ОБСЕ, 2014); и «Системах мониторинга и сбора данных о преступлениях на почве ненависти. Практическом руководстве» (ОБСЕ, 2014).
-  Рекомендации, касающиеся соблюдения прав человека в условиях борьбы с терроризмом, см. в «Борьбе с терроризмом и защите прав человека» (БДИПЧ ОБСЕ, 2007); «Правах человека в антитеррористических расследованиях. Практическом руководстве для сотрудников правоохранительных органов» (БДИПЧ ОБСЕ, 2013); «Предупреждении терроризма и борьбе с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму. Подходе, основанном на взаимодействии полиции с населением» (БДИПЧ ОБСЕ, 2014).
-  По вопросу об основанных на правах человека подходах к расследованию дел о торговле людьми см. «Справочное руководство ОБСЕ по обучению полиции: торговля людьми» (ОБСЕ, 2013).

#### **4. Использование межизмеренческого подхода при оказании содействия в сфере УСБ/Р**

Слишком часто при планировании деятельности по оказанию содействия в сфере УСБ/Р не в полной мере принимают во внимание межизмеренческие соображения. Это может объясняться отсутствием стратегического видения, опыта взаимодействия на межизмеренческом уровне или соответствующих координационных механизмов. Использование на практике межизмеренческого подхода подразумевает необходимость работы по четырем общим направлениям: помощи в выработке в любом конкретном государстве стратегической концепции содействия, вклад в оказание которого могут вносить различные измерения; использованию вновь внедряемого межизмеренческого подхода в качестве отправной точки для повышения осознания национальными субъектами значимости целостного подхода в сфере УСБ/Р; распределению ролей и обязанностей; оказанию поддержки функционированию внутренних координационных механизмов. Для признания и поощрения межизмеренческих подходов в сфере УСБ/Р в качестве одного из основных элементов оказываемого структурами ОБСЕ содействия, огромное значение имеет поддержка деятельности по всем этим четырем направлениям со стороны руководителей высшего звена.

##### **4.1 Помощь в разработке стратегической концепции содействия в конкретном государстве**

Использование межизмеренческого подхода к оказанию содействия в сфере УСБ/Р подразумевает наличие стратегической концепции содействия, оказываемого ОБСЕ (и другими международными структурами) конкретному государству. В идеале разработка такой стратегической концепции должна опираться на оценку потребностей, в ходе которой определяются национальные приоритеты содействия в сфере УСБ/Р. [См. «Руководящие принципы ОБСЕ, касающиеся оценки потребностей в сфере УСБ/Р.»] Стратегическая концепция должна включать в себя

ряд конкретных целей, вклад в достижение которых в конкретном государстве должны будут вносить структуры, представляющие все измерения ОБСЕ. Что касается полевых операций, руководитель Миссии ОБСЕ и его канцелярия будут играть важную роль в поощрении использования межизмеренческого подхода в сфере УСБ/Р (см. пример во вставке 6).

**Вставка 6. Подход к межизмеренческой координации, применяемый Центром ОБСЕ в Бишкеке**

В 2013 году руководитель Центра ОБСЕ в Бишкеке внедрил новаторский подход, содействующий межизмеренческому планированию. Этот подход заключался в следующем. Были определены пять стратегических направлений деятельности, рассматриваемых в качестве приоритетных в масштабах всей миссии, и каждому отделу было поручено составить матрицу, в которой подробно представлен его вклад в деятельность по каждому из стратегических направлений и способы взаимодействия с другими отделами в целях достижения определенных целей. В качестве стратегических направлений деятельности определены: 1) достижение гендерного равенства; 2) содействие надлежащему государственному управлению; 3) укрепление верховенства закона; 4) улучшение межобщинных отношений; 5) противодействие транснациональным угрозам. В данном случае стратегические направления деятельности были тесно связаны с рядом приоритетных вопросов в сфере УСБ/Р. Еще один возможный вариант: рассматривать УСБ/Р в качестве отдельного стратегического направления деятельности, с тем чтобы содействовать активизации сотрудничества в этой области. Эта инициатива представляет собой достойный подражания пример, и другим полевым операциям, возможно, стоит рассмотреть вопрос о том, чтобы ему последовать, с тем чтобы повысить слаженность и координацию действий, предпринимаемых в рамках различных измерений.

**4.2 Внедрение межизмеренческого подхода к оказанию содействия в сфере УСБ/Р как отправная точка для повышения осознания национальными субъектами значимости целостного подхода в сфере УСБ/Р**

Возможно, что усилия ОБСЕ по внедрению межизмеренческого подхода в сфере УСБ/Р на внутриорганизационном уровне позволят привлечь внимание национальных заинтересованных сторон к этому вопросу. Так, основной трудновыполнимой задачей в рамках процессов УСБ/Р является внедрение целостного подхода к реформе, учитывающего связи между различными сегментами сектора безопасности. Внедрение межизмеренческого подхода в вопросах УСБ/Р внутри ОБСЕ и внедрение национальными заинтересованными сторонами целостного подхода к УСБ/Р имеют общие характеристики. В обоих случаях цель состоит в отражении связей между сегментами сектора безопасности и активизации сотрудничества. Таким образом, вполне возможно, что доверие к предоставляемым структурами ОБСЕ консультациям по этому вопросу повысится, если будет также очевидно, что ОБСЕ тоже стремится развивать свой подход в этом направлении на внутриорганизационном уровне. Поэтому сотрудникам ОБСЕ следует распространять

информацию о решении внедрять – на внутриорганизационном уровне – межизмеренческий подход к оказанию содействия в сфере УСБ/Р. Это может послужить отправной точкой для повышения уровня осознания национальными акторами значимости целостного подхода к УСБ/Р (см. ниже вставку 7). Кроме того, благодаря этому могут быть созданы благоприятные возможности для обсуждения вопроса о проведении всесторонней оценки потребностей в сфере УСБ/Р в конкретном государстве. Основной целью такой оценки потребностей, возможно, будет сбор исходных данных для выработки межизмеренческого подхода ОБСЕ, однако результаты этой оценки могут также быть полезны национальным заинтересованным сторонам, которые стремятся выработать понимание способов применения целостного подхода в рамках национального процесса УСБ/Р. *[Более подробную информацию о проведении оценки потребностей в сфере УСБ/Р см. в «Руководящих принципах ОБСЕ, касающихся оценки потребностей в сфере УСБ/Р».]*

#### **Вставка 7. Подход к повышению уровня понимания целостного характера УСБ/Р, применяемый Миссией ОБСЕ в Боснии и Герцеговине**

В 2013 году Отдел сотрудничества в области безопасности Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине переименовал свой проект «Политика в области безопасности», озаглавив его «Реформирование сектора безопасности и разработка и осуществление политики в области безопасности». Одной из причин этого переименования было стремление послать национальным заинтересованным сторонам сигнал о том, насколько большое значение придает ОБСЕ концепции реформирования сектора безопасности (РСБ). Более того, это изменение позволило Миссии углубить понимание целостного характера РСБ. Так, Миссия направила свои усилия на содействие в укреплении межведомственного сотрудничества за счет выдвижения на первый план связей между различными сегментами сектора безопасности. В частности, в рамках консультаций она указала на вероятность того, что роспуск военных судов, запланированный согласно реформе оборонного сектора, скажется на гражданских судах. Аналогичным образом, Миссия проводила работу по повышению уровня понимания роли, которую должно играть Министерство финансов в обсуждении реформы сектора безопасности.

#### **4.3 Распределение ролей и обязанностей**

Нередко возникает путаница в отношении ролей и обязанностей, когда несколько исполнительных структур и (или) отделов внутри них работают над вопросом, который затрагивает все измерения, и отсутствует ясность относительно того, кому из них отведена ведущая роль. Как только четко расставлены приоритеты в сфере УСБ/Р (в идеале – на основании всесторонней оценки потребностей), необходимо определить, какое из измерений (или какая организационная структура) возьмет на себя ведущую роль в оказании содействия в каждой из приоритетных областей. Это особенно важно для тех областей, которые относятся к нескольким измерениям: необходимо не допустить возникновения ситуаций, когда приоритетные области остаются без внимания из-за недостаточной ясности относительно того, к какому измерению они относятся (см. ниже вставку 8).

#### **Вставка 8. Значение четкого распределения ролей и обязанностей**

В Центре ОБСЕ в Бишкеке на начальном этапе наблюдалось отсутствие ясности в вопросе о том, кто возьмет на себя ведущую роль в оказании содействия в сфере парламентского контроля над сектором безопасности. Вопросы, касающиеся сектора безопасности, не находились в центре внимания программы институционального строительства Группы по военно-политическим вопросам: эта программа была, скорее, ориентирована на политический обмен и дела молодежи. В свою очередь, в рамках различных программ, делающих упор на сектор безопасности, не предусматривалось структурированное взаимодействие с парламентом, поскольку работа в этом направлении воспринималась как часть программы институционального строительства. Первоначально это привело к разрозненности усилий по оказанию содействия в сфере парламентского контроля над сектором безопасности, и в результате были упущены возможности для оказания комплексного содействия.

#### **4.4 Оказание поддержки функционированию внутренних координационных механизмов**

Возможно, что существует или может быть создан ряд внутренних координационных механизмов, способных содействовать использованию межизмеренческих подходов. Важнейшую роль в углублении понимания межизмеренческого характера сферы УСБ/Р и содействии активизации сотрудничества должна играть недавно созданная сеть координаторов по вопросам УСБ/Р. Помимо этого, координаторы по вопросам оказания содействия в смежных сферах могут способствовать учету вопросов, которыми они занимаются, в деятельности по оказанию содействия в сфере УСБ/Р. Например, в исполнительных структурах ОБСЕ часто имеются координаторы по гендерным вопросам, которым поручено содействовать учету гендерной проблематики в деятельности ОБСЕ во всех сферах, в том числе в сфере УСБ/Р. Точно так же существуют координаторы по вопросам торговли людьми, работающие над включением вопросов предупреждения торговли людьми в основную деятельность, или координаторы по вопросам рома и синти, играющие аналогичную роль.

Нужно признать, однако, что подобные сети координаторов будут приносить пользу только в том случае, когда сотрудникам будет предоставлено достаточное количество времени для эффективного выполнения задач, связанных с координационной деятельностью. Необходимо способствовать принятию руководством высшего звена решений, поощряющих готовность включать эти усилия в основную деятельность. В качестве других координационных механизмов может выступать составление матриц, в которые вносятся общие приоритеты (см. выше вставку 6), или активизация обменов исходной информацией, например, о том, какие национальные заинтересованные стороны регулярно взаимодействуют с представителями различных измерений (см. ниже вставку 9). При использовании таких координационных механизмов необходимо полностью соблюдать мандаты соответствующих исполнительных структур ОБСЕ.

### **Вставка 9. Пример внутреннего механизма усиления координации**

Отмечено<sup>30</sup>, что различные отделы внутри некоторых полевых операций порой не подозревают о том, что параллельно взаимодействуют с одними и теми же национальными заинтересованными сторонами. Из-за этого национальные партнеры, возможно, получают противоречивые сигналы относительно согласованности действий различных подразделений Организации; кроме того, на этих партнеров, возможно, возлагается чрезмерная нагрузка, если их приглашают к участию в многочисленных семинарах и учебных курсах. Одним из возможных способов решения этой проблемы является составление матрицы, где указаны все основные заинтересованные стороны, с которыми взаимодействует каждый из отделов, лица, участвующие в том или ином учебном курсе, и сроки его проведения. Затем эту матрицу можно разослать во все отделы и постоянно обновлять содержащуюся в ней информацию. Такая матрица не только станет удобным инструментом для более организованного управления взаимодействием с национальными заинтересованными сторонами, но и, возможно, даст толчок к усилению сотрудничества между различными измерениями.

#### **4.5 Необходимость создания механизмов поощрения межизмеренческой координации**

Отмечено, что отсутствие координации действий на межизмеренческом уровне часто является следствием недостаточного внимания к этому вопросу, бюрократических препон, соперничества и отсутствия контактов между структурами, относящимися к различным измерениям. Чтобы решить эти проблемы, возможно, понадобится рассмотреть вопрос о создании механизмов поощрения межизмеренческой координации. Например, в некоторых полевых операциях в рамках канцелярии руководителя Миссии созданы отделы по координации проектов, с тем чтобы обеспечить надлежащее ознакомление всех соответствующих отделов полевой операции с документами по проекту. Таким отделам может отводиться важная роль в поощрении сотрудничества на благо использования межизмеренческого подхода к оказанию содействия в сфере УСБ/Р. Можно также на уровне отделов предпринять усилия по изучению того, в какой мере межизмеренческие связи в сфере УСБ/Р были надлежащим образом приняты во внимание при составлении документов по проекту. И наконец, на уровне отделов и административной службы, можно рассмотреть вопрос о создании системы поощрения на основании достигнутых результатов с целью поощрения надлежащего планирования сотрудничества.

<sup>34</sup> The Role of the OSCE in Security Sector Governance and Reform (CIO.GAL/18/14), DCAF mapping study, <http://www.dcaf.ch/Project/Supporting-the-Development-of-the-OSCE-s-Approach-to-SSG-R>.



## 5. Основные выводы

В данных Руководящих принципах выявлен ряд ключевых моментов, которые необходимо учитывать при укреплении межизмеренческих подходов в сфере УСБ/Р.

- ➔ **Межизмеренческие подходы в сфере УСБ/Р необходимы, чтобы обеспечить учет целостного характера УСБ/Р.** Одним из основных принципов, на которые опираются УСБ/Р, является потребность в целостном подходе, предполагающем признание наличия взаимосвязей между различными сегментами и субъектами сектора безопасности. В этом отражается концепция, согласно которой реформирование одного сегмента сектора безопасности нельзя с успехом реализовать, если не считаться с потенциальным воздействием, которое оно оказывает на другие его сегменты. Часто внедрение такого целостного подхода в сфере УСБ/Р на национальном уровне представляет собой одну из главных трудновыполнимых задач, ведь он подразумевает эффективную координацию деятельности различных субъектов сектора безопасности. Важно, чтобы ОБСЕ наилучшим образом использовала и укрепляла свой межизмеренческий, всеобъемлющий подход к безопасности, показывая тем самым, что она со всей серьезностью воспринимает целостную природу процессов УСБ/Р, что в конечном счете будет содействовать оказанию более эффективного и согласованного содействия в этой сфере.
- ➔ **Межизмеренческие подходы – это больше чем содействие в сфере УСБ/Р с позиции каждого из измерений.** Существует опасность подмены межизмеренческого подхода суммой усилий, прилагаемых в каждом отдельном измерении в целях оказания содействия в сфере УСБ/Р. Содействие, в котором действительно участвуют все измерения, напротив, предполагает использование комплексного подхода, подразумевающего определение общих целей, вклад в достижение которых могут внести структуры, относящиеся ко всем измерениям, так чтобы добиться усиления потенциального воздействия оказываемого содействия. Межизмеренческий подход к оказанию содействия в сфере УСБ/Р состоит не в том, чтобы нарочно создавать дополнительную работу ради работы; его назначение, скорее, в том, чтобы обеспечить понимание сотрудниками того, что существуют синергетические связи, которым, возможно, следует уделить внимание, чтобы повысить эффективность оказываемого содействия. Речь идет, в частности, об осознании того, что оказание содействия в одном сегменте сектора безопасности может иметь последствия для другого его сегмента, и, следовательно, речь идет о том, чтобы способствовать внедрению взаимодополняющих подходов, в которых используются синергетические связи между измерениями.
- ➔ **Содействие использованию межизмеренческих подходов в сфере УСБ/Р достигается благодаря планированию и реализации.** Для внедрения межизмеренческого подхода в сфере УСБ/Р, прежде всего, необходимо определить долгосрочные цели, вклад в достижение которых намереваются внести структуры ОБСЕ, относящиеся к различным измерениям. Затем следует выявить синергетические связи, которые потенциально могут способствовать

достижению этих целей. Для этого необходимо изучить вопрос о том, между какими составляющими реформы сектора безопасности потенциально существуют синергетические связи, например, между реформой полиции и реформой системы правосудия, между вопросами гендерного равенства и реформой структур, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности. Кроме того, в ходе оценки потребностей необходимо также четко распределить роли и обязанности, с тем чтобы обеспечить ясное понимание того, какой из институтов возьмет на себя ведущую роль в случае, если определенные виды деятельности затрагивают различные измерения. И наконец, необходимо использовать существующие механизмы координации, например сети координаторов.



# Руководящие принципы ОБСЕ

Оценка потребностей в  
сфере управления сектором  
безопасности и реформирования  
этого сектора (УСБ/Р)



## Руководящие принципы ОБСЕ

### Оценка потребностей в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора (УСБ/Р)

#### 1. Цель

«Руководящие принципы» призваны дать сотрудникам ОБСЕ рекомендации о проведении оценки потребностей в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора (УСБ/Р). Непроведение всесторонних оценок потребностей считается особенно серьезным недостатком стратегического планирования деятельности ОБСЕ в сфере УСБ/Р. В данных «Руководящих принципах» представлены аргументы в пользу активизации работы по проведению оценок потребностей (раздел 2) и поэтапные рекомендации по четырем стадиям оценки потребностей в сфере УСБ/Р: планированию оценки потребностей, проведению подготовительных изысканий путем изучения документов, проведению оценки непосредственно в стране и дальнейшим шагам по результатам оценки (раздел 3). Далее приводится примерный список вопросов, ответы на которые необходимо получить в ходе оценки потребностей в сфере УСБ/Р (раздел 4), и в заключение обобщаются основные моменты, рассмотренные в данных «Руководящих принципах» (раздел 5). В целом «Руководящие принципы ОБСЕ, касающиеся УСБ/Р» дополняют имеющиеся документы ОБСЕ, в частности «Project Management in the OSCE» («Руководство осуществлением проектов в ОБСЕ»)<sup>35</sup>, и содержат практические рекомендации, непосредственно касающиеся УСБ/Р. «Руководящие принципы» предназначены для персонала ОБСЕ, тем не менее они, возможно, будут востребованы и другими национальными и международными субъектами, заинтересованными в наращивании усилий по оказанию содействия в сфере УСБ/Р.

#### 2. Обоснование

Оценки потребностей – это инструмент стратегического планирования, используемый для определения приоритетов, укрепления процесса принятия решений и совершенствования последующего процесса мониторинга и оценки (МиО). Они представляют собой неотъемлемую часть этапа отбора в рамках проектного цикла. Как указано в пособии «Руководство осуществлением проектов в ОБСЕ», проектный цикл ОБСЕ включает в себя пять этапов: формирование сводного бюджета; отбор проектов; разработку проекта; осуществление, мониторинг и контроль за реализацией проекта; самостоятельную оценку проекта<sup>36</sup>. Оценки потребностей предполагают проведение руководителями проектов/программ ОБСЕ целенаправленного анализа с целью выработать понимание ряда факторов, а именно: условий, в которых будет осуществляться проект; различных заинтересованных сторон, их интересов и ожиданий; конкретных проблем и стратегических подходов

---

<sup>35</sup> Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers. OSCE, 2010, <http://www.osce.org/secretariat/70693>.

<sup>36</sup> Ibid., p. 7.

к их устранению. Кроме того, благодаря оценкам потребностей облегчается процесс определения национальных приоритетов, который, в свою очередь, может способствовать использованию ориентированных на оказание воздействия подходов в рамках содействия в сфере УСБ/Р [см. «Руководящие принципы ОБСЕ, касающиеся ориентированных на оказание воздействия подходов в сфере УСБ/Р».]

### **Виды оценок потребностей**

Проведение оценок могут обуславливать как внутренние, так и внешние факторы.

- Оценки, обусловленные внутренними факторами, инициирует ОБСЕ для целей руководства внутренним процессом составления программ. Такие оценки считают жизненно важным элементом управления проектным циклом ОБСЕ, в частности, на стадии отбора проектов (см. «Руководство осуществлением проектов в ОБСЕ»). На практике возможно, что процесс оценки, обусловленной внутренними факторами, будет носить маломасштабный характер и в значительной мере опираться на изучение документов и обзор предыдущих оценок. Необходимо, однако, стремиться не ограничиваться изучением документов, чтобы не допустить проведения основанной на имеющихся решениях оценки, которая даст заранее запрограммированные результаты. Особенно большое значение имеет повторное проведение оценки на регулярной основе (как минимум каждые три года) или с периодичностью, определяемой вновь возникающими потребностями и новыми возможностями для оказания содействия со стороны ОБСЕ.
- Оценки, обусловленные внешними факторами, проводятся в ответ на запросы извне. Возможно, например, что инициатива проведения таких оценок будет исходить от соответствующего правительства, которое намеревается использовать их результаты в процессе планирования УСБ/Р на национальном уровне. Такие оценки, скорее всего, будут носить более официальный характер, чем оценки, инициированные изнутри, и для их проведения потребуется большее количество ресурсов, делающее возможным обстоятельный анализ потребностей.

В сфере УСБ/Р различают всесторонние оценки и оценки отдельных компонентов.

- Всесторонняя оценка потребностей в сфере УСБ/Р проводится в масштабах всего сектора и, следовательно, охватывает все компоненты сектора безопасности. С учетом того, что для этого вида оценки необходимы значительные ресурсы, ОБСЕ редко проводит их в порядке обычного управления проектным циклом. Тем не менее национальные органы власти могут обратиться с запросом о проведении такой оценки, если они намереваются приступить к комплексному реформированию сектора безопасности.
- Покомпонентная оценка потребностей сосредоточена на конкретной области реформирования сектора безопасности (например, реформе полиции, реформе пенитенциарных учреждений). Такие оценки ОБСЕ проводит более часто. При проведении покомпонентных оценок необходимо все же использовать целостный подход к УСБ/Р и учитывать в этой связи возможные увязки между смежными компонентами (см. подробнее во вставке 5).

В зависимости от контекста, в котором проводится оценка потребностей, перед ней могут стоять различные задачи, такие как: способствование более эффективному планированию программ, укрепление национального процесса реформирования и создание фундамента для последующей работы по мониторингу и оценке.

**Оценка потребностей способствует более эффективному планированию программ ОБСЕ.** Оценка потребностей играет важнейшую роль в разработке проектов ОБСЕ, содействуя повышению их востребованности и результативности. В частности, оценка потребностей может внести позитивный вклад в перечисленные ниже процессы.

- **Активизация взаимодействия с национальными заинтересованными сторонами.** В ходе оценки потребностей возникает возможность взаимодействия с национальными заинтересованными сторонами, позволяющего как следует понять их потребности и ознакомиться с их мнением о содействии со стороны ОБСЕ. Благодаря активному взаимодействию с национальными заинтересованными сторонами, в том числе с теми, в чьих интересах оказывается содействие, становится возможным успешное использование ориентированных на оказание воздействия подходов в сфере УСБ/Р, – подходов, которые опираются на национальные потребности и направлены на содействие в достижении общих целей. Кроме того, с привлечением национальных заинтересованных сторон на раннем этапе к обсуждению возможных способов оказания содействия возрастает вероятность укрепления сотрудничества в долгосрочной перспективе, на стадии проведения реформ.
- **Определение отправных точек для оказания соответствующего содействия.** В ходе оценки потребностей выявляются пробелы, которые необходимо восполнить, – это облегчает определение соответствующих отправных точек для оказания содействия. Тем самым можно гарантировать, что оказываемое содействие будет движимо спросом, а не имеющимися возможностями. Кроме того, проведение повторных оценок потребностей на регулярной основе может способствовать обеспечению постоянной корректировки содействия, которое оказывает ОБСЕ, с учетом изменяющихся обстоятельств и потребностей, что позволяет сохранять востребованность помощи со стороны Организации.
- **Поиск межизмеренческих подходов в сфере УСБ/Р.** Благодаря проведению всесторонней оценки потребностей, подразумевающей исследование соотношения между различными компонентами сектора безопасности, обеспечивается оказание такого содействия, которое носит целостный характер и учитывает потенциально существующие взаимосвязи. В связи с этим с самого начала облегчается поиск сфер, в которых, возможно, потребуется сотрудничество между структурами, относящимися к различным измерениям ОБСЕ. [См. «Руководящие принципы ОБСЕ, касающиеся межизмеренческих подходов в сфере УСБ/Р».]
- **Выявление потенциальных проблем.** Проведение оценки потребностей может оказаться полезным с точки зрения выявления проблем, которые могут возникнуть в процессе осуществления реформ. Имея представление о проблемах, можно выявлять риски, которые должны быть учтены на стадии планирования, и способствовать их устранению на раннем этапе.

- **Усиление взаимодействия с другими международными структурами.** Оценка потребностей предполагает проведение консультаций с международными структурами с целью составить полную картину того, какое содействие уже оказывается и какие в нем имеются пробелы. Благодаря сбору информации о международном содействии, можно избежать дублирования усилий. Кроме того, взаимодействие с международными структурами способствует своевременному определению сфер, в которых возможно развитие сотрудничества.
- **Оценка потребностей способствует проведению реформ на национальном уровне.** В результате оценки потребностей получают эмпирические доказательства наличия пробелов и данные, на основании которых будут определяться приоритеты. С одной стороны, благодаря этому ОБСЕ может предложить национальным заинтересованным сторонам специально разработанные рекомендации по приоритетам реформ. С другой – национальные органы власти могут непосредственно использовать результаты оценки потребностей в качестве вклада в свой процесс принятия решений. Особую значимость это приобретает тогда, когда оценки потребностей проводятся либо по поручению, либо при поддержке национальных заинтересованных сторон.

#### **Вставка 1. Вклад оценки потребностей в разработку национальной политики**

В 2008 году Группа ОБСЕ по стратегическим вопросам полицейской деятельности (ГСПД) получила запрос от Министерства внутренних дел Таджикистана о проведении, совместно с Бюро ОБСЕ в Таджикистане, оценки потребностей в области реформы милиции в этой стране. В центре внимания оценки потребностей находились: правовая база милицейской деятельности в Таджикистане; общая структура и эффективность милицейской службы; взаимодействие милиции с местным населением; образовательные учреждения по подготовке милицейских кадров и их учебные программы; потенциал судебной экспертизы в расследовании уголовных преступлений. В результате были заложены основы разработки Стратегии реформы милиции в Республике Таджикистан на 2013–2020 годы, в которой изложена национальная политика и меры по борьбе с преступностью<sup>37</sup>.

- **Оценка потребностей позволяет собрать исходные данные для последующего мониторинга и оценки (МиО) со стороны национальных и международных субъектов.** Широко распространенной проблемой в сфере УСБ/Р является отсутствие исходных данных для измерения достигнутых успехов. В отсутствие специально задокументированной информации о положении на момент начала осуществления программы трудно оценить ее результативность. Важную возможность решить эту проблему предоставляет оценка потребностей, поскольку полученные в результате данные часто несут в себе

---

<sup>37</sup> Стратегия реформы милиции в Республике Таджикистан на 2013–2020 годы. Утверждена Указом Президента Республики Таджикистан от 18 марта 2013 года, [http://police-reform.tj/documents/strategy/strategy\\_rus.pdf](http://police-reform.tj/documents/strategy/strategy_rus.pdf).

информацию, необходимую для определения исходного уровня, отталкиваясь от которого можно измерять достигнутые успехи. Таким образом, эту информацию можно использовать при составлении матрицы результатов, а также для отслеживания прогресса на протяжении определенного отрезка времени. Впоследствии эти данные лягут в основу МиО как на национальном, так и на международном уровне.

### **3. Проведение оценки потребностей**

Процесс проведения оценки потребностей состоит из четырех основных этапов: планирования оценки потребностей; предварительного исследования на основе изучения документов; собственно проведения оценки в соответствующей стране; и дальнейших шагов после завершения оценки. В данном разделе рассматриваются эти этапы и предлагаются рекомендации с точки зрения УСБ/Р.

#### **3.1 Планирование оценки потребностей**

На первом этапе должны быть определены общие рамки и цели оценки потребностей. На стадии планирования важно взаимодействовать с национальными заинтересованными сторонами с целью обеспечить им возможность направить оценку на учет их потребностей. Кроме того, благодаря такому взаимодействию укрепляется заинтересованность в выполнении рекомендаций, которые, возможно, будут сформулированы в результате оценки. Основным итогом этапа планирования должно быть определение круга задач и согласование его с национальными заинтересованными сторонами (см. подраздел 3.1.7).

Ниже рассматриваются важные вопросы, которым необходимо уделить внимание на этапе планирования.

##### **3.1.1 Определение целей и сферы охвата оценки потребностей**

Персоналу ОБСЕ с самого начала следует определить общие цели оценки, так как от этого будут зависеть сроки, необходимые ресурсы и ожидания. Кроме того, необходимо определить, будет ли оценка потребностей в сфере УСБ/Р направлена вширь (т. е. будет носить всесторонний характер) или вглубь (т. е. будет направлена на изучение лишь одного или двух подсекторов, но при сохранении комплексного подхода). Цель должна быть четко сформулирована и понятна всем соответствующим заинтересованным сторонам.

Нельзя упускать из виду, что одной из ключевых целей оценки потребностей в контексте УСБ/Р является поиск целостных подходов к оказанию содействия в этой сфере, согласно которым в полной мере учитываются связи между различными измерениями безопасности. В идеальной ситуации содействие со стороны ОБСЕ основывалось бы на всесторонней оценке потребностей, охватывающей весь сектор безопасности. В большинстве случаев, однако, оценка охватывает лишь определенный небольшой сегмент сектора безопасности, например полицейские службы или судебную систему. И тем не менее в таких случаях важно продумать, какие компоненты сектора безопасности, возможно, нужно будет

включить в оценку потребностей, чтобы получить полное представление о потребностях и приоритетах. Например, при проведении оценки потребностей полицейской службы необходимо также опросить представителей судебных органов, чтобы определить точки соприкосновения между этими тесно связанными между собой подсекторами. *[Примеры использования в сфере УСБ/Р межизмеренческого подхода, который применим также и к оценке потребностей, см. в «Руководящих принципах ОБСЕ, касающихся межизмеренческих подходов в сфере УСБ/Р.»]*

### **3.1.2 Определение ролей и обязанностей**

Существует необходимость в четком распределении ролей и обязанностей в отношении, в частности, трех аспектов, а именно: руководства оценкой, вклада в проведение оценки (в виде как людских, так и финансовых ресурсов) и распространения результатов оценки. Особую актуальность это приобретает тогда, когда оценка потребностей инициируется извне по запросу национальных заинтересованных сторон. Одним из важных моментов, которые необходимо продумать, является назначение руководителя группы по оценке. Эту роль может взять на себя как эксперт Организации, так и внешний – национальный или международный – эксперт. Независимо от того, кто возглавит процесс оценки, скорее всего, это лицо должно будет обладать специальными знаниями и опытом, наработанными во всех исполнительных структурах ОБСЕ.

В процессе проведения оценки потребностей в сфере УСБ/Р может возникнуть путаница в отношении ролей и ответственности в связи с тем, что часто требуется задействовать представителей структур, относящихся к двум или даже всем трем измерениям безопасности. В частности, это касается всесторонних оценок потребностей в сфере УСБ/Р, отражающих межизмеренческий характер УСБ/Р. В таких случаях может возникнуть необходимость подключить экспертный опыт, наработанный в рамках военно-политического измерения (например, в случае реформы пограничной службы или реформы оборонного сектора), экономико-экологического измерения (в частности, при рассмотрении вопросов, касающихся коррупции или надлежащего управления сектором безопасности), а также человеческого измерения (например, в случае реформы системы правосудия или обзора законодательной базы, касающейся сектора безопасности). Более того, считается, что ряд компонентов УСБ/Р являются «сквозными», т. е. затрагивают различные измерения, и следовательно для их оценки необходимо наличие межсекторального опыта (например, в гендерных и правозащитных вопросах). Чтобы обеспечить надлежащее проведение оценки, необходимо четко определить, какому из институтов ОБСЕ принадлежит ведущая роль и как будет осуществляться процесс координации между структурами, действующими в разных измерениях. *[См. «Руководящие принципы ОБСЕ, касающиеся межизмеренческих подходов в сфере УСБ/Р.»]*



## **Вставка 2. Использование экспертного опыта из других частей региона ОБСЕ для проведения оценки потребностей**

В 2013 году Миссия ОБСЕ в Бишкеке оказала содействие в проведении оценки потребностей с целью определения приоритетов в деле укрепления правового и следственного потенциала Государственной службы финансовой разведки Кыргызстана. Цель оценки заключалась в поиске подходов к наращиванию усилий Кыргызстана по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, с особым упором на то, чтобы добиться исключения Кыргызстана из «серого списка» Целевой группы по финансовым мероприятиям (ФАТФ). Оценкой руководил эксперт по этому вопросу, первый заместитель председателя Государственной службы финансового мониторинга Украины. Процесс оценки включал в себя встречи с представителями правоохранительных органов Кыргызстана, международных организаций и дипломатических миссий, занимающихся этими вопросами<sup>38</sup>. В ходе проведения оценки украинский эксперт поделился опытом, накопленным в его стране, которая с успехом добилась собственного исключения из «серого списка». В рамках дальнейших шагов после завершения оценки Кыргызстан принял ряд мер, направленных на развитие потенциала финансовых учреждений государства для применения современных методов расследования и борьбы с коррупцией и для выполнения соответствующего законодательства. В 2014 году Кыргызстан был официально исключен из «серого списка» ФАТФ<sup>39</sup>.

### ***3.1.3 Взаимодействие с национальными заинтересованными сторонами начиная с первого этапа оценки потребностей***

На этапе планирования важно обеспечить координацию действий различных партнеров, участвующих в процессе оценки. Оценку потребностей часто инициируют национальные субъекты и проводят совместными усилиями национальные органы власти, неправительственные субъекты и представители гражданского общества. В этом случае важно обеспечить, чтобы национальные представители включались в состав группы по оценке и привлекались к консультациям по кругу задач (см. подраздел 3.1.8), а также принимали участие в обсуждении выводов до их распространения. Необходимо согласовать с заинтересованными сторонами формат распространения сформулированных по итогам оценки выводов. В случае если оценка была инициирована изнутри, ее проведение будет представлять собой работу в рамках структур ОБСЕ, направленную на определение отправных точек для начала оказания содействия. Тем не менее при этом необходимо: содействовать укреплению национальной ответственности, проводя совещания для разъяснения целей оценки; обращаться с запросами об оказании практического содействия в проведении оценки; постоянно информировать заинтересованные стороны о результатах оценки. Независимо от того, инициирована ли оценка извне или изну-

38 ОБСЕ способствует развитию сотрудничества между службами финансовой разведки Кыргызстана и Украины. Пресс-релиз Центра ОБСЕ в Бишкеке [Электронный ресурс], 12 июля 2013 г., <http://www.osce.org/ru/bishkek/103550>.

39 Кыргызстан исключен из списка Международной группы по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег при содействии ОБСЕ. Пресс-релиз Центра ОБСЕ в Бишкеке [Электронный ресурс], 3 июля 2014 г., <http://www.osce.org/ru/bishkek/120725>.

три, необходимо тщательно планировать отбор национальных заинтересованных сторон, с которыми будет налаживаться взаимодействие.

Отбор этих партнеров следует осуществлять с учетом двух важных моментов. Во-первых, в процессе оценки должны проводиться консультации с теми акторами, которые оказывают значительное влияние на процесс реформ. К ним, например, относятся должностные лица структур сектора безопасности, парламентарии или представители таких органов, как Министерство финансов. Во-вторых, необходимо подключить тех, кого непосредственно затронут намеченные реформы, в частности лиц, в чьих интересах предпринимаются усилия по проведению реформ. Поэтому в процессе проведения оценок следует стремиться к взаимодействию с гражданским обществом, в том числе с организациями гражданского общества (ОГО), представляющими интересы маргинализированных групп и меньшинств.

### **3.1.4 Определение соответствующих контрольных параметров**

В целях определения приоритетов оценки потребностей можно использовать соответствующие контрольные параметры. Хотя международно признанный последовательный комплекс контрольных параметров в сфере УСБ/Р пока не выработан, существует общее согласие относительно того, что сектор безопасности должен быть результативным и подотчетным. В связи с этим некоторые основные контрольные параметры, которые следует установить для УСБ/Р, касаются результативности (например, предоставления услуг достаточного качества) и подотчетности (например, внутренней подотчетности и внешнего надзора). Кроме того, необходимо оценить в более широком смысле потенциал сектора безопасности для участия в процессах реформирования. [См. в разделе 4 обзор основных вопросов для оценки результативности и подотчетности сектора безопасности, а также потенциала для осуществления принципа национальной ответственности за проведение реформ.]

Возможно, что в отношении некоторых сфер УСБ/Р существуют конкретные международные стандарты, которые можно использовать в качестве контрольных параметров (см. пример во вставке 3). Кроме того, в качестве контрольных параметров можно использовать степень соблюдения принятых в ОБСЕ принципов и обязательств, а также национальных обязательств и стратегических планов, в особенности если с запросом о проведении оценки потребностей обратилось государство-участник. Среди принятых в рамках ОБСЕ обязательств можно использовать, например, основные принципы Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности, такие как обязанность каждого государства «...обеспечивать, чтобы набор или призыв личного состава на службу в его военных и военизированных силах и силах безопасности осуществлялся в соответствии с его правовыми и иными обязательствами в отношении прав человека и основных свобод» или «...предусматривать утверждение своим законодательным органом расходов на оборону»<sup>40</sup>. К соответствующим национальным обязательствам можно отнести, например, национальные планы действий, в частности, направленные на выполнение резолюции 1325 Совета Безопасности ООН.

---

<sup>40</sup> Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности. ОБСЕ, 3 декабря 1994 г.

В этой резолюции закреплены важные критерии, такие как осуществление судебного преследования лиц, виновных в преступлениях, связанных с сексуальным насилием в отношении женщин и девочек<sup>41</sup>.

### **Вставка 3. Контрольные параметры оценки потребностей в сфере реформирования пенитенциарных учреждений**

В 2001 году Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Совет Европы (СЕ) провели совместную оценку потребностей, касающуюся тюрем в Сербии. При проведении анализа группа по оценке опиралась на Европейские пенитенциарные правила и Минимальные стандартные правила ООН в отношении обращения с заключенными. Таким образом, в ходе оценки было проведено сравнение имеющихся потребностей с параметрами, установленными в этих международных стандартах (такими как доступ свежего воздуха в тюремные камеры, соблюдение тюремным персоналом принципа уважения человеческого достоинства). В составленном по итогам анализа отчете изложены рекомендации по удовлетворению этих потребностей и повышению общего уровня выполнения соответствующих правил. Одной из основных рекомендаций, содержащихся в отчете, было внедрение программ подготовки для тюремного персонала. Тем самым в результате проведения оценки были созданы отправные точки для реформирования пенитенциарной системы и развития потенциала в соответствии с международными стандартами<sup>42</sup>.

#### **3.1.5 Управление ожиданиями**

Учитывая потенциально деликатный характер связанных с УСБ/Р вопросов с точки зрения отдельных лиц и институтов, следует помнить, что проведение оценки может натолкнуться на неготовность национальных заинтересованных сторон оказывать поддержку. Для решения этой проблемы можно использовать ряд подходов. Во-первых, персоналу ОБСЕ следует уделить время разъяснению цели проведения оценки потребностей национальным заинтересованным сторонам, возможно, делая при этом также упор на пользу, которую они могут извлечь из этой оценки (см. пример во вставке 1). Во-вторых, необходимо с самого начала согласовать вопрос о том, будут ли результаты оценки опубликованы или предназначены для внутреннего пользования, а также о том, кто будет иметь к ним доступ. Возможно, что нужно будет договориться с национальными заинтересованными сторонами о том, что результаты оценки не будут обнародованы без предварительного согласования. В качестве альтернативы, с целью укрепления доверия между партнерами, вносящими вклад в составление отчета, может быть достигнута договоренность о составлении сокращенного варианта для широкой общественности и полного варианта для внутреннего пользования, содержащего более конфиденциальную информацию. Существует также риск возникновения

41 Резолюция 1325 Совета Безопасности ООН о женщинах, мире и безопасности, 31 октября 2000 г.

42 Report of a Needs Assessment of the Serbian Prisons Conducted Jointly by the Council of Europe and the Organisation for Security and Co-operation in Europe Office for Democratic Institutions and Human Rights From 27 May to 4 June 2011 [Electronic resource]. Council of Europe and OSCE/ODIHR, [http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/147\\_prison\\_assessment\\_report\\_-\\_final\\_version.docx](http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/147_prison_assessment_report_-_final_version.docx).

завышенных ожиданий; в частности, у национальных заинтересованных сторон, с которыми проводятся консультации, может создаться впечатление, что процесс оценки приведет к немедленному выделению финансирования. Таким образом, крайне важно тщательно продумывать содержание сигналов, посылаемых при подготовке к проведению оценки и после ее завершения.

### **3.1.6 Использование межизмеренческого подхода в ходе оценки потребностей**

Возможно, что в процессе проведения оценки потребностей будут определены важные отправные точки для поиска межизмеренческих подходов в сфере УСБ/Р. В идеале, однако, оценку потребностей необходимо рассматривать в ракурсе межизмеренческого сотрудничества уже на стадии планирования. Для этого можно, например, включать представителей структур, относящихся к различным измерениям ОБСЕ, в состав группы по оценке или, в качестве альтернативы, проводить с ними консультации в ходе осуществления оценки. Ввиду широкого разнообразия субъектов, действующих в секторе безопасности, начиная с вооруженных сил и кончая парламентом и организациями гражданского общества, использование межизмеренческого подхода, возможно, позволит получить важнейшие дополнительные сведения о различных потребностях, касающихся реформы сектора безопасности. Например, если остро стоит проблема коррупции в рядах полиции, полезно будет привлечь в помощь эксперту, занимающемуся вопросами первого измерения, эксперта по вопросам второго измерения, знакомого с методами борьбы с коррупцией в государственном секторе.

### **3.1.7 Учет трудностей, сопряженных со сбором данных**

Сбор данных, будь то в ходе анализа документов или в рамках исследований на месте, – трудная задача. Главным образом ее трудность обусловлена фактором доступности данных. Данные, касающиеся сектора безопасности, часто считают конфиденциальными, будь то в силу соображений национальной безопасности или ввиду нежелания отдельных лиц раскрывать персональные данные, касающиеся, например, насилия на гендерной почве. Для укрепления доверия большое значение имеет достижение четких договоренностей с заинтересованными сторонами, предоставляющими информацию, о том, как будет происходить распространение сформулированных в итоге оценки потребностей выводов и обмен ими, а также о том, каким образом будет осуществляться хранение информации. Задавать вопросы, касающиеся деликатных тем, зачастую будет более уместно в личных беседах, чем в письменных анкетах. Необходимо также учесть практические препятствия, связанные с достоверностью и правильной интерпретацией количественных данных (например, данных уголовной статистики). Для повышения надежности и результативности процесса оценки потребностей важно также сопоставить данные из различных источников, используя как количественные, так и качественные методы сбора данных. *[Более подробную информацию о перепроверке данных см. в пособии «Project Management in the OSCE» («Руководство осуществлением проектов в ОБСЕ»)].* В целях укрепления доверия к выводам следует упомянуть в отчете о проведении оценки потребностей трудности и недостатки процесса сбора данных, так чтобы внести ясность относительно существования каких-либо методологических ограничений. Методика сбора данных должна быть изложена в круге задач (см. подраздел 3.1.8). В идеале она должна включать в

себя как количественные, так и качественные методы сбора и анализа данных. Кроме того, данные о восприятии населением своей безопасности необходимо дезагрегировать по признаку пола и принадлежности к различным группам (например, меньшинствам).



[Более подробную информацию об источниках данных см. в пособии «Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers» («Руководство осуществлением проектов в ОБСЕ. Пособие для руководителей программ и проектов»), OSCE, 2010, <http://www.osce.org/secretariat/70693>.

### 3.1.8 Определение круга задач

В круг задач следует в краткой форме включить многие из основных вопросов, согласованных на этапе планирования. В частности, должны быть включены приводимые ниже данные.

- Цель оценки (например, будут ли ее результаты использованы в ходе внутреннего планирования программ ОБСЕ или послужат ориентиром для национальных заинтересованных сторон при определении приоритетов реформ).
- Сфера охвата оценки (например, будет ли использован общесекторальный подход, или будут рассматриваться только отдельные компоненты сектора безопасности). Большое значение при определении сферы охвата оценки имеют сроки и имеющиеся ресурсы.
- Основные контрольные параметры и (или) вопросы, на которые должна быть ориентирована оценка (см. подраздел 3.1.4, посвященный контрольным параметрам, и главу 4, где изложены основные вопросы, ответы на которые нужно стремиться получить в ходе проведения оценки).
- Методологический подход, который предполагается использовать (например, методика сбора данных, состав участников консультаций).
- Состав группы по оценке (например, внутренние и (или) внешние эксперты, представители структур, относящихся к различным измерениям, представители разных полов, носители профессиональных навыков и знаний).
- Отчетные документы и сроки (например, будет ли составляться промежуточный отчет, будет ли публиковаться итоговый отчет или нет, в какие сроки будут осуществляться различные этапы).
- Бюджет (когда это применимо).

Согласно сложившейся хорошей практике, при составлении круга задач следует подчеркнуть и разъяснить необходимость использования инклюзивного подхода к проведению оценки. В сфере УСБ/Р это подразумевает, например, что оговаривается необходимость привлечения к консультациям, наряду с представителями официального (государственного) сектора безопасности, представителей гражданского общества и негосударственных структур, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности и отправлению правосудия (более подробно о том, с какими субъектами следует проводить консультации, см. рассмотрение вопроса об инклюзивном подходе в разделе 3.3). Кроме того, в круге задач необходимо указать, какими специальными знаниями и опытом должны обладать члены группы по оценке. В сфере УСБ/Р это могут быть: способность анализировать поли-

тический контекст УСБ/Р, понимание целостного характера УСБ/Р, углубленное знание отдельных компонентов сектора безопасности (например, полицейской деятельности, обеспечения пограничного режима) или опыт в сфере учета гендерной проблематики. Помимо этого, необходимо обеспечить гендерную сбалансированность состава группы по оценке и включить, насколько это возможно, экспертов, владеющих национальным языком. Если принято решение привлечь внешнего консультанта для руководства процессом оценки и (или) для его поддержки, необходимо запланировать достаточное количество времени для поиска и найма специалиста, обладающего специализированными экспертными знаниями в сфере УСБ/Р, а в случае проведения покомпонентной оценки потребностей – глубокими знаниями в соответствующей области.

**Планирование оценки потребностей: основные вопросы, требующие ответа**

- Каковы цель и контекст оценки потребностей?
- Какова сфера охвата оценки потребностей? Какие ресурсы необходимы и какие имеются в наличии (временные, людские, финансовые и т. п.)?
- Кто должен участвовать в проведении оценки потребностей?
- Соблюдается ли при проведении оценки принцип национальной и местной ответственности? Направлена ли оценка на укрепление местной и национальной ответственности? Каким образом будет осуществляться управление ожиданиями?
- Каким образом будут распространяться выводы, сформулированные в итоге оценки?
- Каким образом будет обеспечиваться прозрачность и подотчетность процесса оценки потребностей в отношении всех его участников?

**3.2 Проведение предварительного анализа на основе изучения документов**

Цель второго этапа процесса оценки – провести предварительный анализ путем сбора информации. В ходе предварительного анализа проводится изучение документов и систематический сбор доступных данных (вторичной информации). В результате составляется широкая картина условий, в которых функционирует сектор безопасности, – условий политического, экономического, институционального и правового порядка, а также условий, связанных с безопасностью (т. е. проводится анализ ситуации). Приведенный в разделе 4 данных «Руководящих принципов» список примерных вопросов для оценки потребностей в сфере УСБ/Р можно использовать в целях организации изучения документов, а также в качестве основы для формулировки тех вопросов, на которые нужно будет найти ответ на этапе проведения оценки. Проведение всестороннего предварительного анализа способствует подготовке целенаправленной оценки потребностей на этапе непосредственного проведения оценки в стране и, следовательно, содействует экономии ресурсов. В нижеследующих подразделах рассматриваются основные элементы предварительного анализа.



### 3.2.1 Обзор соответствующих источников вторичной информации

Следует произвести обзор информации из множества источников и институтов, чтобы добиться широкого понимания политического контекста, правовых рамок, а также ролей и обязанностей институтов сферы безопасности. Необходимо принять во внимание гендерные аспекты, например представленность женщин на высокопоставленных должностях и их роль в принятии решений в рамках сектора безопасности. В качестве потенциальных источников информации могут выступать собираемые ОБСЕ данные, например ответы государств на вопросник по Кодексу поведения, касающемуся военно-политических аспектов безопасности, или информация, содержащаяся в проведенных БДИПЧ обзорах законодательной базы государств. Следует также принять во внимание данные, предоставляемые местными организациями гражданского общества (см. обзор соответствующих источников вторичной информации ниже в таблице 1).

**Таблица 1. Соответствующие источники вторичной информации**

<p><b>Основополагающие стратегические и правовые документы</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Мирные договоры (когда это применимо)</li><li>• Национальная политика или стратегия обеспечения безопасности</li><li>• Документ о стратегии сокращения масштабов нищеты</li><li>• Национальная правовая база, касающаяся УСБ/Р</li><li>• Международные конвенции, ратифицированные принимающим государством</li></ul>	<p><b>Документы ОБСЕ</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Мандаты действующих миссий ОБСЕ</li><li>• Предыдущие отчеты об оценке потребностей</li><li>• Обзоры предыдущей деятельности институтов и полевых операций ОБСЕ, в том числе результаты оценки и самостоятельной оценки ранее осуществленных проектов</li><li>• Политические доклады и отчеты о мониторинге (составленные, например, БДИПЧ, Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств, Бюро Представителя по вопросам свободы средств массовой информации)</li><li>• Ежегодные тематические доклады (например, по вопросам деятельности, связанной с полицейскими функциями, или по гендерным вопросам) и результаты проведенных оценок (например, отчеты БДИПЧ о положении рома и синти по итогам визитов для оценки ситуации на месте)</li><li>• Меморандумы о взаимопонимании (MoV), подписанные ранее с правительствами принимающих государств</li><li>• Заключения о законодательных актах, касающихся сектора безопасности (например, составленные БДИПЧ)</li><li>• Отчеты миссий по оценке выборов и миссий по наблюдению за выборами (в особенности подготовленные БДИПЧ)</li></ul>
--	--



#### **Национальные документы**

- Секторальные стратегии (например, стратегия реформы полиции)
- Политика в области текущей деятельности (например, политика в области управления людскими ресурсами, кодекс этики)
- Национальные планы действий (например, по достижению гендерного равенства, борьбе с торговлей людьми, улучшению положения рома и синти)
- Уголовная статистика, исследования виктимизации, опросы общественного мнения, статистические данные об этнической принадлежности арестованных лиц
- Сообщения средств массовой информации

#### **Документы, издаваемые другими международными структурами**

- Доклады «Транспэрэнси интернэшнл», «Дома свободы», Международной кризисной группы, организации «На страже прав человека», Европейского центра по правам цыган и т. п.
- Отчеты об оценках и ходе выполнения, изданные ранее международными структурами (например, СЕ, донорами)

### **3.2.2 Учет регионального измерения**

В ходе изучения документов важно надлежащим образом принять во внимание региональное измерение, представляющее собой один из важных элементов анализа ситуации (см. также подраздел 3.3.4). Для этого, возможно, понадобится изучить, например, динамику развития конфликтов и источники трансграничной напряженности (например, организованная преступность, контрабанда наркотиков), а также динамику сотрудничества (например, региональные сетевые объединения или платформы). Для решения таких проблем регионального порядка может понадобиться осуществление целевых мер по реформированию определенной сферы сектора безопасности, таких как укрепление международного сотрудничества в сфере сбора разведданных. В связи с этим изучение документов должно быть направлено на поиск ответа на следующие вопросы: осуществляются ли в настоящее время какие-либо инициативы и приняты ли обязательства на региональном уровне, которые могли бы послужить отправной точкой для проведения реформ на национальном уровне? Проводились ли недавно в других государствах данного региона аналогичные реформы, из которых может быть извлечен полезный опыт? Может ли оказаться полезным региональный подход к оказанию содействия в сфере УСБ/Р? [См. «Руководящие принципы ОБСЕ, касающиеся подходов, направленных на укрепление регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р».]

### 3.2.3 Определение приоритетов для проведения оценки потребностей непосредственно в стране

Вторичную информацию анализируют с целью определить приоритеты для проведения следующего этапа оценки. Моменты, на основе которых можно определить эти приоритеты, описаны ниже.

- **Пробелы в данных:** возможно, что в результате изучения документов обнаружены сферы, в которых ощущается недостаток информации. Этим сферам следует уделить особое внимание на этапе проведения оценки непосредственно в стране, с тем чтобы восполнить пробелы в информации в ходе опросов.
- **Новые потенциальные приоритеты реформ:** в результате исследования может быть выявлен ряд потенциальных недостатков и приоритетных потребностей в сфере УСБ/Р. В ходе опросов на стадии оценки непосредственно в стране важно проверить, подтвердится ли наличие этих потребностей.

На основе этой информации можно составить список ключевых заинтересованных сторон, которые необходимо опросить, чтобы восполнить конкретные пробелы в информации, в дополнение к широкой репрезентативной выборке собеседников (см. раздел 3.3, посвященный проведению оценки).

#### **Предварительный анализ: основные вопросы, требующие ответа**

- Какие вторичные данные имеются в наличии? Каким образом проверяется их достоверность?
- Имеются ли отчеты о других оценках потребностей в сфере УСБ/Р, проведенных в данном регионе/по данному вопросу? Накоплен ли опыт, который может оказаться полезен для данной оценки?
- Какие существуют рамочные условия функционирования сектора безопасности (например, двусторонние соглашения, рекомендации)? Какие субъекты действуют в сферах, имеющих значение для УСБ/Р?
- Выявлены ли в ходе предварительного исследования возможные первоначальные приоритеты в сфере УСБ/Р? Ощущается ли нехватка данных в каких-либо сферах?
- Какие данные необходимо собрать, чтобы расширить или дополнить первоначальное изучение документов? Где и каким образом можно собрать эти данные?

### 3.3 Проведение оценки непосредственно в стране

Третьим этапом процесса оценки является сбор и анализ первичных данных. Предполагается, что в результате предварительного анализа (см. раздел 3.2) были заложены основы для проведения оценки, которая будет ориентирована на сбор информации, необходимой для восполнения пробелов в знаниях и (или) подтверждения правильности наметившихся приоритетов. Как правило, этот этап оценки проходит непосредственно в стране и основывается на проведении встреч с национальными и международными заинтересованными сторонами.

### **3.3.1 Использование инклюзивного подхода при организации встреч с заинтересованными сторонами**

При проведении оценок потребностей в сфере УСБ/Р необходимо использовать инклюзивный подход к выбору собеседников и стремиться взаимодействовать как с теми, кто будет осуществлять реформы, так и с теми, в чьих интересах они будут проводиться. Кроме того, необходимо учитывать возможное существование значительных различий в мнениях и потребностях, касающихся безопасности, между жителями столицы и провинции. В связи с этим нужно стремиться проводить встречи с представителями соответствующих заинтересованных сторон за пределами столицы. Крайне важно приложить надлежащие усилия, чтобы встретиться с представителями перечисленных ниже категорий лиц.

- **Должностные лица структур сектора безопасности.** Если предполагается проведение широкой, всесторонней оценки, необходимо будет провести встречи с широким кругом субъектов сектора безопасности. В частности, к ним можно отнести представителей оборонного сектора, правоохранительных органов, исправительных учреждений, судебных органов, разведывательных органов, пограничной службы, таможенной службы и структур по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях<sup>43</sup>. Если предполагается проведение оценки, сосредоточенной на конкретном компоненте сектора безопасности (например, оборонном секторе или системе уголовного правосудия), важно тем не менее постараться провести встречи с представителями смежных сегментов сектора безопасности. Например, при проведении оценки потребностей разведывательных служб необходимо будет встретиться с представителями этих служб и соответствующего министерства, а также с субъектами, которые играют определенную роль в надзоре за ними, такими как парламентский комитет по надзору за разведывательным аппаратом и органы судебной власти, осуществляющие надзор за расследованиями разведслужб. Возможно, понадобится также организовать встречи с представителями других правоохранительных органов, чтобы обсудить, как у них налажено сотрудничество с разведывательными службами.
- **Гражданское общество.** Зачастую при проведении оценки потребностей представителям гражданского общества не уделяется должное внимание. В то же время объединения гражданского общества часто знакомы с особыми проблемами, связанными с безопасностью, которые испытывает население в целом или определенные группы (например, женщины, меньшинства). В связи с этим возможно, что они способны предоставить сведения о конкретных приоритетных задачах, на решение которых должны быть направлены усилия по проведению реформ. Налаживание взаимодействия с гражданским обществом имеет поэтому огромное значение. В рамках этого взаимодействия следует проводить консультации с женскими объединениями, организациями, представляющими меньшинства, и (или) правозащитными организациями, а также независимыми исследовательскими центрами.

---

<sup>43</sup> Данный список составлен на основе доклада Генерального секретаря ООН «Обеспечение мира и развития: роль Организации Объединенных Наций в поддержке реформы в сфере безопасности» (Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, 2008, <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/62/659>).

- **Надзорные органы.** Необходимо провести консультации с представителями парламента и других соответствующих национальных надзорных органов (например, институтов омбудсмена, уполномоченных). Особенно больше значение это имеет для выяснения ситуации с подотчетностью сектора безопасности.
- **Международные структуры.** Для выявления пробелов в оказываемой поддержке большое значение имеет составление обзора текущего и планируемого содействия со стороны международных структур. Кроме того, от них можно получить полезную информацию о процессе реформ, представленную под иным углом зрения.
- **Персонал ОБСЕ.** Аналогичным образом, большое значение имеет проведение консультаций с работающими в стране сотрудниками ОБСЕ, которые, возможно, способны внести вклад в межизмеренческий анализ. В некоторых странах ценную информацию могут предоставить полевые отделения ОБСЕ, расположенные за пределами столицы.

#### **Вставка 4. Важность использования опыта полевых отделений ОБСЕ**

Часто считается, что сеть полевых отделений полевых операций ОБСЕ представляет собой одно из значительных сравнительных преимуществ Организации. Сотрудникам ОБСЕ, занимающимся оценкой потребностей, обязательно нужно консультироваться с персоналом таких полевых отделений с целью выяснить, как функционирует сектор безопасности, как его воспринимает население и какие существуют проблемы на местах. В некоторых случаях полевые отделения отмечают, что их возможности вносить информационный вклад в процессы формирования политики, которые происходят в столице, ограничены. В рамках оценки потребностей возникает идеальная возможность обеспечить, чтобы эта информация фиксировалась и распространялась среди соответствующих заинтересованных сторон.

#### **3.3.2 Выбор средств сбора данных**

В зависимости от сферы охвата и цели оценки потребностей можно использовать различные средства и методики сбора данных. Возможно, в частности, проведение индивидуальных опросов, исследований в фокус-группах (особенно полезных в случае взаимодействия с организациями гражданского общества и женскими организациями) и масштабных опросов общественного мнения (требующих больших финансовых затрат, но при этом способных предоставить полезные эмпирические данные о потребностях населения).



**Обзор средств сбора данных в контексте методов проведения самостоятельной оценки проекта см. в пособии «Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers» («Руководство осуществлением проектов в ОБСЕ. Пособие для руководителей программ и проектов»), OSCE, 2010, <http://www.osce.org/secretariat/70693>. В разделе 12.8 «Сбор, анализ и интерпретация данных» представлен обзор способов сбора вторичных и первичных данных и различные качественные и количественные методы сбора данных с особым упором на успешное проведение индивидуальных опросов.**

### 3.3.3 Разработка ведущих вопросов

Оценку нужно проводить, руководствуясь рядом ключевых вопросов, относящихся к сферам, информацию о которых нужно получить. Эти вопросы называют «ведущими вопросами». Выбор ведущих вопросов, скорее всего, будет зависеть от контекста и цели оценки, а также области УСБ/Р, в которой проводится оценка потребностей. В разделе 4 приводится набор примерных вопросов, разбитых на следующие категории: исследование потенциала для осуществления национальной ответственности за проведение реформ; исследование результативности официального и неофициального сектора безопасности; исследование подотчетности сектора безопасности; исследование мнений населения. Ведущие вопросы следует формулировать таким образом, чтобы обеспечить использование комплексного подхода к оценке потребностей независимо от того, будет ли она охватывать весь сектор или только один из его компонентов (рекомендации об использовании комплексного подхода см. ниже во вставке 5).

#### **Вставка 5. Комплексный подход к оценке потребностей**

Даже тогда, когда оценка потребностей в сфере УСБ/Р сосредоточена только на одном сегменте сектора безопасности, например полиции, пограничной службе или судебных органах, в ее основе должны лежать определенные принципы, характерные для комплексного подхода.

Поэтому любая оценка потребностей в сфере УСБ/Р должна быть направлена на изучение:

- общих рамок демократического управления сектором безопасности;
- моделей взаимодействия данного сегмента с другими смежными сегментами и секторами (например, при оценке потребностей в связи с реформой полиции необходимо провести оценку потенциала системы уголовного правосудия, и наоборот);
- мнений представителей гражданского общества, с тем чтобы обеспечить надлежащий учет потребностей тех, в чьих интересах проводятся реформы.

Кроме того, в ходе любой оценки потребностей в сфере УСБ/Р необходимо обеспечить, чтобы:

- в основе подхода к проведению оценки лежал принцип национальной ответственности;
- на всех этапах оценки должным образом учитывались гендерные и правозащитные вопросы.

### 3.3.4 Анализ результатов

После того как в результате оценки собран значительный объем информации, ее необходимо обобщить и проанализировать, чтобы сформулировать основные выводы и рекомендации. Далее приводятся несколько примеров ведущих вопросов для анализа результатов работы по сбору информации и для определения возможных вариантов дальнейших действий.

- **Анализ ситуации:** каково возможное влияние общей политической ситуации на процесс реформирования сектора безопасности? Какова общая ситуация с соблюдением прав человека и гендерного равенства в данном государстве? В какой степени она затрагивает потенциальные усилия по реформированию сектора безопасности? Происходят ли какие-либо важные изменения на региональном уровне, которые необходимо принять во внимание?
- **Анализ заинтересованных сторон/исследование акторов:** какова динамика соотношения сил? На какие стороны процесс в сфере УСБ/Р окажет, скорее всего, положительное влияние и на какие – отрицательное? Имеется ли готовность участвовать в проведении реформ? Насколько устойчивой является эта готовность? Затрагивает ли процесс реформ какие-либо особо уязвимые группы населения (в частности, меньшинства)? В каких сферах наиболее вероятно проявление политической воли к участию в процессе (потому что они воспринимаются как приоритетные или менее деликатные)? Имеется ли готовность укреплять как результативность, так и подотчетность сектора безопасности?
- **Разработка вариантов стратегии ОБСЕ на основе анализа проблем:** с какими основными проблемами в сфере безопасности сталкивается население? С какими основными препятствиями сталкивается сектор безопасности при решении этих проблем? Вызваны ли эти трудности отсутствием политической воли, институционального потенциала или наличием пробелов в законодательстве? Какие направления реформ должны быть определены в качестве приоритетных? Необходимо ли принимать меры быстрой отдачи, чтобы заручиться доверием на проведение более масштабных реформ? Соответствуют ли намеченные приоритетные направления оказания содействия мандатам, специальному опыту и возможностям ОБСЕ? Если нет, может ли ОБСЕ поделиться данными выводами с другими акторами, которые, возможно, будут в состоянии оказать содействие в этой сфере? Существуют ли вопросы, по которым было бы полезно наладить тесное сотрудничество с другими международными структурами?



Более подробно о проведении такого анализа см. в пособии «Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers» («Руководство осуществлением проектов в ОБСЕ. Пособие для руководителей программ и проектов»), OSCE, 2010. В пособии изложен поэтапный подход к проведению анализа ситуации, анализа заинтересованных сторон и анализа проблем.

#### Проведение оценки потребностей: основные вопросы, требующие ответа

- Каковы ведущие вопросы оценки?
- Были ли приложены усилия к использованию инклюзивного подхода при проведении оценки?
- Было ли уделено в процессе проведения оценки непосредственно в стране должное внимание ситуации за пределами столицы, чтобы собрать мнения местного населения о потребностях, касающихся проведения реформ?
- Какие стратегические рекомендации вытекают из результатов оценки?

### 3.4 Дальнейшие шаги после проведения оценки потребностей

Заключительным этапом процесса оценки потребностей являются дальнейшие шаги после проведения оценки. Они подразумевают определение способов представления выводов и мер обеспечения их эффективного использования.

#### 3.4.1 Представление выводов и рекомендаций

Предполагается, что на стадии планирования было определено, каким образом и кому будут направляться результаты оценки, как они будут распространяться, как будет учитываться обратная связь по оценке и кто будет отвечать за принятие во внимание соответствующих рекомендаций. В большинстве случаев выводы представляются в виде письменного отчета, который направляется основным заинтересованным сторонам (структурам ОБСЕ и национальным партнерам). Тем не менее иногда обеспечивается более широкое распространение таких отчетов. В этом случае, однако, необходимо, чтобы все участвовавшие в процессе оценки потребностей заинтересованные стороны ознакомились с выводами до их обнародования. Необходимо провести обсуждение выводов с национальными заинтересованными сторонами и согласовать подходы к вновь обозначенным приоритетам.

#### 3.4.2 Использование результатов оценки потребностей в ходе планирования, мониторинга и оценки

Необходимо прилагать усилия к тому, чтобы закладывать данные, полученные в результате оценки потребностей, в механизмы планирования. В частности, на результатах оценки должна основываться разработка стратегических целей, которым ОБСЕ должна отдавать приоритет. [См. «Руководящие принципы ОБСЕ, касающиеся ориентированных на оказание воздействия подходов в сфере УСБ/Р».] Кроме того, если результаты оценки обладают значимостью для других измерений, персоналу следует обеспечить надлежащее распространение этих результатов. И наконец, полученные в результате оценки потребностей данные следует использовать в системе МиО ОБСЕ на трех уровнях: во-первых, при определении целей и показателей программы/проекта; во-вторых, для получения важной информации, касающейся рисков и допущений; в-третьих, для определения исходных данных, на основании которых можно измерять достигнутые успехи путем проведения МиО.

#### **Дальнейшие шаги после проведения оценки потребностей: основные вопросы, требующие ответа**

- В каком формате следует распространять выводы, сформулированные в итоге оценки?
- Среди какой аудитории следует распространять эти выводы?
- Каким образом результаты оценки будут учтены в деятельности ОБСЕ по мониторингу и оценке?



#### 4. Основные вопросы, ответы на которые необходимо получить в ходе оценки потребностей

Ориентиром для оценки потребностей должен служить ряд центральных вопросов, на которые необходимо получить ответ и которые, в идеале, должны быть сформулированы в круге задач (см. подраздел 3.1.8). Эти «ведущие вопросы» следует задавать как на стадии предварительного изучения документов, так и на стадии проведения оценки непосредственно в стране. В расположенной ниже вставке представлены некоторые из примерных вопросов, которые можно использовать при проведении оценок в сфере УСБ/Р. Этот список вопросов не является исчерпывающим; дополнительную информацию можно найти в перечне ресурсов и дополнительных вопросов, помещенном в конце данной главы. Вопросы разбиты на категории, соответствующие четырем основным темам (см. контрольные параметры в подразделе 3.1.4): исследование потенциала для осуществления национальной ответственности за проведение реформ; исследование результативности официального и неофициального сектора безопасности; исследование обеспечения демократического управления (в том числе мер обеспечения подотчетности) сектором безопасности; исследование мнений населения.

##### Примерные ведущие вопросы для оценки потребностей

**Исследование потенциала для осуществления национальной ответственности за проведение реформ.** Чтобы оценить потенциальную устойчивость оказываемого ОБСЕ содействия, необходимо изучить потенциал для осуществления национальной ответственности. Ниже приводятся вопросы, которые можно использовать для оценки этого потенциала<sup>44</sup>.

- *Национальное видение безопасности.* Принята ли национальная политика или стратегия обеспечения безопасности, в которых закреплено национальное видение безопасности? Содержатся ли в этой национальной политике/стратегии безопасности четкие указания относительно приоритетов, благодаря которым это видение может быть реализовано в рамках УСБ/Р? Опиралась ли разработка этого национального видения на процесс консультаций и отражены ли в нем приоритеты всех национальных заинтересованных сторон (в том числе гражданского общества, меньшинств и т. п.)?
- *Национальный потенциал для координации и осуществления процесса УСБ/Р.* Обладает ли правительство потенциалом для координации и осуществления процесса УСБ/Р? Создан ли механизм координации действий доноров, руководство которым осуществляют национальные заинтересованные стороны? Обладает ли сектор безопасности достаточными финансовыми и людскими ресурсами для осуществления процесса УСБ/Р?
- *Национальная ответственность за финансирование.* Находится ли процесс

<sup>44</sup> Данные категории национальной ответственности определены на основе общесистемных рекомендаций Организации Объединенных Наций по вопросу о национальной ответственности в сфере реформирования сектора безопасности («Integrated Technical Guidance Notes on SSR» («Сводных технических инструктивных записок по реформированию сектора безопасности»), 2012).

реформирования в полной зависимости от внешнего финансирования или же правительство страны выделяет или будет выделять средства на проведение реформ? Отвечают ли принимаемые на национальном уровне решения о финансировании сектора безопасности национальному видению, касающемуся УСБ/Р?

- *Национальный потенциал для проведения мониторинга и оценки.* Создан ли национальный механизм МиО, отслеживающий проведение реформ в сфере УСБ/Р? Готово ли правительство выполнять рекомендации, вытекающие из результатов мониторинга и оценки?

**Исследование результативности официального (государственного) и неофициального (негосударственного) сектора безопасности.** Одной из целей оценки должно быть исследование сектора безопасности, и в частности выяснение того, насколько результативно он обеспечивает безопасность и отправление правосудия. Ниже приводятся некоторые из соответствующих вопросов.






- *Роли и обязанности.* Существуют ли правовые и конституционные положения, четко очерчивающие мандаты, роли и обязанности структур сектора безопасности? Имеются ли случаи дублирования ролей и обязанностей? Соответствуют ли положения нормативно-правовой базы реальному состоянию дел?
- *Людские ресурсы.* Какова численность личного состава, а также звания и должности сотрудников (в разбивке по признаку пола)? Обеспечена ли равная представленность женщин в личном составе органов сектора безопасности? Обеспечена ли пропорциональная представленность меньшинств (например, рома и синти) в личном составе органов сектора безопасности? Какие существуют трудности, препятствующие найму, удержанию на службе и продвижению по служебной лестнице женщин и (или) представителей меньшинств? Способствует ли повышению профессионализма соответствующих институтов проведение образовательных/учебных мероприятий для их сотрудников?
- *Результативность работы.* Располагает ли сектор безопасности ресурсами (людскими, финансовыми и материальными), необходимыми для осуществления возложенных на него полномочий? Сложилась ли в секторе безопасности соответствующая практика управления, позволяющая эффективно выполнять поставленные задачи? Каким образом структуры безопасности на практике осуществляют свои полномочия? Какие проблемы нужно будет восполнить?
- *Партнерские связи.* Созданы ли работающие механизмы сотрудничества, обеспечивающие координацию действий смежных институтов, в том числе негосударственных агентов, предоставляющих услуги в области безопасности и отправления правосудия? Каковы взаимоотношения полиции и прокуратуры? Каковы взаимоотношения гражданского общества и институтов сектора безопасности? Каковы отношения между различными институтами сектора безопасности? Каковы взаимоотношения с другими смежными структурами (например, министерством финансов)?

**Исследование подотчетности структур сектора безопасности.** В ходе оценки необходимо установить, в какой степени функционирование (как внешнее, так и внутреннее) институтов сектора безопасности отвечает демократическим нормам.

- *Внутренняя подотчетность структур сектора безопасности.* Существуют ли механизмы внутреннего контроля, например кодексы поведения, дисциплинарные механизмы? Применяются ли эти механизмы? Принимаются ли надлежащие меры по результатам расследования неправомερных действий? Имеются ли доказательства коррупции? Соблюдают ли структуры сектора безопасности права человека?
- *Внешний надзор.* Существуют ли четко сформулированные правовые и конституционные положения, позволяющие надзорным органам эффективно выполнять свои функции? Существуют ли соответствующие механизмы внешнего надзора (например, парламентские структуры, институты омбудсмена)? Выполняют ли эти механизмы свои надзорные функции? Если нет – почему? Какие организации гражданского общества действуют в сфере УСБ/Р? Участвуют ли гражданское общество и средства массовой информации в мониторинге сектора безопасности, в том числе негосударственных агентов, предоставляющих услуги в области обеспечения безопасности и отправления правосудия? Подчиняется ли сектор безопасности тем же правилам управления государственными финансами, что и другие сегменты государственного сектора? Участвуют ли представители гражданского общества в парламентских слушаниях в экспертном качестве? Обладают ли они соответствующим потенциалом?

**Анализ мнений населения.** Важно отметить, что оценка будет неполной, если не будут выявлены потребности широких слоев населения. Их приоритеты в отношении реформ могут отличаться от приоритетов, определенных правительством, поэтому необходимо постараться понять эти приоритеты и довести их до сведения правительственных чиновников. Зачастую благодаря обсуждению с представителями общественности их опыта взаимодействия с органами обеспечения безопасности и органами правосудия (например, вопроса о том, что произойдет, если обычный гражданин совершит мелкое правонарушение) можно получить полезные сведения о том, как функционирует сектор безопасности.

- Какие основные причины неуверенности в собственной безопасности называют мальчики, девочки, женщины, мужчины? Отражают ли намеченные приоритеты реформ реальные потребности девочек, мальчиков, женщин и мужчин?
- Учтены ли мнения меньшинств относительно собственной безопасности и их потребности в этой области?
- Принимаются ли меры по предотвращению насилия на гендерной и сексуальной почве? Поступают ли сообщения об актах насилия на гендерной и сексуальной почве, принимаются ли по ним эффективные меры реагирования и осуществляется ли преследование виновных?
- Что происходит, когда совершено уголовное преступление? Как реагирует полиция? Как это переносится в плоскость правосудия?

-  Список подробных вопросов для оценки подотчетности в рамках реформирования сектора безопасности см. в разделе 7.1 «OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice» («Руководства КСР ОЭСР по реформированию системы безопасности. Содействие безопасности и правосудию»), 2008, <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictfragilityandresilience/oecddachandbookonsecuritysystemreformsupportingsecurityandjustice.htm>.
-  Рекомендации, касающиеся оценки динамики соотношения сил в сфере реформирования сектора безопасности, см. в «Operational Guidance Note: Conducting a Security and Justice Assessment» («Рабочей директивной записке по проведению оценки в области обеспечения безопасности и отправления правосудия»), DCAF/ISSAT, pp. 3–5, <http://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Operational-Guidance-Notes/Assessment/ISSAT-Assessment-OGN-Conducting-a-Security-and-Justice-Assessment>.
-  Всесторонние рекомендации, касающиеся оценки системы уголовного правосудия, в том числе конкретные вопросы для оценки полиции, судов, органов уголовного преследования и пенитенциарных учреждений, см. в «Пособии по оценке систем уголовного правосудия» УНП ООН, <https://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html>.
-  Вопросы для оценки взаимодействия между различными институтами системы уголовного правосудия, другими государственными учреждениями и негосударственными субъектами см. в руководстве ОБСЕ «Реформа полиции в рамках реформы системы уголовного правосудия», серия публикаций ОПТУ/ОСВП, 2013, т. 11, <http://www.osce.org/secretariat/109917>.
-  Подробные рекомендации, касающиеся учета гендерных аспектов при проведении оценок в сфере реформирования сектора безопасности, см. в: Попович Н. Гендер и анализ, мониторинг и итоговая оценка реформирования сектора безопасности. Справочное пособие «Гендер и РСБ», часть 11. ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ, МУНИУЖ, 2008, <http://www.dcaf.ch/Publications/Security-Sector-Reform-Assessment-Monitoring-Evaluation-and-Gender-Tool-11>.

## 5. Основные выводы

В данных «Руководящих принципах» выведен ряд ключевых требований, касающихся оценки потребностей в сфере УСБ/Р.

- ➔ **В ходе всех оценок потребностей в сфере УСБ/Р необходимо руководствоваться принципами комплексного подхода к УСБ/Р.** Необходимо следить за тем, чтобы при проведении оценки потребностей в сфере УСБ/Р, даже если оценка сосредоточена на одном конкретном компоненте, всегда использовался комплексный подход. Это подразумевает анализ того, в какой степени сектор безопасности является, с одной стороны, результативным, а с другой – подотчетным и действует согласно с принципами демократического управления; выявление синергетических связей между смежными сегментами; сбор мнений тех лиц, в чьих интересах осуществляется данная деятельность. Кро-

ме того, для этого требуется использование инклюзивного подхода к организации встреч с заинтересованными сторонами, в число которых должны войти представители соответствующих институтов сектора безопасности, надзорных органов, гражданского общества и международных структур, а также персонал структур ОБСЕ, действующих во всех трех или по крайней мере двух измерениях.

- ➔ **Необходимо обеспечить осуществление принципов национальной ответственности, гендерного равенства и соблюдения прав человека в рамках основной деятельности по оценке.** Согласно принципу национальной ответственности, с самого начала процесса необходимо развивать взаимодействие с национальными заинтересованными сторонами по таким вопросам, как цели, сфера охвата и последующее использование результатов оценки. Более того, в соответствии с этим принципом необходим инклюзивный подход к проведению консультаций с национальными заинтересованными сторонами. Точно так же на всем протяжении процесса оценки необходимо действительно придерживаться принципов гендерного равенства и прав человека. Это предполагает набор в группу по оценке специалистов, обладающих экспертным опытом и знаниями по гендерным и правозащитным вопросам; обеспечение гендерной сбалансированности состава группы по оценке; разбивку собираемых данных по признаку пола и принадлежности к меньшинствам; стремление изучить мнения женщин и представителей меньшинств и, в более широком смысле, рассмотрение в ходе оценки ролей как носителей обязанностей (т. е. структур сектора безопасности), так и обладателей прав (т. е. тех лиц, в чьих интересах должна осуществляться намеченная деятельность).
- ➔ **Необходимо обеспечить максимальную эффективность оценки потребностей. Важнейшей гарантией успеха оценки потребностей являются надлежащее планирование и осуществление.** Это подразумевает четкое распределение ролей и обязанностей в связи с проведением оценки, в том числе координацию действий со структурами, относящимися к другим измерениям; учет трудностей, сопряженных со сбором данных; формирование реалистичных ожиданий в отношении оценки. Кроме того, в основе оценки потребностей должен лежать надлежащий анализ ситуации, заинтересованных сторон и проблем, опирающийся как на изучение документов, так и на проводимые непосредственно в стране опросы, цель которых – определить стратегические приоритетные цели содействия со стороны ОБСЕ. И наконец, необходимо обеспечить надлежащее использование сформулированных в итоге оценки выводов в процессе планирования проектов и программ ОБСЕ. Это подразумевает не только надлежащее распространение результатов оценки, но и соответствующий учет этих результатов при разработке или пересмотре целей конкретного проекта, а также использование собранных данных для определения исходного уровня, в сравнении с которым можно будет измерять достигнутый прогресс.

# Руководящие принципы ОБСЕ

Ориентированные на оказание  
воздействия подходы  
в сфере управления сектором  
безопасности и реформирования  
этого сектора (УСБ/Р)



## Руководящие принципы ОБСЕ

### Ориентированные на оказание воздействия подходы в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора (УСБ/Р)

#### 1. Цель

Данные «Руководящие принципы» призваны дать сотрудникам ОБСЕ рекомендации относительно выработки ориентированных на воздействие подходов к оказанию содействия в сфере УСБ/Р. Цель подхода, ориентированного на оказание воздействия, – обеспечить, чтобы содействие приносило устойчивые долгосрочные положительные результаты. Для этого необходимо: 1) осуществлять планирование, соотносясь с долгосрочными результатами, и 2) оказывать такое содействие, которое с большой вероятностью приведет к желательным результатам и даст устойчивый эффект. В «Руководящих принципах» содержатся конкретные рекомендации, касающиеся аргументов в пользу такого подхода (раздел 2), планирования деятельности по содействию, ориентированной на оказание воздействия (раздел 3), и учета ориентированных на оказание воздействия подходов в содействии со стороны ОБСЕ (раздел 4). Данные «Руководящие принципы» дополняют подход ОБСЕ, предполагающий «составление бюджета по программам, ориентированное на результат» (БПОР)<sup>45</sup>.

#### 2. Обоснование

В последние годы растет признание того, что международная поддержка должна содействовать положительным и устойчивым переменам в долгосрочной перспективе. Так, в «Пусанском партнерстве для эффективного сотрудничества в области развития» подчеркивается, что «оказание устойчивого воздействия должно быть движущей силой международной поддержки»<sup>46</sup>.

---

45 Performance Based Programme Budgeting Orientation Guide. OSCE, 2007; Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers. OSCE, 2010, <http://www.osce.org/secretariat/70693>.

46 The Busan Partnership for Effective Development Cooperation, July 2012, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Busan%20partnership.pdf>.



В настоящих «Руководящих принципах» «воздействие» понимается в позитивном смысле, т. е. как долгосрочные результаты мер, которые способствуют положительным изменениям в жизни людей, в интересах которых они предпринимаются, а также их окружения<sup>47</sup>.

На практике иногда при оказании содействия международные субъекты сосредотачивают свое внимание скорее на мерах и краткосрочных результатах, которые представляются более реальными, чем на планировании деятельности по достижению долгосрочных результатов и на оценке своего вклада в достижение таких результатов, необходимых для обеспечения устойчивых перемен. Еще более остро эта проблема ощущается в сфере УСБ/Р, где в силу деликатного характера некоторых реформ международные структуры лишены возможности увязывать определенные меры с общими стратегиями содействия долгосрочным изменениям на институциональном уровне. Однако, если при оказании содействия упускать из виду долгосрочные цели, такое содействие вряд ли приведет к переменам в долгосрочной перспективе и вряд ли будет иметь устойчивый эффект.

В основе ориентированного на оказание воздействия подхода лежат планирование, соотносящееся с долгосрочными результатами, и определение необходимых для их достижения средне- и краткосрочных результатов. Кроме того, эти долгосрочные результаты должны вытекать из национальных приоритетов и согласовываться с ними. Такой подход имеет огромное значение для того, чтобы обеспечить планирование содействия не на основе неопределенных предположений о том, что проводимые мероприятия приведут к переменам в долгосрочной перспективе, а на основе четкой, проверенной теории изменений. Помимо этого, ориентированный на оказание воздействия подход помогает гарантировать, что содействие будет основано не на имеющихся возможностях (т. е. экспертном опыте, которым располагают международные структуры), а на национальных приоритетах и стратегиях, которые определяют сами государства. Таким образом, благодаря использованию ориентированных на оказание воздействия подходов, осуществляемые меры служат достижению конкретных целей, а не являются целью сами по себе.

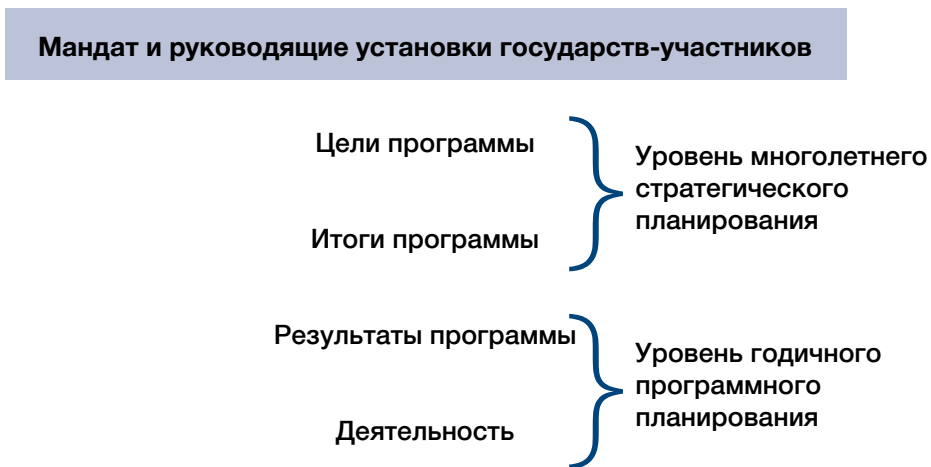
Концепцию содействия, «ориентированного на оказание воздействия» необходимо понимать в свете перехода ОБСЕ к «управлению, ориентированному на конкретные результаты» (УОКР). Подход ОБСЕ к УОКР, именуемый «составление бюджета по программам, ориентированное на результат» (БПОР), – это стратегия управления, в рамках которой на уровне программы намечаются цели (долгосроч-

---

47 В словаре Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСП ОЭСР) дано следующее определение термина «воздействие»: «положительные или отрицательные первичные и вторичные долгосрочные последствия, как запланированные, так и непредвиденные, прямо или косвенно возникающие в результате осуществления мер в интересах развития», см. «Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management» («Глоссарий ключевых терминов, используемых для управления, основанного на оценке и ориентированного на конкретные результаты»), OECD DAC, 2002, p. 24, <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>. В настоящих «Руководящих принципах», однако, термин «ориентированные на оказание воздействия подходы» обозначает подходы, способствующие достижению положительных долгосрочных результатов. Кроме того, как указано в пособии ОБСЕ «Project Management in the OSCE» («Руководство осуществлением проектов в ОБСЕ»), «воздействие» заключается в «обеспечении реальных перемен для тех, в чьих интересах осуществляются меры, а также для их окружения» (с. 98).

ные результаты), итоги (среднесрочные результаты) и результаты (краткосрочные результаты, или результаты, достигаемые в течение года). БПОР способствует разработке последовательной теории изменений, при помощи которой определяются результаты, вклад в достижение которых стремится внести ОБСЕ на всех уровнях цепочки результатов, как в рамках программы, так и в рамках отдельных проектов. Помимо этого, такой подход подразумевает, что все субъекты прямо или косвенно вносят вклад в достижение определенной совокупности результатов, и обеспечивает, чтобы их действия, продукты и услуги способствовали достижению желаемой цели.

### Схема 1. Результаты на программном уровне



Основано на: *Project Management in the OSCE:*

*A Manual for Programme and Project Managers («Руководство осуществлением проектов в ОБСЕ. Пособие для руководителей проектов и программ»).* OSCE, 2010, p. 23.

Таким образом, на программном уровне центральными элементами осуществляемого Организацией стратегического управления и неотъемлемой частью ее подхода к БПОР являются планирование, мониторинг и оценка ее вклада в оказываемое воздействие. Однако зачастую непросто обеспечить постановку таких программных целей, которые будут достаточно стратегическими, чтобы отражать долгосрочные итоги, и разработку таких проектов, которые будут способствовать достижению этих программных целей. Вот почему в настоящих «Руководящих принципах» делается упор на «ориентированные на оказание воздействия»<sup>48</sup>, а не «ориентированные на результат» подходы и подчеркивается необходимость планирования с целью добиться долгосрочных изменений (которые будут находиться

<sup>48</sup> Название настоящих «Руководящих принципов» было утверждено в октябре 2014 года на совещании координаторов ОБСЕ по вопросам УСБ/Р в Братиславе.

на уровне программных целей). Кроме того, особо отмечается, что мероприятия на уровне проекта должны быть увязаны с общими целями и их осуществление должно быть рассчитано на повышение жизнеспособности проводимых реформ.

Таким образом, ориентированные на оказание воздействия подходы к оказанию содействия в сфере УСБ/Р должны использоваться на этапах планирования (раздел 3) и осуществления (раздел 4) проектов ОБСЕ в области оказания содействия.

### **3. Планирование деятельности по содействию, ориентированной на оказание воздействия**

Существует ряд общих проблем, препятствующих успешному оказанию содействия, ориентированного на воздействие, причем все они затрудняют принятие во внимание долгосрочных подходов. К этим проблемам относятся годовые бюджетные циклы, ограничивающие гибкость в случае, если требуется доводка содействия, и высокая текучесть кадров, которая может снизить потенциал в области долгосрочного планирования. Тем не менее многое можно предпринять для развития потенциала в плане содействия достижению долгосрочных результатов. С учетом существующих ограничений, в разделе 3 изложены основные подходы к планированию содействия в сфере УСБ/Р, ориентированного на оказание воздействия. Предлагаемый подход включает в себя следующие элементы: определение национальных стратегических приоритетов (подраздел 3.1), проведение различия между уровнями программных результатов (3.2), применение теории изменений с целью постоянной концентрации внимания на целях (3.3), увязку проектов с долгосрочными программными стратегиями (3.4), взаимодействие с другими международными структурами в интересах достижения общих целей (3.5), содействие межмерченческому сотрудничеству в рамках ОБСЕ (3.6), содействие устойчивости УСБ/Р за счет укрепления национальной ответственности (3.7), учет необходимости дополнять долгосрочные стратегии проектами, дающими быстрый эффект (3.8), планирование мониторинга и оценки содействия в сфере УСБ/Р (3.9), распознавание возможных трудностей, сопряженных с содействием использованию ориентированных на оказание воздействия подходов в сфере УСБ/Р (3.10).

#### **3.1 Определение национальных стратегических приоритетов**

В соответствии с решениями Постоянного совета, исполнительные структуры часто наделяются широкими мандатами, которые впоследствии уточняются при помощи методики БПОР. В связи с этим первым шагом в направлении внедрения ориентированного на оказание воздействия подхода к предоставлению помощи является определение национальных приоритетов, которые могут лечь в основу разработки конкретных целей в рамках БПОР. Согласуя оказываемое содействие с национальными приоритетами, ОБСЕ может укрепить оказание движимого спросом содействия, отвечающего действительным и изменяющимся потребностям сектора безопасности и населения в целом. Поэтому в основе разработки долгосрочных целей ОБСЕ должны лежать национальные приоритеты.

Одним из чрезвычайно важных инструментов систематизации национальных приоритетов в сфере УСБ/Р является оценка потребностей. В случае если не проводится или не проводилась всесторонняя оценка потребностей, необходимо как минимум изучить национальные документы, например документы о национальной политике обеспечения безопасности и о стратегии сокращения масштабов нищеты, национальные планы действий и т. п., с тем чтобы установить, были ли четко определены национальные приоритеты. Необходимо также провести консультации с национальными заинтересованными сторонами, в том числе с лицами, чьим интересам призвано служить оказываемое содействие, с целью выявления важнейших потребностей. *[Рекомендации, касающиеся некоторых вопросов, позволяющих провести оценку потребностей, см. в «Руководящих принципах ОБСЕ, касающихся оценки потребностей в сфере УСБ/Р».]* Когда речь идет об УСБ/Р, процесс консультаций должен быть открыт для широкого состава участников, включая представителей соответствующих министерств, в частности Министерства внутренних дел и Министерства обороны, надзорных органов, например парламента, и, в идеале, сотрудников соответствующих институтов сферы безопасности. Кроме того, к консультациям важно привлекать организации гражданского общества, женские объединения и т. п., чтобы услышать мнения тех, в чьих интересах оказывается содействие.

Установленные таким образом национальные приоритеты должны лечь в основу разработки конкретных программных целей (см. ниже подраздел 3.2). Они, в свою очередь, должны согласовываться с общей долгосрочной стратегией ОБСЕ для конкретной принимающей страны – государства-участника или партнера по сотрудничеству. В случае если в данной стране уже осуществляются проекты и (или) программы, тем не менее существует необходимость в проведении периодической переоценки национальных приоритетов. Если этого не делать, возникает опасность, что оказываемое содействие пойдет по избитой колее, иными словами, что либо на протяжении ряда лет поддержка будет оказываться одной и той же группе заинтересованных сторон (возможно, потому что они проявляют готовность к участию в семинарах), либо непрерывно будет предоставляться аналогичная поддержка, например в форме обучения (часто в силу того, что этот вид поддержки обеспечивает заметность осуществляемой деятельности). ОБСЕ может использовать неформальную оценку потребностей для оценки изменений более широкого контекста или меняющихся потребностей, с учетом которых следует вносить коррективы в планирование программ. Помимо этого, проведение регулярных консультаций с национальными заинтересованными сторонами считается необходимым условием для успешного составления программ и, в конечном итоге, для достижения положительных результатов.

### **3.2 Проведение различия между уровнями программных результатов**

С точки зрения управления программами ОБСЕ, на высшем уровне цепочки результатов находится цель. Это – желательное воздействие, оказанию которого призвана способствовать программа на протяжении нескольких лет. В связи с этим цель должна отражать результаты, которые помогают добиться «реальных изменений для тех, в чьих интересах осуществляется программа, и их окружени-

я»<sup>49</sup>. ОБСЕ не имеет контроля над долгосрочными результатами, так как они относятся к сфере прерогатив соответствующих государств. ОБСЕ может поэтому лишь стремиться к тому, чтобы вносить свой вклад в достижение поставленных целей, наравне с другими акторами, также вносящими свой вклад в достижение вышеупомянутых долгосрочных результатов, являющихся прерогативой государств. Формулируя собственные цели на уровне программы, ОБСЕ, с тем чтобы подчеркнуть свой вклад в содействие достижению этих результатов, говорит об оказании властям принимающей страны «консультационной» и иной «помощи» или «содействия». Несмотря на то что у ОБСЕ нет контроля над результатами на этом уровне, важно тем не менее убедиться в наличии у всех программ четких целей, на достижение которых в долгосрочной перспективе должно быть направлено оказываемое содействие. Это помогает обеспечить эффективность программ и их способность вызывать положительные изменения. Кроме того, тем самым облегчаются усилия по мониторингу и оценке (МиО), цель которых – отслеживать, в какой мере оказываемое содействие способствовало достижению более долгосрочных целей.

Одна из трудностей, часто возникающих на этапе планирования, – обеспечить отнесение целей к соответствующему уровню цепочки результатов. Например, иногда цели программ в сфере УСБ/Р формулируют следующим образом: «налаживание диалога между гражданским обществом и институтами сферы безопасности» или «повышение уровня информированности полицейских». Здесь, однако, мы имеем дело не с целями: «налаживание диалога» – это деятельность, а «повышение уровня информированности» – это результат. Поэтому с целями их путать не следует. В сфере УСБ/Р долгосрочные цели зачастую подразумевают реальное укрепление безопасности населения, что во многих случаях достигается путем проведения реформ, направленных на повышение эффективности и подотчетности сектора безопасности. Настоящая цель программы ОБСЕ может, к примеру, звучать так: «оказание содействия правительству принимающего государства в реформировании национальной полицейской службы с целью повышения инклюзивности сектора безопасности».

На уровень ниже после целей в цепочке результатов ставится итог, т. е. среднесрочный эффект, слагающийся из результатов. Несмотря на то, что получение итогов может зависеть от воздействия внешних факторов, оно должно быть в разумной степени подконтрольно ОБСЕ<sup>50</sup>. Зачастую итоги подразумевают изменения на поведенческом или институциональном уровне. Примером изменений на поведенческом уровне может быть ситуация, в которой парламентские комиссии по вопросам безопасности впервые берут на себя активную роль в обеспечении надзора за сектором безопасности. Изменение на институциональном уровне, в свою очередь, может состоять в том, что в каком-либо институте начинают использовать новые структуры и процедуры для оказания услуг более эффективным и подотчетным образом.

---

49 Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers. OSCE, 2010, p. 98, <http://www.osce.org/secretariat/70693>.

50 Ibid., p. 22.

То, к какому уровню должны быть отнесены намечаемые итоги, определяется алгоритмом оказываемого содействия. Например, один и тот же итог – «создание системы управления людскими ресурсами» – может быть отнесен к различным уровням цепочки результатов в зависимости от алгоритма содействия. В случае если ОБСЕ напрямую финансирует внедрение в полиции системы управления людскими ресурсами, это будет рассматриваться как результат, так как отсутствует изменение поведения. Этот результат, однако, потенциально может привести к итогу, если, например, новая система управления людскими ресурсами будет использоваться в полиции для укрепления внутренней подотчетности ее сотрудников. В иной ситуации, однако, полицейская служба, следуя политическим рекомендациям ОБСЕ, может принять решение о самостоятельном внедрении системы управления людскими ресурсами. Это можно будет рассматривать как итог, так как налицо значительное изменение на уровне поведения. В большинстве случаев для получения одного итога необходимо достижение ряда результатов. Например, для получения такого итога, как внедрение в полиции системы управления людскими ресурсами, могут понадобиться следующие результаты: 1) полиция должна прийти к пониманию того, почему система управления людскими ресурсами имеет большое значение; 2) полицейские должны овладеть навыками, позволяющими осуществить пересмотр внутренних процедур, необходимый для внедрения новой системы управления людскими ресурсами.

Результаты программы – это конкретные, получаемые в короткие сроки плоды нескольких видов деятельности ОБСЕ<sup>51</sup>, такие как повышение знаний, навыков, уровня информированности или изменение порядка работы. Например, в качестве результата можно рассматривать «возросшее понимание сотрудниками Министерства внутренних дел необходимости внедрения системы управления людскими ресурсами».

На схеме 2 представлены два примера упрощенной цепочки результатов в сфере УСБ/Р. В первом рассматривается цепочка результатов мероприятий по обучению полицейских и прокуроров методам борьбы с преступлениями на почве ненависти, во втором – возможная цепочка результатов консультационного содействия в разработке политики, направленной на расширение представленности женщин в секторе безопасности. В целях наглядности данные примеры были упрощены: на практике, как правило, для получения каждого итога требуется достижение нескольких результатов, а для реализации конкретной цели (воздействия) необходимо несколько итогов. Так, в примере 1 для получения желательного итога, возможно, потребуется дополнительный результат, состоящий в «повышении уровня информированности потенциальных жертв о том, как связаться с полицией, если они становятся свидетелями или жертвами преступления на почве ненависти».

---

51 Ibid., p. 22.

## Схема 2. Цепочка результатов

Деятельность →	Результат →	Итог →	Цель (желательное воздействие)
<p><i>Проведение обучения, предоставление консультаций по вопросам выработки политики и т. д.</i></p>	<p><i>Краткосрочные результаты, достигнутые благодаря содействию ОБСЕ (например, повышение уровня осведомленности, углубление знаний, овладение навыками)</i></p>	<p><i>Использование результатов (например, применение приобретенных знаний или навыков)</i></p>	<p><i>Долгосрочный эффект, производимый итогами</i></p>
<p><i>Пример 1: Подготовка полицейских и прокуроров, включающая разъяснение причин, которые обуславливают необходимость борьбы с преступлениями на почве ненависти, и методов борьбы с этими преступлениями</i></p>	<p><i>Полицейские и прокуроры повысили свой уровень информированности о преступлениях на почве ненависти и углубили понимание методов борьбы с ними</i></p>	<p><i>Полицейские применяют эти навыки при возбуждении расследований; прокуроры используют их, чтобы осуществлять эффективное преследование виновных</i></p>	<p><i>При условии получения определенных дополнительных итогов: Оказание принимающему государству помощи в укреплении безопасности маргинализированных групп населения</i></p>
<p><i>Пример 2: Содействие в разработке вытекающих из оценки потребностей рекомендаций о расширении представленности женщин в секторе безопасности на справедливой и равноправной основе</i></p>	<p><i>Национальные заинтересованные стороны повысили свой уровень информированности о мерах, позволяющих расширить равноправную представленность женщин в структурах сектора безопасности (на основе рекомендаций)</i></p>	<p><i>Соответствующее министерство приняло несколько таких мер (например, разработало прозрачную политику обеспечения карьерного роста, приняло меры по содействию интеграции женщин, имеющих семьи)</i></p>	<p><i>При условии получения определенных дополнительных итогов: Оказание принимающему государству помощи в обеспечении большей инклюзивности сектора безопасности (например, в увеличении числа женщин, занимающих высокие должности в структурах сектора безопасности)</i></p>



### 3.3 Применение теории изменений с целью постоянной концентрации внимания на целях

Одна из часто возникающих в сфере УСБ/Р проблем – это планирование программ на основании допущений о том, что определенная деятельность неизбежно приведет к позитивным долгосрочным изменениям. Однако, в связи с тем что допущения редко проверяются на стадии планирования, существует опасность, что некоторые виды деятельности и результаты не возымеют ожидаемого средне- и долгосрочного действия. В целях сокращения этой опасности персонал ОБСЕ может создать «теорию изменений», в которой будет выведена последовательность результатов и допущений, лежащих в основе каждой причинно-следственной связи.

Создание теории изменений выводит логико-структурную матрицу на новый уровень благодаря наглядному представлению цепочки результатов с описанием, позволяющим составить схему различных связей между всеми уровнями результатов. В рамках теории изменений признается, что цепочка результатов может носить нелинейный характер и что один и тот же результат может быть получен разными путями<sup>52</sup>. В связи с этим она особенно полезна для удержания внимания на долгосрочных результатах и изменениях, которые необходимы для их достижения. Помимо этого, благодаря ее применению можно улучшить понимание степени сложности мер, осуществляемых в сфере УСБ/Р, где, возможно, потребуется реализовать не один проект, чтобы достичь одной из целей программы. Кроме того, теория изменений особенно полезна для определения того, каким образом структуры ОБСЕ, действующие в различных измерениях, могут содействовать достижению общей цели.

Чтобы разработать теорию изменений, персоналу ОБСЕ следует осуществлять планирование, исходя из желательного воздействия (цели), и определять, какие изменения необходимы для оказания этого воздействия. Для этого требуется, чтобы планирование содействия осуществлялось в обратном направлении вдоль цепочки результатов; при этом нужно определить, какие изменения необходимы для достижения каждого результата. Кроме того, необходимо изучить допущения, на которые опирается теория изменений. По каждому результату необходимо задать вопросом: какие допущения должны подтвердиться, чтобы был достигнут следующий результат?

Так, в примере 2, приведенном выше на схеме 2, чтобы обеспечить переход от среднесрочного результата («соответствующее министерство приняло ряд мер, направленных на расширение равноправной представленности женщин в структурах сектора безопасности») к долгосрочному результату («обеспечение большей инклюзивности сектора безопасности»), необходимо, чтобы подтвердился ряд допущений. Главное из них состоит в том, что принятые меры, направленные на содействие интеграции женщин (например, прозрачная политика обеспечения карьерного роста), будут действительно реализованы на практике. Другое допущение касается заинтересованности женщин в продвижении по карьерной лестнице и занятии более высоких должностей. Сформулировав эти допущения,

---

<sup>52</sup> Vogel I. Review of the use of 'Theory of Change' in international development. UK Department of International Development, London, April 2012, [http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/mis\\_spc/DFID\\_ToC\\_Review\\_VogelV7.pdf](http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/mis_spc/DFID_ToC_Review_VogelV7.pdf)

можно проверить теорию изменений и провести дальнейшую оценку осуществимости намеченных результатов. Благодаря этому можно также определить, какая дополнительная деятельность, возможно, будет необходима для содействия достижению определенных результатов. В нашем примере, возможно, понадобится провести дополнительную работу по информированию женского персонала о новой политике обеспечения карьерного роста.

### **3.4 Увязка проектов с долгосрочными программными стратегиями**

В качестве препятствий для планирования с учетом долгосрочного воздействия на уровне проектов часто отмечают короткие бюджетные циклы и высокую текучесть кадров. В итоге планирование порой осуществляется исходя из получения краткосрочной отдачи на уровне годовых результатов в основном за счет проведения семинаров и обучающих программ (см. подраздел 3.2). Чтобы отойти от этой практики, персоналу ОБСЕ следует иметь в виду, что мандаты и обязательства по финансированию, как правило, продлеваются. Если учитывать эти обстоятельства, можно осуществлять планирование исходя из достижения долгосрочных результатов, даже если понятно, что для этого потребуется несколько лет. В частности, персоналу следует разрабатывать многолетние программы, которые можно разделять на ряд более краткосрочных проектов.

На уровне проекта используется логико-структурная матрица, в которой представлены основные элементы проекта (программная цель, а также цель, результаты и деятельность в рамках проекта). Возможно, полезно будет создать в дополнение к этому теорию изменений на уровне проекта, в которой будет указано, каким образом осуществление проекта будет содействовать реализации более широкой программной стратегии, и проверить соответствующие допущения, чтобы убедиться в реальности этого содействия (см. подраздел 3.3 о создании теории изменений).

В целях укрепления увязки проектов с долгосрочным планированием, возможно, целесообразно будет также разработать меморандум о взаимопонимании с национальными заинтересованными сторонами, чтобы закрепить в нем взаимно согласованные долгосрочные цели содействия, одновременно признавая, что их достижение будет зависеть от постоянного присутствия ОБСЕ в государстве-участнике и (или) от наличия финансовых ресурсов (см. вставку 1). Кроме того, иногда возможности для планирования с учетом долгосрочных результатов могут предоставить внебюджетные проекты. Так, в отличие от проектов, финансируемых из сводного бюджета на годичной основе, внебюджетные проекты могут осуществляться на протяжении нескольких лет, – это позволяет разрабатывать долгосрочные стратегии для проектов в сфере УСБ/Р. Несмотря на то что механизмы финансирования этих проектов различны, внебюджетные проекты тем не менее должны быть направлены на содействие достижению общих программных целей сводного бюджета, к которым они привязаны.

### **Вставка 1. Использование меморандума о взаимопонимании в целях долгосрочного планирования**

Отдел правоохранительной деятельности Миссии ОБСЕ в Сербии внедрил долгосрочный подход при планировании содействия, опирающийся на практику пересмотра меморандума о взаимопонимании, подписанного с Министерством внутренних дел: каждые несколько лет проводится обсуждение приоритетных направлений оказания содействия со стороны ОБСЕ на ближайший период. Было признано, что такой подход не только облегчил осуществление долгосрочного планирования, но и обеспечил оказание содействия, в точности отвечающего изменяющимся потребностям министерства. Кроме того, подписание такого рода меморандумов о взаимопонимании может служить укреплению взаимной подотчетности в рамках обзора прогресса в деле проведения реформ и оказания содействия.



Сведения о подходе ОБСЕ к отбору и разработке проектов, включая проведение анализа проблем и составление логико-структурной матрицы, см. в главах 5 и 6 пособия ОБСЕ «Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers» («Руководство осуществлением проектов в ОБСЕ. Пособие для руководителей программ и проектов»), OSCE, 2010, <http://www.osce.org/secretariat/70693>.

### **3.5 Взаимодействие с другими международными структурами в интересах достижения общих целей**

В идеальной ситуации деятельность всех международных структур, присутствующих в какой-либо стране, должна быть направлена на реализацию одних и тех же национальных долгосрочных приоритетов. ОБСЕ должна стремиться к тому, чтобы национальные акторы определяли долгосрочные приоритеты реформ и направляли механизмы координации донорской помощи на реализацию этих приоритетов. Если такие механизмы координации на национальном уровне отсутствуют, ОБСЕ следует поощрять налаживание сотрудничества с другими международными структурами в целях поиска возможностей для внесения совместного вклада в достижение общих национальных целей. Взаимодействие с международными структурами может принимать форму регулярных совещаний с другими международными заинтересованными сторонами (международными организациями и учреждениями, посольствами) или создания механизмов координации донорской помощи. Координация имеет большое значение не только потому, что она позволяет восполнить пробелы в оказании поддержки и предотвратить дублирование усилий, но и потому, что она играет важнейшую роль в транслировании согласованных сигналов. Особое значение это имеет в сфере УСБ/Р. Учитывая политический характер некоторых реформ сферы УСБ/Р, важно, чтобы международное сообщество посылало сильные и скоординированные сигналы по поводу важности тех приоритетных аспектов национальной реформы, которые, возможно, воспринимаются как особо деликатные.

### **Вставка 2. Оказание международными структурами содействия в достижении общей цели**

Бюро ОБСЕ в Ереване оказало содействие Армении в разработке Национальной стратегии защиты прав человека, утвержденной в 2012 году. В 2014 году вытекающая из нее программа мероприятий, в которую включен ряд пунктов, касающихся сектора безопасности, получила статус государственной политики. В целях содействия ее реализации международное сообщество сообщество выразило поддержку этого процесса. В частности, Совет Европы, Европейский союз, ОБСЕ и Программа развития ООН призвали правительство Армении активизировать усилия по защите прав человека<sup>53</sup>.

### **3.6 Поддержка межизмеренческого сотрудничества в рамках ОБСЕ**

Еще одним важным механизмом, позволяющим усилить ориентированность содействия на оказание воздействия, является межизмеренческое сотрудничество между структурами ОБСЕ. Благодаря такому сотрудничеству обеспечивается переход от разрозненной поддержки, которая, возможно, оказывает ограниченное воздействие, к планированию с учетом долгосрочных результатов, согласованный вклад в которое могут внести структуры, относящиеся к различным измерениям. Чтобы добиться большего воздействия, полевым операциям следует принять меры к тому, чтобы в постановке и содействии достижению стратегических целей участвовали все измерения. [См. «Руководящие принципы ОБСЕ, касающиеся межизмеренческих подходов в сфере УСБ/Р».] Важным средством поощрения межизмеренческого подхода к планированию исходя из результатов может стать создание теории изменений (см. подраздел 3.3).

### **Вставка 3. Укрепление стратегического планирования при помощи межизмеренческой координации**

Для борьбы с торговлей людьми необходим межизмеренческий подход. В качестве механизма координации в рамках ОБСЕ выступает Бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми (БСП/КБТЛ), обеспечивающее согласование соответствующей деятельности всех структур и институтов ОБСЕ. Созданная БСП/КБТЛ сеть координаторов охватывает все исполнительные структуры ОБСЕ, включая Секретариат (например, департамент противодействия транснациональным угрозам, Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ, отдел по гендерным вопросам). В 2014 году при помощи этой сети координаторов все структуры обменивались информацией о своей деятельности в области борьбы с торговлей людьми, определяли вызывающие беспокойство вопросы

---

53 Malkhasyan M. Armenia's Human Rights Action Plan: the beginning of a journey. UNDP in Armenia [Electronic resource], 11 July 2014, <http://www.am.undp.org/content/armenia/en/home/presscenter/articles/2014/07/11/armenia-s-human-rights-action-plan-the-beginning-of-a-long-journey.html>.

и общие приоритеты, составляли планы работы и оптимизировали использование ограниченных ресурсов за счет признания и применения накопленного внутри Организации экспертного опыта. В рамках регулярно проводимых обменов и консультаций они получили возможность обмениваться накопленным опытом, обобщать и наилучшим образом использовать текущие усилия и обогащать накопленные на институциональном уровне знания и экспертный опыт. В целях повышения эффективности стратегического планирования в 2014 году БСП/КБТЛ провело координационное совещание в рамках Секретариата по вопросам совместного планирования. Кроме того, организованы два совещания координаторов ОБСЕ по вопросам борьбы с торговлей людьми. В задачи этих совещаний входило укрепление синергетических связей и предотвращение дублирования усилий соответствующих исполнительных структур. Благодаря таким инициативам в сфере совместного планирования, БСП/КБТЛ помогает избежать дублирования усилий и предлагает более стратегический, ориентированный на оказание воздействия подход.

### 3.7 Повышение устойчивости УСБ/Р за счет укрепления национальной ответственности

В тесной связи с понятием воздействия находится понятие устойчивости. Если не обеспечить устойчивость реформ, любое достигнутое воздействие будет утеряно (или вовсе не будет достигнуто). Обеспечить устойчивость можно, только если национальные субъекты готовы продолжать усилия по проведению реформы и обладают соответствующим потенциалом. Понятие национальной ответственности подразумевает, что национальные субъекты руководят процессом проведения реформ, т. е. обладают потенциалом для направления, координации, мониторинга и финансирования этого процесса. Согласно общесистемным рекомендациям Организации Объединенных Наций по этому вопросу, национальная ответственность в сфере реформирования сектора безопасности базируется на четырех основных компонентах: общем национальном видении, в соответствии с которым проводится реформа сектора безопасности; потенциале для осуществления и координации процесса реформирования; финансовой ответственности за процесс реформирования; и мониторинге и оценке процесса реформирования под руководством национальных властей<sup>54</sup>. Подходы в сфере содействия укреплению национальной ответственности описаны во вставке 4.



Более подробную информацию о содействии укреплению национальной ответственности в сфере реформирования сектора безопасности см. в «Integrated Technical Guidance Note on National Ownership of SSR» («Сводной технической инструктивной записке по национальной ответственности в сфере реформирования сектора безопасности»), <http://nssr.unlb.org/Portals/UNSSR/UN%20Integrated%20Technical%20Guidance%20Notes%20on%20SSR.PDF>.



Более подробную информацию о проведении оценки национального потенциала в сфере УСБ/Р см. в «Руководящих принципах ОБСЕ, касающихся оценки потребностей в сфере УСБ/Р».

54 Integrated Technical Guidance Note on National Ownership of SSR. United Nations Organisation, <http://nssr.unlb.org/Portals/UNSSR/UN%20Integrated%20Technical%20Guidance%20Notes%20on%20SSR.PDF>

#### **Вставка 4. Подходы к укреплению национальной ответственности**

##### ***Обеспечить, чтобы содействие со стороны ОБСЕ вытекало из национальных приоритетов***

Одной из важных составляющих национальной ответственности является наличие национального видения реформы сектора безопасности. На основании этого видения можно наметить цели, на достижение которых будет направлено содействие со стороны ОБСЕ. Важным инструментом, позволяющим на основе национального видения определить приоритеты, является оценка потребностей. Если полномасштабная оценка не представляется осуществимой, необходимо по крайней мере провести исследование документов, относящихся к сфере обеспечения безопасности, с тем чтобы определить национальное видение безопасности, которое может послужить ориентиром при определении приоритетов реформы. Помимо этого, необходимо признать важность проведения регулярной оценки изменяющихся потребностей с целью корректировки приоритетов. Необходимо гибкое распределение ресурсов в зависимости от того, где наблюдается четкая заинтересованность и восприимчивость к воздействию. Для этого необходима готовность воспользоваться возможностями в случае нарастания динамики реформ, гибко мобилизуя потенциал для содействия, позволяющий перераспределять ресурсы в соответствии с новыми приоритетами. В целях поощрения использования гибких подходов персонал ОБСЕ может использовать меморандумы о взаимопонимании, согласуемые с национальными партнерами (см. вставку 1), и регулярную оценку хода осуществления проектов и программ, по итогам которой выполняется их корректировка в соответствии с изменяющимися потребностями (см. вставку 5).

##### ***Оценить наличие на национальном уровне воли к руководству проведением реформ***

Большое значение при налаживании взаимодействия с национальными заинтересованными сторонами имеет проведение надлежащей оценки национальных интересов (посредством анализа заинтересованных сторон), позволяющее строить конструктивные партнерские отношения. Приоритет следует отдавать взаимодействию с национальными заинтересованными сторонами, способными внести вклад в изменения на институциональном уровне и проявляющими явную заинтересованность в проведении реформ. Эти «борцы за перемены», возможно, возьмут на себя важную роль агитаторов, которые будут убеждать других акторов и представителей других сегментов сектора безопасности в необходимости проведения реформ. В связи с этим необходимо помнить, что в рядах партнеров и заинтересованных сторон в данном государстве могут произойти изменения, вызванные политическими процессами, в особенности в результате выборов. Этот фактор необходимо учитывать, составляя соответствующие планы по минимизации рисков. Может также понадобиться проведение дополнительных оценок потребностей.

##### ***Поддерживать национальный потенциал, необходимый для руководства проведением реформ***

Одновременно с отбором «борцов за перемены», готовых руководить усилиями по проведению реформы, необходимо также выяснить, какой имеется потенциал



в области руководства этими усилиями. При проведении оценки потребностей с целью определения приоритетов в области развития потенциала важно обеспечить нацеленность содействия на восполнение существующих недостатков. Необходимо поощрять инициативу национальных партнеров в различных вопросах, например: определении национальных приоритетов реформ, проведении этих реформ, создании национальных/международных механизмов координации по вопросам УСБ/Р, отслеживании хода реализации реформ на национальном уровне. Существуют различные подходы к оказанию содействия в расширении возможностей национальных партнеров проявлять реформаторскую инициативу в этих сферах. Они могут включать в себя, например, в сфере финансового управления процессом реформирования оказание содействия в проведении обзоров государственных расходов, согласование сроков переноса обязанности по финансированию определенных аспектов реформы, поддержание контактов между национальными субъектами и донорами, проведение обучения по вопросам руководства проектами и составления соответствующих отчетов, что позволит национальным органам власти проводить мероприятия по сбору средств. Важно обеспечить устойчивость усилий по содействию в развитии потенциала, увязав их с общими стратегиями в области развития институционального потенциала.

#### ***Вовлекать национальные заинтересованные стороны в обсуждение с ОБСЕ оказываемого ею содействия***

Участие национальных заинтересованных сторон необходимо на протяжении всего программного цикла, начиная с оценки потребностей и заканчивая осуществлением и оценкой результатов. Согласно сложившейся хорошей практике в этой сфере, ежегодно проводится консультационное совещание с целью совместно пересмотреть приоритеты с учетом меняющейся политической обстановки и ситуации в области безопасности. К другим примерам хорошей практики относится создание руководящих комитетов и периодическое представление результатов национальным заинтересованным сторонам. Использование инклюзивного подхода подразумевает участие всех соответствующих национальных заинтересованных сторон (членов национальных парламентов, государственных должностных лиц, представителей организаций гражданского общества и т. п.).

#### ***Оказывать поддержку участию гражданского общества***

Один из основных принципов национальной ответственности – это то, что она не является прерогативой национальных органов власти, но охватывает мнения и потребности населения в целом. Из этого вытекает необходимость оказывать содействие в развитии диалога между национальными органами власти и организациями гражданского общества. В результате недостаточной вовлеченности гражданского общества в процессы планирования и осуществления национальной реформы может возникнуть ситуация, в которой намеченные цели реформы не отражают интересы или потребности тех, в чьих интересах она проводится. В долгосрочной перспективе маловероятно, чтобы реформы, не отвечающие реальным потребностям лиц, в чьих интересах они проводятся, оказались устойчивыми. ОБСЕ следует выступать за использование инклюзивного подхода при организации процесса национальных консультаций, в котором должно участвовать гражданское общество, в том числе организации, представляющие интересы меньшинств. Кроме того, при разработке своих программ ОБСЕ должна опи-



раться на всесторонние консультации с гражданским обществом. Так, имеются доказательства особой ценности подобного рода консультаций в сфере разработки программ специализированной подготовки сотрудников правоохранительных органов по вопросам борьбы с преступлениями на почве ненависти. Эта ценность объясняется тем, что организации гражданского общества могут предоставить информацию о характере преступлений на почве ненависти в определенной общине и впоследствии являются также важными партнерами на стадии планирования и осуществления учитывающих особенности общины мер реагирования на преступления на почве ненависти<sup>55</sup>. Консультации с гражданским обществом необходимо проводить в рамках всех оценок потребностей, которые ОБСЕ производит в сфере УСБ/Р.

#### **Вставка 5. Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине: использование ориентированного на оказание воздействия подхода для определения приоритетов в области содействия**

В связи с сокращением штата Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине было решено скорректировать приоритеты оказываемого ею содействия: внимание должно быть сконцентрировано на меньшем количестве областей, но это должны быть такие области, в которых имеется вероятность реализации максимального воздействия. Кроме того, была проведена работа с целью определить, в каких областях национальные органы власти могут взять на себя осуществление проектов в соответствии с принципом национальной ответственности. Внося свой вклад, отдел по вопросам человеческого измерения Миссии провел анализ в целях определения наиболее серьезных угроз внутренней стабильности, безопасности и процессу примирения в Боснии и Герцеговине. В результате в качестве основного направления деятельности отдела по вопросам человеческого измерения были избраны проекты, касающиеся отправления правосудия в переходный период и в связи с преступлениями, имевшими место в прошлом. В рамках программы в области реформирования системы правосудия было решено сосредоточить усилия на более реальной, в отличие от предоставления широкой поддержки в этой области, цели – оказании содействия в согласовании уголовно-процессуальных кодексов. Такое решение было принято с учетом роли других международных субъектов, занимающихся оказанием поддержки в сфере уголовного правосудия в более широком смысле. Так, отдел по вопросам человеческого измерения прекратил оказание содействия в сфере правосудия в отношении несовершеннолетних, поскольку в ходе анализа выяснилось, что в этой сфере действует ряд других международных субъектов.

### **3.8 Учет необходимости дополнять долгосрочные стратегии проектами, дающими быстрый эффект**

ОБСЕ следует стремиться обеспечить долгосрочное воздействие и устойчивость оказываемого ею содействия. Однако в некоторых случаях для реализации более широкой стратегии может потребоваться вложение ресурсов в дающие быстрый

---

<sup>55</sup> Обучение сотрудников правоохранительных органов мерам борьбы с преступлениями на почве ненависти. Описание программы. БДИПЧ ОБСЕ, 2012, <http://www.osce.org/odihr/tahcle>.

эффект проекты, которые содействуют укреплению доверия и готовят почву для взаимодействия в долгосрочной перспективе. Как правило, речь идет о небольших проектах, которые приносят немедленную пользу населению или основным заинтересованным сторонам. Они должны помогать удовлетворению какой-либо неотложной потребности. В сфере УСБ/Р такие краткосрочные проекты могут способствовать повышению легитимности или развитию потенциала сектора безопасности, что, в свою очередь, может способствовать росту доверия со стороны населения. Кроме того, цели таких проектов могут включать в себя повышение профессионализма сотрудников сектора безопасности, а это может быть полезно, чтобы заручиться их поддержкой для осуществления более труднореализуемых реформ. В иных случаях такие проекты могут приносить прямую пользу населению, повышая тем самым уровень доверия к проводимым реформам и службам обеспечения безопасности в целом (см. вставку 6). С точки зрения ОБСЕ, участие в такого рода проектах может способствовать усилению взаимодействия с основными заинтересованными сторонами на этапе разработки проекта, что поможет укрепить веру в успех будущего сотрудничества по проектам, которые, возможно, будут носить более деликатный характер. Чтобы гарантировать, что эти проекты дадут ожидаемый эффект, при их разработке необходимо опираться на процесс консультаций с теми, в чьих интересах их предполагается осуществлять. Большое значение для определения того, в каких сферах такие проекты могут быть полезны, имеет оценка потребностей. Эти проекты приносят пользу только тогда, когда они способствуют повышению степени устойчивости долговременного взаимодействия. В связи с этим их разработка должна проходить не в отрыве от остальной деятельности, а в тесной увязке с разработкой долгосрочных стратегий в области оказания содействия. Более того, необходимо уделять достаточно внимания тому, чтобы краткосрочные меры не создавали препятствий для реализации долгосрочных инициатив.

#### **Вставка 6. Примеры проектов, дающих быстрый эффект, реализованных в рамках Инициативы общественной безопасности в Кыргызстане**

После волнений 2010 года Центр ОБСЕ в Бишкеке учредил Инициативу общественной безопасности, цель которой – повысить уважение и защиту прав человека со стороны милиции, а также укрепить доверие между правоохранительными органами и местными общинами. В основном программа заключалась в размещении невооруженных международных полицейских-консультантов в районных отделениях милиции. На начальных этапах осуществления программы для укрепления доверия между милицией и местными общинами применялись маломасштабные общественные инициативы. Например, в ряде регионов восстановление присутствия милиции стало возможным благодаря развертыванию «мобильных пунктов милиции». В этих специально обустроенных микроавтобусах установлено все основное оборудование, необходимое для работы мобильного милицейского участка. С тех пор как они появились, милиционеры и местные общинные деятели все чаще используют их как площадку, где можно поднять и обсудить проблемы<sup>56</sup>. Одной из проблем в Чуйской

56 The Community Security Initiative. OSCE Centre in Bishkek [Electronic resource], 2012, <http://www.osce.org/bishkek/106312>.

области было то, что сельские жители не могли связаться с участковыми инспекторами, когда нужна была их помощь. Простым решением этой проблемы стал выпуск визиток с номерами мобильных телефонов. И наконец, еще одна инициатива заключалась в установке камер видеонаблюдения в отдельных управлениях милиции, с тем чтобы можно было проверить поступающие заявления о применении пыток. Это не только послужило превентивной мерой, но и позволило послать четкий сигнал местным общинам об изменении подхода. Таким образом, оказанное в рамках Инициативы общественной безопасности содействие можно охарактеризовать как малобюджетное, но отвечающее местным потребностям, поскольку оно было основано на глубоком понимании особых проблем, с которыми сталкивалась каждая община. Кроме того, благодаря оказанию этого содействия возросло доверие к советникам ОБСЕ со стороны сотрудников районных отделений милиции, к которым они были прикреплены, что положительно сказалось на эффективности консультирования; помимо этого, в результате сфера действия программы была распространена и на другие районы<sup>57</sup>.

### 3.9 Планирование мониторинга и оценки содействия в сфере УСБ/Р

Чтобы обеспечить эффективность процесса мониторинга и оценки (МиО), его нужно начинать еще на стадии планирования, наряду с разработкой логико-структурных матриц и (или) теорий изменений. Для этого необходимо выбрать стратегическую цель (или желательное воздействие) и двигаться в обратном направлении, определяя, какие результаты необходимы для достижения этой цели. Вслед за результатами нужно определить показатели по каждому результату и способы проверки их выполнения путем сбора данных. Необходимо также выявить потенциальные допущения и риски. [См. «*Project Management in the OSCE*» («Руководство осуществлением проектов в ОБСЕ»), 2010, pp. 40–43.] Согласно сложившейся в ОБСЕ практике, на программном уровне показатели, как правило, привязываются к итогам. На уровне проекта следует определять показатели для всех уровней цепочки результатов. Чтобы не упускать из виду долгосрочные результаты при планировании проекта, возможно, будет полезно обратиться к показателям программного уровня (содержащимся в описании программы) в качестве долгосрочного ориентира<sup>58</sup>. В нижеследующих разделах предлагаются рекомендации по планированию с учетом последующего мониторинга и оценки.

- **Подход к мониторингу и оценке должен соответствовать принципам УСБ/Р.** Планировать МиО необходимо, руководствуясь основными принципами УСБ/Р, а именно:
  - о **национальной ответственности**: приложено ли достаточно усилий, чтобы учесть мнения национальных заинтересованных сторон в запланированной деятельности по МиО? К этим усилиям можно отнести привлечение национальных субъектов к процессу выработки решения о предмете мониторинга, проведение совещаний фокусных групп с участием сторон, в чьих интересах реализуется проект, и мобилизацию национальных экспертов для сбора исходных данных;

---

57 CSI areas of operation. OSCE Centre in Bishkek [Electronic resource], 2012, <http://www.osce.org/bishkek/89660>.

58 Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers. OSCE, 2010, p. 40, <http://www.osce.org/secretariat/70693>.

- **вниманием к гендерным вопросам:** произведена ли разбивка данных по признаку пола с целью облегчить анализ различий в результатах для женщин, девочек, мужчин и мальчиков? Обладает ли группа, проводящая оценку, опытом в гендерных вопросах?
- **основанным на правах человека подходом:** были ли выслушаны мнения как носителей обязанностей, так и обладателей прав? Приложены ли усилия к тому, чтобы учесть мнения меньшинств?
- **Необходимо четко различать показатели деятельности и показатели результатов.** Иногда путают показатели результатов и показатели, которые просто указывают на то, что была осуществлена определенная деятельность. Например, если, как это иногда бывает, какой-либо показатель отражает «количество человек, посетивших учебный семинар», это указывает лишь на то, что было проведено некое мероприятие, но не говорит о том, что был получен какой-либо реальный краткосрочный эффект (результат). Такой показатель должен отражать изменения на уровне потенциала, знаний или процессов. Примером настоящего показателя результата может служить «доля участников, заявивших, что они углубили свое понимание методов борьбы с преступлениями на почве ненависти».
- **Необходимо четко различать показатели результатов и показатели итогов.** Несмотря на то что результаты могут располагаться на различных уровнях в зависимости от контекста (см. подраздел 3.2), между результатами и итогами существуют некоторые основополагающие различия, которые сохраняют свою силу в любых условиях. Одной из широко распространенных проблем является то, что показатели результатов ошибочно принимают за итоговые показатели. Например, показатель результата «навыки, приобретенные благодаря пройденному обучению» иногда ошибочно обозначают как итоговый, даже несмотря на то, что он не показывает, привело ли обучение к реальным переменам и содействует ли оно изменениям на поведенческом или институциональном уровне. Чтобы узнать, какие изменения вызвал этот результат, нужно перейти на ступеньку выше по цепочке результатов и проверить, применялись ли приобретенные знания и привело ли это к улучшениям в практике и (или) методах работы. Если показатель результата сформулирован как «расширение знаний членов парламентских комиссий по вопросам безопасности о международной хорошей практике», то одним из соответствующих итоговых показателей может быть «степень изменения методов работы парламентских комиссий по вопросам безопасности с учетом международной хорошей практики».

- **Необходимо формировать реалистичные ожидания в отношении показателей.** Играя важную роль в отслеживании успехов, показатели, однако, не могут объяснить, почему эти успехи были достигнуты. Кроме того, показатели оказывают влияние на распределение ресурсов, так как они предполагают проведение работы по сбору данных. В связи с этим необходимо постараться ограничить количество выбранных показателей и определить те из них, которые наиболее значимым образом отражают требуемую информацию. В частности, показатели должны быть конкретными, измеримыми, достижимыми, значимыми и привязанными к срокам. В то же время необходимо признать, что в некоторых условиях сбор данных, находящийся в прямой связи с требуемым показателем, может быть невозможен. Так часто обстоит дело, когда речь идет о показателях на уровне цели, – здесь может возникнуть необходимость в разработке так называемых косвенных показателей. Например, если определение прямого показателя для измерения «повышения безопасности маргинализированных групп» может оказаться неосуществимой задачей, это повышение, возможно, поддается измерению при помощи косвенного показателя, объединяющего, например, «количество преступлений на почве ненависти, направленных против представителей маргинализированных групп» и «восприятие своей безопасности представителями этих групп».
- **Необходимо разрабатывать как количественные, так и качественные показатели.** Когда речь идет об итогах деятельности в сфере УСБ/Р, нужно признать, что для фиксирования изменений на поведенческом и институциональном уровнях иногда больше подходят не количественные, а качественные показатели. К сожалению, часто наблюдается тенденция к тому, чтобы отдавать предпочтение количественным показателям, так как их легче измерить. Персоналу ОБСЕ следует обеспечить надлежащий баланс между количественными и качественными показателями. Например, если количественный показатель отражает «процентную долю преступлений на почве ненависти, по которым проведено полицейское расследование», это не снимает необходимости установить, были ли эти расследования проведены таким образом, чтобы от них можно было ожидать позитивного исхода. Следовательно, может понадобиться разработка дополнительного качественного показателя, основанного на наблюдении или опросах, который будет отражать «степень соответствия проводимых расследований международной хорошей практике».
- **Необходимо определить исходный уровень, в сравнении с которым можно оценивать прогресс.** Если отсутствуют исходные данные, невозможно определить точку отсчета для измерения достигнутого прогресса. В некоторых странах недоступность исходных данных в отношении УСБ/Р является особо широко распространенной проблемой. В идеальной ситуации такие данные должны быть собраны до начала реализации проекта, например, в ходе оценке потребностей, когда путем выяснения мнений лиц, в чьих интересах будет осуществляться проект, может быть получена важная исходная информация. [См. «Руководящие принципы ОБСЕ, касающиеся оценки потребностей в сфере УСБ/Р».] Тем не менее иногда получение исходных данных до начала проекта невозможно, зачастую по причине недостатка времени. В этом случае со-

храняется возможность сбора этих данных на начальной стадии реализации проекта, когда влияние изменений, скорее всего, еще не заметно. Для этого может понадобиться проведение бесед с ключевыми фигурами или встреч в фокус-группах с целью оценки текущей ситуации. Возможно также восстановление широкой исходной информации на основе вторичных данных (например, отчетов организаций гражданского общества, предыдущих оценок, проведенных международными субъектами, национальных статистических данных о преступности). Чтобы обеспечить большую достоверность используемых вторичных данных, следует определить, насколько они точны, могут ли они быть тенденциозными и какой период они охватывают. Кроме того, их необходимо перепроверить с учетом информации из других источников.

- **Необходимо установить, из какого источника получены данные.** Наряду с использованием для определения исходного уровня, полученные данные необходимо учитывать при проведении анализа показателей в логико-структурной матрице. В сфере УСБ/Р иногда непросто получить данные, отсутствующие в открытом доступе (например, административные документы, такие как полицейские донесения), поскольку такую информацию, возможно, считают секретной. Тем не менее ОБСЕ может собирать первичные данные посредством бесед с ключевыми фигурами, опросов в фокус-группах или общественных опросов. Особенно полезными могут быть опросы в фокус-группах для ознакомления с мнениями организаций гражданского общества (ОГО) или групп, представляющих интересы женщин или меньшинств. Опросы общественного мнения, для проведения которых требуется большее количество ресурсов, тем не менее являются источником ценной информации об уровне доверия населения к структурам сектора безопасности. И наконец, данные также можно собирать при помощи наблюдения, например, за тем, как проходят парламентские слушания комитета по вопросам безопасности, или за тем, каким образом меньшинства участвуют в работе полицейских служб. Чтобы обеспечить надежный анализ данных, необходимо исследовать их с разных сторон, иными словами, перепроверять полученные выводы с использованием нескольких различных источников и методов сбора данных. [См. «Project Management in the OSCE» («Руководство осуществлением проектов в ОБСЕ»), 2010, pp. 101–105.]

### Схема 3. Примеры показателей для оценки результатов на различных уровнях

Деятельность →	Результат →	Итог →	Цель (желательное воздействие)
<p><i>Пример 1:</i> Подготовка полицейских и прокуроров, включающая разъяснение причин, которые обуславливают необходимость борьбы с преступлениями на почве ненависти, и методов борьбы с этими преступлениями</p>	<p>Повышен уровень информированности полицейских и прокуроров о преступлениях на почве ненависти и углублено понимание методов борьбы с ними</p>	<p>Полицейские применяют эти навыки при возбуждении расследований; прокуроры используют их, чтобы осуществлять эффективное преследование виновных</p>	<p>При условии получения определенных дополнительных итогов: Оказать содействие принимающему государству в укреплении безопасности маргинализированных групп населения</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Количество проведенных курсов по обучению полицейских и прокуроров (способ проверки: документы ОБСЕ по проекту; наблюдение)</li> <li>• Число слушателей каждого учебного курса (способ проверки: документы ОБСЕ по проекту; наблюдение)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Доля слушателей, заявивших, что они углубили понимание методов борьбы с преступлениями на почве ненависти (способ проверки: опросник, заполняемый после окончания курсов)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Доля преступлений на почве ненависти, расследуемых полицией (способ проверки: административные данные, совещания экспертов)</li> <li>• Степень соответствия расследований международной хорошей практике (способ проверки: обзор документов, беседы с фигурантами расследования)</li> <li>• Доля преступлений на почве ненависти, по которым осуществляется уголовное преследование (способ проверки: административные данные, совещания экспертов)</li> <li>• Степень соответствия уголовного преследования по делам о преступлениях на почве ненависти международной хорошей практике (способ проверки: обзор документов, беседы с фигурантами уголовного дела)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Степень доверия, которое выражают представители маргинализированных групп по отношению к способности полиции пресекать преступления на почве ненависти (способ проверки: опросы общественного мнения и опросы в фокус-группах)</li> <li>• Количество преступлений на почве ненависти, направленных против представителей маргинализированных групп (способ проверки: административные данные)</li> </ul>



### **3.10 Распознавание трудностей, сопряженных с поощрением использования ориентированных на оказание воздействия подходов в сфере УСБ/Р**

Поощрение использования ориентированных на оказание воздействия подходов в сфере УСБ/Р может наталкиваться на ряд трудностей, некоторые из которых рассматриваются ниже.

- **Отсутствие политической поддержки реформ, ориентированных на оказание воздействия.** УСБ/Р – это политический процесс, результатом которого может стать изменение в балансе сил. По этой причине иногда политической поддержкой пользуются только разовые мероприятия, например учебные курсы или семинары, но не долгосрочные реформы, способные привести к устойчивым изменениям. Персоналу ОБСЕ следует отыскивать возможности для укрепления политической поддержки долгосрочных реформ. В этих целях можно использовать в качестве отправной точки существующие в рамках ОБСЕ обязательства (например, Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности), оказывать содействие в проведении региональных симпозиумов, в рамках которых может представиться возможность затронуть те или иные вопросы, обсуждение которых на национальном уровне затруднено из-за их чрезвычайно деликатного характера (см. «Руководящие принципы ОБСЕ, касающиеся подходов к укреплению регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р»), или задействовать потенциал Парламентской ассамблеи ОБСЕ. Чтобы установить, кто может выступать в качестве «борцов за перемены», большое значение имеет проведение анализа заинтересованных сторон, позволяющего понять, кто в результате реформ оказывается в выигрыше, а кто – в проигрыше. Аналогичным образом, облегчить последующие контакты с партнерами, готовыми обсуждать возможности оказания долгосрочного содействия, можно благодаря продвижению идеи назначения сотрудников по вопросам взаимодействия в рамках различных институтов сектора безопасности и соответствующих министерств. И наконец, важно поддерживать потенциал гражданского общества, с тем чтобы его представители могли контролировать эффективность процесса реформирования и добиваться при необходимости проведения дальнейших реформ.
- **Нахождение баланса между национальной ответственностью и ориентированными на оказание воздействия подходами.** В основе поощрения использования ориентированных на оказание воздействия подходов лежит национальная ответственность. Тем не менее необходимо признать, что в некоторых странах, возможно, не соблюдается обязательное предварительное условие наличия четкого национального видения долгосрочной реформы. В такой ситуации возможно, что ОБСЕ будет получать запросы на оказание содействия в проведении различных реформ, инициированных на национальном уровне, но не обязательно способствующих достижению общей долгосрочной национальной цели. В этом случае необходимо найти правильное соотношение между содействием в укреплении национальной ответственности и поддержкой ориентированных на оказание воздействия реформ. С одной стороны, важно обеспечить такое планирование содействия, которое с большой степенью вероятности приведет к оказанию долгосрочного воздействия, а с другой – не-

обходимо также признать, что определение приоритетов реформ относится к сфере прерогатив национальных органов. Иногда, прежде чем сформируются условия для обсуждения более стратегических вопросов, необходим ряд малых шагов, которые позволят укрепить доверие и повысить осознание важности долгосрочных приоритетов реформ. Тем не менее такие шаги следует предпринимать в рамках долгосрочной стратегии ОБСЕ и подвергать пересмотру, в случае если отсутствуют признаки подвижек в сторону долгосрочных реформ, инициируемых на национальном уровне (см. вставку 6).

- **Учет того факта, что воздействие, которого можно ожидать в одних условиях, может быть недостижимо в других.** При планировании с учетом ориентированных на оказание воздействия подходов необходимо иметь в виду, что в разных странах воздействие нужно понимать по-разному и что нельзя переносить контрольные показатели из одного контекста в другой. Например, если в одном государстве значительным шагом по пути реформ можно считать разработку национальной политики обеспечения безопасности, в другом прогресс можно измерить лишь по ходу осуществления национальной политики обеспечения безопасности. Аналогичным образом, между разными государствами и разными регионами могут существовать значительные различия в промежутках времени, необходимых для внесения вклада в оказание воздействия. По этой причине важно с самого начала включать в соответствующие документы по проекту информацию о местных условиях, поясняя, какие реформы будут рассматриваться как продвижение вперед в направлении оказания значительного воздействия. Благодаря этому документы по проекту можно будет использовать в качестве отправной точки для измерения последующих изменений.

#### **4. Внедрение ориентированных на оказание воздействия подходов**

В настоящем разделе изложены конкретные рекомендации и вопросы, которые следует обдумать, касающиеся интеграции ориентированных на оказание воздействия подходов к содействию в сфере УСБ/Р в программные подходы, обычно используемые ОБСЕ. Для целей данных «Руководящих принципов» содействие, которое оказывает ОБСЕ в этой сфере, в соответствии с программными подходами в целом можно разделить по группам, рассматриваемым в нижеследующих пяти подразделах: подготовка публикаций по итогам исследований (4.1); распространение информации о нормах и хорошей практике (4.2); предоставление консультаций по правовым вопросам (4.3); предоставление консультаций по вопросам разработки политики (4.4); развитие потенциала (4.5). Использование каждого из программных подходов должно быть нацелено на то, чтобы максимально увеличить вероятность получения долгосрочных, устойчивых результатов. Для этого, в частности, требуется обеспечить увязку всех видов содействия с соответствующей общей целью, а также тщательно обдумать способы повышения устойчивости оказываемого содействия. Далее в подразделе 4.6 рассматриваются способы проведения мониторинга и оценки хода достижения этих результатов.

#### 4.1 Подготовка публикаций по итогам исследований

ОБСЕ часто составляет и издает публикации по итогам исследований – руководства и рекомендации, которые можно использовать в информационно-просветительской работе по различным вопросам или в оказании национальным субъектам содействия в проведении определенных реформ. Кроме того, ОБСЕ поддерживает усилия государств по проведению целевых исследований, составляя доклады по итогам оценки или мониторинга.

Ниже приводятся некоторые из подходов, которые можно использовать в целях усиления воздействия публикаций, издаваемых по итогам исследований.

- ***Следить за тем, чтобы подготовка публикаций по итогам исследований преследовала четко поставленную цель.*** Составление публикаций по итогам исследований порой является неременным предварительным условием эффективного содействия со стороны ОБСЕ. Например, подготовка основанных на эмпирических данных публикаций, призванных дать рекомендации национальным заинтересованным сторонам, может способствовать повышению доверия к предоставляемым представителями ОБСЕ консультациям в области разработки политики. Составление руководств может стать полезным инструментом поддержки усилий в области развития потенциала. Важно, однако, чтобы такие публикации разрабатывались не в отрыве от других проектов, а как часть вклада, вносимого в достижение общей цели.
- ***Следить за тем, чтобы публикации по итогам исследований отвечали потребностям.*** Чтобы обеспечить соответствие этих публикаций потребностям конкретной целевой группы, полезно проводить работу по выявлению пробелов с целью выяснить, какие на национальном уровне существуют потребности в рекомендациях и исследованиях. Порой, возможно, у национальных заинтересованных сторон отсутствуют важные данные, на основе которых должны приниматься стратегические решения. ОБСЕ может оказать организациям гражданского общества содействие в проведении исследований, которые, вероятно, помогут восполнить важные пробелы. Например, национальные субъекты часто признают полезность докладов о мониторинге соблюдения прав человека, так как их выводы основываются на эмпирических данных, недостаток которых, возможно, ощущается в стране. Планируя составление таких публикаций, необходимо убедиться в том, что имеется заинтересованность со стороны национальных субъектов и что будут найдены возможности для использования содержащихся в них выводов (см. ниже вставку 7).
- ***Распространять информацию о публикациях как в регионе ОБСЕ, так и за его пределами.*** Случается, что в разработку публикаций вкладываются огромные усилия, а к тому, чтобы довести факт их существования до сведения целевой группы и разъяснить, как ими пользоваться, усилий не прилагается вовсе никаких<sup>59</sup>. На стадии планирования необходимо определить, как будет распространяться информация об этих публикациях, на какие языки их, возможно, нужно будет перевести и понадобится ли проведение обучения с целью поощрения их использования. Все это нужно с самого начала заложить в бюджет.

---

<sup>59</sup> Это относится также к соответствующим резолюциям Парламентской ассамблеи ОБСЕ (ПА), в которых излагаются руководящие принципы политики в этой сфере.

- **Проводить мониторинг и оценку использования публикаций по итогам исследований.** Необходимо стремиться проверять, использует ли целевая аудитория полученные публикации и способствует ли это позитивным переменам. Для этого можно прибегать к распространению среди целевой аудитории анкет с вопросами об использовании публикаций, основанных на исследованиях, и наблюдению за тем, применяются ли изложенные в них рекомендации.

#### **Вставка 7. Отчет ОБСЕ, послуживший вкладом в создание национального превентивного механизма в Кыргызстане**

В 2011 году Центр ОБСЕ в Бишкеке оказал содействие группам наблюдателей по всей стране, в задачи которых входил мониторинг соблюдения прав человека в местах лишения свободы и других закрытых учреждениях. Мониторинг проводился при поддержке Омбудсмана Кыргызской Республики и при участии НПО. Необходимость широкомасштабного исследования была очевидна в силу отсутствия соответствующих задокументированных данных, отражающих ситуацию с правами человека. В результате посещений с целью мониторинга были получены эмпирические данные, на основе которых составлен сводный итоговый отчет<sup>60</sup>, содержащий анализ результатов годичного мониторинга. Отчет был представлен соответствующим высокопоставленным лицам, отвечающим за разработку политики, и государственным органам, в том числе Министерству внутренних дел и Генеральной прокуратуре. Проведено также его открытое обсуждение в рамках встречи за круглым столом, на которую собралось более сотни участников. Содержащиеся в отчете выводы и рекомендации послужили прочным фундаментом для создания национального превентивного механизма и были впоследствии использованы в качестве основы для правозащитной деятельности на национальном и международном уровнях.

#### **4.2 Распространение информации о нормах и хорошей практике**

В целях пропагандирования норм и хорошей практики ОБСЕ часто оказывает содействие в проведении симпозиумов и конференций, нацеленных на распространение информации о международных нормах, и в частности принятых в рамках ОБСЕ обязательствах. Так, организуются совещания и форумы, посвященные обмену примерами хорошей практики в области соблюдения Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности. Среди других способов пропагандирования норм – организация ознакомительных визитов с целью поощрения обмена опытом.

---

60 Азимов У. Х., Саякова Д. Ш., Эсенаманова Э. А. Предупреждение пыток в изоляторах временного содержания органов Внутренних дел Кыргызской Республики. Мониторинг. Реагирование. Реабилитация. Центр ОБСЕ в Бишкеке, 2011, 106 с. – <http://www.osce.org/bishkek/93782>.

Ниже приводятся некоторые из подходов, которые можно использовать в целях усиления воздействия деятельности по распространению информации о нормах.

- **Обеспечивать, чтобы семинары/ознакомительные визиты воспринимались как средство по достижению цели.** Случается, что содействие в проведении семинаров оказывают таким образом, как будто они сами являются конечной целью, хотя на самом деле они – лишь средство, позволяющее приблизить изменения. Не следует изолированно планировать семинары как отдельные мероприятия в рамках данного проекта; они должны дополнять другие мероприятия, способствуя достижению четко поставленных целей, и подразумевать запланированные и заложенные в бюджет целенаправленные дальнейшие шаги. Кроме того, следует продумать, каким образом в рамках семинаров можно поощрять углубленное обсуждение связанных с реформами потребностей, отвечающих нормам планов, примеров хорошей практики и долгосрочной стратегии ОБСЕ, а также поразмыслить над тем, как оказывать содействие в разработке конкретных рекомендаций или соглашений для продвижения вперед. Для этого необходимо проводить тщательный отбор целевой аудитории (рекомендации по отбору участников см. ниже во вставке 8) и составлять программу семинаров таким образом, чтобы создать возможности для формулирования и обобщения рекомендаций.
- **Рассмотреть возможность привлечения национальных заинтересованных сторон к организации семинаров.** Иногда готовность выступать организатором или со-организатором таких семинаров и соответствующий потенциал могут иметься у национальных заинтересованных сторон. С целью содействия устойчивости и в соответствии с подходом ОБСЕ, направленным на укрепление национальной ответственности, ОБСЕ следует стремиться скорее оказывать поддержку в проведении мероприятий, организуемых национальными заинтересованными сторонами, чем брать на себя ведущую роль в организации таких мероприятий, когда это, возможно, уже не нужно. Так, потенциалом и заинтересованностью, необходимыми для участия в организации таких семинаров, могут обладать организации гражданского общества. Поэтому необходимо провести работу с целью оценить возможности ОГО в этой сфере и определить, могут ли эти организации взять на себя ведущую роль с учетом того, насколько деликатным, возможно, является контекст.
- **Проводить мониторинг и оценку содействия в распространении информации о нормах.** Большое значение имеет контроль за тем, приводят или нет семинары/ознакомительные визиты к выработке конкретных рекомендаций или соглашений, а также за тем, выполняются ли они впоследствии. Например, необходимо отслеживать, в какой степени обсуждавшиеся в ходе семинаров/ознакомительных визитов нормы внедряются в рабочие процессы. Следует исключить повторное проведение мероприятий, которые не дали таких результатов, без проработки способов усиления оказываемого ими воздействия.

#### **Вставка 8. Повышение способности ознакомительных визитов к оказанию воздействия**

ОБСЕ часто организует ознакомительные визиты, цель которых – позволить участникам учиться на опыте друг друга. Нередко считается, что в сфере УСБ/Р это полезно с точки зрения укрепления доверия – необходимого условия для проведения непростых реформ. Порою благодаря таким ознакомительным визитам достигаются значительные результаты. Так, итогом организованного ОБСЕ ознакомительного визита боснийских парламентариев в Германию стало решение парламента учредить должность омбудсмена по правам военнослужащих. В некоторых случаях, однако, предоставляется помощь в организации ознакомительных визитов, несмотря на малую вероятность оказания воздействия, – это имеет место, например, в случае если при отборе участников раз за разом отвергается подход, основанный на полной прозрачности и стратегическом видении. Чтобы повысить способность ознакомительных визитов к внесению вклада в достижение перемен, необходимо определить круг задач ознакомительного визита с указанием четко сформулированной цели, ожидаемых немедленных результатов, целевой аудитории и дальнейших шагов. В частности, необходимо тщательно отбирать участников этих визитов. Прежде всего, занимаемые ими должности должны соответствовать общим целям ознакомительного визита; нельзя назначать участников на основе фаворитизма и не следует отбирать одних и тех же лиц для участия в нескольких, следующих друг за другом визитах или визитах, не связанных между собой. Во-вторых, в идеальной ситуации они должны, в силу занимаемой должности, обладать полномочиями по принятию решений. В-третьих, следует поощрять участников ознакомительных визитов к представлению официальных отчетов о поездке и распространению полученных знаний. И наконец, чтобы убедиться, что ознакомительные визиты способствуют получению конкретных результатов, необходимо проводить мониторинг и оценку. В отсутствие подтверждения того, что были достигнуты конкретные результаты, например, если рекомендации, вытекающие из ознакомительных визитов, просто не выполняются, следует вернуться к вопросу о том, стоит ли оказывать содействие в проведении таких визитов.

#### **4.3 Предоставление консультаций по правовым вопросам**

Возможна ситуация, когда ОБСЕ получает запрос на проведение обзора всего законодательного процесса в каком-либо государстве-участнике или на представление замечаний по конкретному законодательному акту, касающемуся сектора безопасности (например, составление заключений о проектах законов о полиции или прокурорской службе). Благодаря рекомендациям полевых операций ОБСЕ или заключениям Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), часто составляемым совместно с Комиссией Совета Европы за демократию через право (Венецианской комиссией), государства получают поддержку в обеспечении соответствия своего законодательства принятым в ОБСЕ нормам. Кроме того, ОБСЕ может оказать содействие в последующем применении законодательных актов.



Ниже приводятся некоторые из подходов, которые можно использовать в целях усиления воздействия консультаций по правовым вопросам.

- **Использовать комплексный подход к оказанию содействия.** Усилению воздействия может способствовать планирование с учетом всего цикла содействия. Это может включать в себя по мере необходимости: проведение обзоров законодательства; оказание прямого содействия составителям законопроектов; содействие в налаживании горизонтальных контактов между специалистами с целью обмена опытом применения законодательства; развитие потенциала для применения законодательства; мониторинг применения законодательства после его принятия.
- **Напрямую взаимодействовать с законодателями.** Имеются сведения о том, что консультации ОБСЕ по правовым вопросам оказывают большее воздействие, если имеется возможность напрямую консультировать отвечающие за составление законопроектов рабочие группы или комиссии и участвовать в их работе. Благодаря непосредственному взаимодействию с законодателями создается возможность обеспечить положительное отношение к предоставляемым консультациям и должное отражение в них местных культурных особенностей.
- **Содействовать в проведении оценки потенциальных социальных и финансовых последствий законодательства.** ОБСЕ следует поощрять и поддерживать проведение оценки последствий внесения намеченных изменений в законодательные акты. Большое значение имеет проведение оценки вероятных последствий законодательного акта на раннем этапе законотворческого процесса, с тем чтобы законодатели могли составить себе представление о том, будут ли вносимые в законодательство изменения работать на практике и, следовательно, будут ли они устойчивыми. В частности, в ходе оценки следует изучить вероятные социальные и финансовые последствия конкретного законодательного акта. Кроме того, полезно будет выявить на раннем этапе потребности в области развития потенциала для последующего применения законодательства.
- **Проводить мониторинг и оценку консультаций по правовым вопросам.** ОБСЕ следует проверять, в какой степени национальные субъекты используют предоставляемые ею консультации по правовым вопросам. При проведении мониторинга необходимо рассматривать не только содействие, оказываемое на стадии составления законопроектов (например, воспринимается ли содействие ОБСЕ в законотворческой сфере как значимое, или благоприятствует ли оно использованию инклюзивного подхода), но и, когда это применимо, содействие на стадии последующего применения (например, привело ли оно к внесению изменений в законодательство). Если претворение в жизнь законодательных поправок запаздывает, ОБСЕ может рассмотреть вопрос об оказании содействия в проведении последующих мероприятий, направленных на поддержку их применения.



#### **Вставка 9. Использование долгосрочного подхода при предоставлении консультаций по правовым вопросам в Молдове**

В феврале 2010 года, в ходе визита БДИПЧ ОБСЕ в Молдову с целью оценки ситуации на месте, с представителями Министерства юстиции проведено обсуждение изменения существующего законодательства о борьбе с преступлениями на почве ненависти. Затем БДИПЧ представило рекомендации о способах приведения законодательства в полное соответствие с международными нормами<sup>61</sup>. Стремясь воспользоваться благоприятной динамикой, Миссия ОБСЕ в Молдове, совместно с Консультативной миссией высокого уровня Европейского союза по вопросам разработки политики в Республике Молдова и Представительством ООН в Молдове, выступила организатором мероприятия по обсуждению путей повышения эффективности борьбы с преступлениями на почве ненависти через реформирование права и политики<sup>62</sup>. В итоге обсуждения, участие в котором приняли молдавские политики, представители национальных судебных органов и гражданского общества, а также международные эксперты в области права, были сформулированы рекомендации для судебных и законодательных органов. С учетом того, что усилия по реформированию законодательства следует подкреплять умноженными усилиями по применению законов, Миссия ОБСЕ в Молдове оказала содействие в предоставлении полицейским, прокурорам и судьям ресурсов и навыков для надлежащего выявления и регистрации инцидентов и преступлений на почве ненависти. В 2013 году Миссия ОБСЕ в Молдове, БДИПЧ и Генеральная прокуратура Республики Молдова провели учебные курсы, нацеленные на развитие потенциала национальной системы уголовного правосудия в области реагирования на преступления на почве ненависти<sup>63</sup>.

#### **4.4 Предоставление консультаций по вопросам разработки политики**

Эффективным способом оказания государствам содействия в проведении реформ является предоставление консультаций по вопросам разработки политики. Консультации могут касаться многих вопросов, начиная с возможных вариантов реформ и заканчивая обзором национальных планов или разработкой стратегий.

---

61 OSCE holds roundtable discussion on hate crimes legislation. ODIHR and OSCE Mission to Moldova, press release [Electronic resource], 23 June 2010, <http://www.osce.org/odihr/69478>.

62 OSCE supports discussion on strengthening action against hate crimes in Moldova. OSCE Mission to Moldova, press release [Electronic resource], 11 June 2012, <http://www.osce.org/moldova/91182>.

63 Responding to hate crimes theme of OSCE seminar for prosecutors, police officers in Moldova. OSCE Mission to Moldova [Electronic resource], 18 October 2013, <http://www.osce.org/moldova/107227>.

Ниже приводятся некоторые из подходов, которые можно использовать в целях усиления воздействия консультаций по вопросам разработки политики.

- **Взаимодействовать с другими международными структурами.** Консультации по вопросам разработки политики оказывают большее воздействие, если достигнуто согласие и получено одобрение со стороны всех основных акторов, действующих в стране, что обеспечивает единство посылаемых сигналов. Персоналу ОБСЕ следует налаживать взаимодействие с ними в целях распространения информации о приоритетах в области политики и координации посылаемых сигналов.
- **Поощрять использование инклюзивного подхода к формированию политики.** Существует вероятность, что изменение курса затронет широкий круг заинтересованных сторон. В связи с этим огромную важность приобретает содействие использованию инклюзивного подхода к формированию политики, предполагающего участие всех соответствующих национальных заинтересованных сторон, в том числе представителей гражданского общества. Кроме того, необходимо вынести диалог за рамки столицы, подключив регионы, поскольку зачастую проблемы, существующие в разных уголках страны, значительно различаются (см. ниже вставку 10).
- **Рекомендовать надлежащее бюджетирование и мониторинг.** При предоставлении консультаций по вопросам разработки политики необходимо убедиться, что соответствующие органы отдают себе отчет в том, какие финансовые последствия будут иметь запланированные реформы. Так, ОБСЕ может давать консультации по вопросу о разработке – одновременно с новыми законодательными актами или стратегиями – планов их реализации. Кроме того, в соответствующих случаях ОБСЕ может рекомендовать создание национальной базы мониторинга с целью контроля за проведением в жизнь новых стратегий и планов.
- **Рассматривать возможность содействия в назначении сотрудников по вопросам взаимодействия.** Когда речь идет об особо деликатных вопросах УСБ/Р, возможно, будет полезно назначить сотрудников, ответственных за взаимодействие/координацию, которые могут стать важными контактными пунктами для предоставления технических консультаций и консультаций по вопросам политики.
- **Проводить мониторинг и оценку консультаций по вопросам разработки политики.** Важным элементом оценки содействия со стороны ОБСЕ в сфере разработки политики является вклад в обеспечение соответствия общей нормативно-правовой базы принятым в рамках ОБСЕ обязательствам. Например, можно проанализировать национальные программные документы с целью оценить, в какой мере они соответствуют руководящим принципам и примерам хорошей практики, за следование которым выступает ОБСЕ. Необходимо также проводить работу по мониторингу их реализации и выявлению направлений, по которым продвижение вперед идет не так быстро и где, возможно, потребуются дальнейшие усилия по развитию потенциала или разработке рекомендаций.

#### **Вставка 10. Содействие в формировании общего понимания реформирования политики**

Для продвижения изменений в политике необходим эффективный диалог между национальными заинтересованными сторонами. В 2010 году Присутствие ОБСЕ в Албании, совместно с Государственной полицией Албании, организовало серию из тринадцати встреч за круглым столом, которые прошли в разных городах страны. В задачи этих мероприятий входило содействие формированию у различных национальных заинтересованных сторон общего понимания целей политики. Встречи за круглым столом были приурочены к предпринимаемым албанской полицией усилиям по реализации долгосрочной стратегии обеспечения взаимодействия полиции с местным населением. На них были представлены руководящие принципы ОБСЕ, касающиеся полицейской деятельности, которым Государственная полиция Албании намеревалась следовать при проведении реформы. Данные мероприятия стали форумом для местных должностных лиц и представителей организаций гражданского общества, в том числе выражающих интересы меньшинств, а также средств массовой информации, – форумом, в рамках которого прошел широкий обмен мнениями между всеми заинтересованными сторонами. Кроме того, в ходе встреч за круглым столом местным управлениям полиции представилась возможность озвучить свои региональные стратегии и соответствующие планы действий, что содействовало укреплению доверия и местной ответственности. Таким образом, данные встречи не только послужили делу укрепления диалога по вопросу о проведении запланированной реформы, но и стали первым шагом в направлении развития отношений между правоохранительными органами и населением<sup>64</sup>.

#### **4.5 Развитие потенциала**

Ключевое значение для оказания поддержки долгосрочным и устойчивым национальным усилиям по проведению реформ имеет развитие национального потенциала. Оно может подразумевать содействие в развитии индивидуальных навыков (например, проведение обучения) или оказание поддержки в сфере широкого институционального строительства (например, содействие в создании структур и внедрении процессов).

Ниже приводятся некоторые из подходов, которые можно использовать в целях усиления воздействия деятельности по развитию потенциала.

- ***Включать инициативы по развитию потенциала в долгосрочные стратегии институциональных реформ.*** Цель содействия в развитии потенциала состоит не только в том, чтобы повышать эффективность работы отдельных сотрудников; оно должно вписываться в рамки долгосрочных усилий по проведению реформы на институциональном/организационном уровне. В связи с этим необходимо продумать, как увязать деятельность по развитию потенциала с бо-

---

<sup>64</sup> OSCE, Albanian State Police conclude roundtable series on community policing. OSCE Mission to Albania, press release [Electronic resource], 7 July 2010, <http://www.osce.org/albania/69551>.

лее широкими структурными изменениями. Кроме того, необходимо достичь согласия о методах институционализации как процессов регулярной оценки потребностей в сфере обучения, так и подготовки специалистов, будь то при помощи программ «обучения обучающихся» или путем содействия внедрению соответствующей подготовки в общую учебную программу какого-либо национального учреждения образования.

- **Осуществлять контроль текущей обучаемых экспертов.** Одной из проблем, часто возникающих в сфере подготовки кадров, является последующий перевод прошедшего обучение специалиста в другую структуру, ограничивающий возможности применения и передачи другим вновь приобретенных знаний. Один из возможных подходов к разрешению этой проблемы – добиваться подписания соглашений с национальными заинтересованными сторонами о том, что прошедшие подготовку сотрудники продолжат работу на занимаемой ныне должности на протяжении определенного отрезка времени, чтобы обеспечить им возможность применить вновь приобретенные навыки и передать их далее. Кроме того, устойчивости усилий по подготовке кадров может способствовать создание ассоциаций прошедших обучение экспертов и должностных лиц, занимающихся вопросами УСБ/Р.
- **Проводить отбор кандидатов.** Необходимо разработать четкую методику отбора и определить круг компетенций кандидатов, чтобы гарантировать, что у направляемых властями участников мероприятий по развитию потенциала имеется соответствующий опыт и заинтересованность в совершенствовании навыков, а также что у них будет возможность их применить (см. вставку 8).
- **Проводить мониторинг и оценку деятельности в области развития потенциала.** На основе оценки процесса развития потенциала и его результатов, необходимо запустить процесс обзора с участием всех заинтересованных сторон, в ходе которого должно быть уделено внимание каждой стадии процесса развития потенциала. Необходимо тщательно пересмотреть и доработать меры по развитию потенциала, которые не зарекомендовали себя как успешные. Более конкретно, зачастую в сфере обучения слабым звеном является отсутствие соответствующей дальнейшей работы с прошедшими обучение специалистами для оценки того, насколько эффективной оказалась помощь со стороны ОБСЕ в повышении уровня информированности и знаний на практике. Так, часто оценка учебного курса ограничивается регистрацией числа слушателей. Предметом оценки, напротив, должно быть расширение навыков и знаний и, в особенности, степень применения соответствующих знаний и навыков. Одним из примеров хорошей практики в этой сфере является проведение опросов через определенных срок (например, через полгода) после окончания курса подготовки, с целью получения именно этой информации. Кроме того, полезной с точки зрения измерения воздействия является разработка опросников для руководителей сотрудников, прошедших обучение, с вопросами о том, какие изменения они заметили. Это может содействовать, помимо всего прочего, повышению осознания руководителями потенциала, которым обладают прошедшие обучение сотрудники, для участия в институциональных процессах. В более широком смысле, имеется необходимость определить, в какой степени развитие потенциала отдельных сотрудников связано с более широкими процессами институциональных реформ.

**Вставка 11. Использование ориентированного на оказание воздействия подхода в сфере развития потенциала: «Обучение сотрудников правоохранительных органов мерам борьбы с преступлениями на почве ненависти» (ОБПН)**

Одним из примеров использования ориентированного на оказание воздействия подхода может служить программа БДИПЧ «Обучение сотрудников правоохранительных органов мерам борьбы с преступлениями на почве ненависти» (ОБПН)<sup>65</sup>. Получив запрос от государства-участника, БДИПЧ составляет меморандум о взаимопонимании с национальными органами власти с целью согласования ролей и обязанностей. Затем, в целях содействия в разработке и осуществлении программы, в принимающем государстве назначается национальный сотрудник по вопросам взаимодействия и создается национальная рабочая группа по осуществлению программы. Тем самым обеспечиваются способность национальных субъектов влиять на процесс реализации программы и большее соответствие разрабатываемого учебного плана местным условиям. Кроме того, осуществлению программы ОБПН предшествует оценка потребностей, проводимая БДИПЧ с целью определить, какие меры реагирования применяет в настоящее время полиция, какая существует правовая база и какую распространенность имеют преступления на почве ненависти. Чтобы усилить воздействие проводимого обучения, БДИПЧ вкладывает ресурсы в разработку методики «обучения обучающихся», с целью подготовить инструкторов из числа местных полицейских, которые впоследствии смогут проводить обучение своих коллег. В целях мониторинга и оценки процесса «обучения обучающихся» представители БДИПЧ посещают, например, некоторые из учебных семинаров, которые проводятся в национальных институтах подготовки кадров. Примером использования такого подхода является осуществление в 2013 году программы ОБПН в Черногории, где БДИПЧ провело курс «обучения обучающихся» для следователей, полицейских, обеспечивающих общественный порядок, и преподавателей полицейской академии. В рамках дальнейших шагов по этому проекту год спустя БДИПЧ провело встречу со слушателями курса с целью обсудить успехи и проблемы, с которыми они сталкиваются, а также установить, имеется ли потребность в проведении возможных дальнейших мероприятий<sup>66</sup>. В рамках такого рода оценки может быть дан толчок выявлению других областей, в которых, возможно, требуется развитие институционального потенциала. Например, по запросу национальных властей БДИПЧ может оказать полицейским органам содействие в разработке дополнительных практических инструментов для борьбы с преступлениями на почве ненависти, например стандартных оперативных процедур, которые могут способствовать эффективному применению полицейскими приобретенных в ходе обучения навыков. На сегодняшний день программа ОБПН осуществлена в Болгарии, бывшей югославской Республике Македонии, Италии, Латвии, Литве, Польше, Украине, Хорватии и Черногории.

65 Обучение сотрудников правоохранительных органов мерам борьбы с преступлениями на почве ненависти. Описание программы. БДИПЧ ОБСЕ, 2012, <http://www.osce.org/odihr/tahcle>.

66 См. краткое описание мероприятия на сайте TANDIS: «Training against hate crime for law enforcement (TANCLE) follow-up meeting» («Встреча в рамках дальнейших шагов после осуществления программы обучения сотрудников правоохранительных органов мерам борьбы с преступлениями на почве ненависти (ОБПН)») [Electronic resource], Podgorica, 24–25 April 2014, <http://tandis.odihr.pl/?p=ki-hc,ev-sect>.



Рекомендации, касающиеся роли деятельности по развитию потенциала в реформировании полиции, см. в: Harris F. *The Role of Capacity-Building in Police Reform* (Роль развития потенциала в реформировании полиции). Department of Police Education and Development, OSCE Mission in Kosovo, 2005, <http://polis.osce.org/library/f/2643/527/OSCE-SRB-RPT-2643-EN-527.pdf>. В числе других рекомендаций в данной публикации подчеркивается необходимость разработки стратегии развития потенциала, отражающей четкую взаимосвязь с более широким процессом институционального строительства.

#### 4.6 Мониторинг и оценка содействия в сфере УСБ/Р

Огромное значение для обеспечения долгосрочного характера получаемых благодаря оказанию содействия результатов имеет проведение эффективного мониторинга и оценки (МиО). На практике МиО в сфере УСБ/Р часто недостаточно развиты. Некоторые проблемы носят общий характер (например, нехватка финансовых и людских ресурсов); правильное решение в этом случае – надлежащим образом планировать и закладывать в бюджет проведение мониторинга, а также повышать осознание его значимости. Другие проблемы относятся конкретно к сфере УСБ/Р. Иногда, например, отслеживание изменений затруднено ввиду качественной природы воздействия в сфере УСБ/Р (например, укрепление доверия населения к полиции). Еще одна проблема – это недоступность некоторых соответствующих данных (таких как число жертв сексуального насилия или насилия на гендерной почве, военные расходы, уровень коррупции) в связи с их предполагаемой секретностью. Вследствие этого затрудняется определение исходного уровня и сбор данных, требуемых для наполнения показателей (более подробно о планировании МиО, включая поиск и сбор данных, разработку показателей и определение исходных уровней, см. в подразделе 3.9). Чтобы обеспечить нацеленность МиО на вклад ОБСЕ в получение долгосрочного эффекта, необходимо следить за тем, чтобы мониторинг и оценка не ограничивались результатами первого уровня.

Ниже приводятся некоторые из подходов, которые можно использовать в целях совершенствования мониторинга и оценки ориентированных на оказание воздействия подходов к содействию в сфере УСБ/Р.

- ***Проводить мониторинг на уровне не только результатов, но и итогов и целей.*** Под мониторингом понимают непрерывный анализ прогресса в достижении результатов. Он подразумевает сбор данных для последующего анализа с учетом показателей, допущений и рисков, а также подтверждение этих данных. В рамках ОБСЕ мониторинг на уровне проекта предполагает отслеживание осуществления деятельности и достижения результатов и целей. На этом уровне важно проводить мониторинг результатов, чтобы убедиться, что реализация проекта идет по плану. Не менее важно, однако, зафиксировать вклад в достижение целей, и в частности в реализацию общей программной стратегии. На программном уровне обычно рассматривается прогресс в получении результатов и итогов. Здесь особенно важно уделить должное внимание итогам. Чтобы обеспечить мониторинг итогов, необходимо проанализировать, способствовали ли результаты изменениям на поведенческом и институциональном уровнях.



Прогресс не измеряется простой суммой количества проведенных семинаров или объемом полученных в ходе обучения знаний. Необходимо выйти за рамки результатов и установить, например, применяются ли полученные знания на практике и вызывает ли это какие-либо изменения. Кроме того, ОБСЕ следует, насколько это возможно, стремиться определить, содействуют ли полученные итоги достижению долгосрочных результатов, меняющих жизнь людей, в чьих интересах осуществляется программа.

- **Определять, какой вид оценки подходит для оказания содействия.** Важным механизмом изучения того, как итоги (т. е. изменения на поведенческом и институциональном уровнях) воздействуют на конечных получателей услуг по обеспечению безопасности (т. е. населения в целом), является проведение различных видов оценки. ОБСЕ различает четыре вида оценки: оценку ex-ante (до начала осуществления проекта), оценку хода реализации (в процессе осуществления проекта), итоговую оценку (после завершения проекта) и оценку воздействия. Все четыре вида оценки можно использовать в качестве важных механизмов усиления содействия, ориентированного на оказание воздействия, при этом самую тесную связь обеспечивает «оценка воздействия». Проведение оценки ex-ante может сыграть важную роль в определении того, насколько хорошо продуман проект, и в частности того, насколько велика вероятность, что запланированное содействие будет способствовать достижению долгосрочных результатов. У оценки хода реализации имеется сходство с комплексным мониторингом. Ее проведение позволяет корректировать проекты и программы с учетом изменяющихся потребностей, так чтобы сохранялась способность результатов вносить вклад в получение итогов и достижение целей. В этой связи использование данного вида оценки представляет собой важный механизм укрепления такого ориентированного на оказание воздействия подхода, который содействует гибкости и учету изменяющихся национальных потребностей. Важность итоговой оценки обуславливается тем, что она способствует внутриорганизационному обучению и саморефлексии. В этой связи проведение такой оценки создает возможности для осмысления полученного опыта и его учета при составлении последующих проектов и программ. Кроме того, это способствует более широкому процессу извлечения уроков благодаря возможности определить, подтвердились ли сформулированные в рамках теории изменений допущения. И наконец, оценка воздействия проводится спустя 1–5 лет после осуществления деятельности и, следовательно, позволяет определить, привело ли оказанное содействие к позитивным или негативным изменениям для лиц, в чьих интересах осуществлялась эта деятельность. Как правило, оценку воздействия проводят внешние эксперты по оценке. С учетом того, что для проведения такой оценки требуются специально выделенные средства, часто она проводится лишь в рамках комплексных, многолетних программ. Существует тесная связь между этим видом оценки и оценкой содействия, ориентированного на оказание воздействия: в его рамках целенаправленно изучается вопрос о том, ощущается ли намеченное долгосрочное воздействие и, если да, носит ли оно устойчивый характер. Кроме того, персонал ОБСЕ проводит работу по самооценке. Важно, чтобы при проведении всех видов оценки оценивался вклад краткосрочных результатов в достижение средне- и долгосрочных





целей. [Более подробную информацию см. в «Project Management in the OSCE» («Руководстве осуществлением проектов в ОБСЕ») (2010).]

- **Проводить мониторинг и оценку, руководствуясь принципами УСБ/Р.** В рамках ОБСЕ оценка основывается на пяти критериях, принятых Комитетом содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР ОЭСР): уместности, результативности, эффективности, воздействию и устойчивости, – а также на двух критериях, заимствованных у Европейской комиссии (ЕК): внутренней слаженности в рамках Организации и дополнительном вкладе ОБСЕ. В дополнение к этому, в ходе МиО в сфере УСБ/Р необходимо стремиться определить, насколько оказываемое содействие отвечает принципам УСБ/Р. Для этого следует рассмотреть следующие вопросы.
  - о Национальная ответственность: в какой мере методика оказания содействия со стороны ОБСЕ способствовала укреплению национальной ответственности?
  - о Учет гендерных аспектов: в какой степени при оказании содействия в сфере УСБ/Р учитывались различные потребности женщин, девочек, мужчин и мальчиков, касающиеся безопасности? Принесли ли долгосрочные результаты пользу женщинам, девочкам, мужчинам и мальчикам?
  - о Соблюдение прав человека: в какой мере при оказании содействия использовался подход, основанный на правах человека, подразумевающий оказание содействия как носителям обязанностей (т. е. структурам сектора безопасности), так и обладателям прав (т. е. населению в целом)?
- **Учитывать в процессе мониторинга и оценки мнения национальных заинтересованных сторон и лиц, в чьих интересах оказывается содействие.** Согласно сложившейся хорошей практике, чтобы обеспечить неизменную уместность содействия, в процессе мониторинга необходимо учитывать мнения национальных заинтересованных сторон и тех, в чьих интересах оказывается содействие. ОБСЕ следует поэтому способствовать развитию механизмов непрерывного совместного обзора достигнутых успехов, – механизмов, которые могут также играть важную роль в укреплении взаимной подотчетности (см. пример такого механизма во вставке 12). Еще одним примером хорошей практики является привлечение национальных парламентов к оценке степени достижения целей УСБ/Р. Посредником в этом процессе может стать Парламентская ассамблея ОБСЕ.
- **Использование данных мониторинга и оценки в процессе принятия решений.** Применение ориентированных на оказание воздействия подходов подразумевает обеспечение соответствия оказываемого содействия национальным приоритетам и его способности давать долгосрочный эффект. В этой связи требуется наличие возможности корректировать оказываемое содействие согласно с изменяющимися обстоятельствами и накопленным опытом. Важную роль в этом играют мониторинг и оценка, так как на основе их ключевых выводов может быть проведена корректировка проектов и программ в соответствии с достигнутыми успехами и почерпнутым опытом. Важно следить за тем, чтобы основанные на МиО рекомендации использовались также в процессе принятия решений, касающихся, например, разработки новых проектов или формулировки допущений.

### **Вставка 12. Ежегодные совещания по обзору выполнения, организуемые Миссией ОБСЕ в Сербии**

В целях развития диалога с национальными заинтересованными сторонами Миссия ОБСЕ в Сербии начала проводить в рамках программы в области демократической безопасности ежегодные совещания по обзору выполнения, на которых обсуждается оказанное в течение истекшего года содействие и накопленный опыт. В совещаниях участвуют все партнеры по проекту, в том числе доноры, парламентарии и представители НПО. Благодаря этим совещаниям создан не только официальный механизм совместного обсуждения определенного вида содействия со стороны ОБСЕ, но и возможность для учета накопленного опыта в процессе самостоятельной оценки программы.

-  Более подробную информацию о сборе и анализе данных, а также о проведении мониторинга и самооценки см. в публикации «Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers» («Руководство осуществлением проектов в ОБСЕ. Пособие для руководителей программ и проектов»), OSCE, 2010, <http://www.osce.org/secretariat/70693>.
-  Рекомендации, касающиеся МиО в сфере реформирования сектора безопасности, см. в публикации межучрежденческой Целевой группы ООН по вопросам реформирования сектора безопасности «Integrated Technical Guidance Note on Monitoring and Evaluation of SSR» («Сводная техническая инструктивная записка по мониторингу и оценке в сфере реформирования сектора безопасности») (готовится к изданию).

## **5. Основные выводы**

В данных «Руководящих принципах» выявлен ряд ключевых моментов, которые необходимо учитывать при поощрении использования ориентированных на оказание воздействия подходов к содействию в сфере УСБ/Р.

- ➔ **Планирование результатов, более ориентированное на оказание воздействия.** В рамках руководства осуществлением программ ОБСЕ под целью понимается желательное воздействие оказываемой помощи, или долгосрочные результаты, вклад в достижение которых ОБСЕ намеревается вносить на протяжении нескольких лет. Важно, чтобы на основании национальных приоритетов реформ были определены долгосрочные программные цели, достижению которых должно способствовать содействие со стороны ОБСЕ. Порой наблюдается тенденция к ошибочному отнесению результатов к тому или иному уровню. Так, неправильно было бы наметить в качестве цели «повышение уровня информированности полицейских о принципах прав человека», поскольку это не цель, а всего лишь краткосрочный результат. Долгосрочные результаты в сфере УСБ/Р должны способствовать положительным переменам в жизни людей, в чьих интересах осуществляются программы содействия, и их широкого окружения. Они могут звучать, например, как «укрепление без-

опасности маргинализированных групп» или «создание более инклюзивных и подотчетных структур сектора безопасности». После того как намечены цели программы, необходимо создать теорию изменений, чтобы определить, какие изменения необходимы для достижения цели, и сформулировать допущения, лежащие в основе каждой причинно-следственной связи. Когда завершена разработка стратегии программы, можно начинать составление проектов, которые будут способствовать достижению общей программной цели. Огромное значение для устойчивости долгосрочных результатов, среди прочего, имеет надлежащая поддержка национальной ответственности на протяжении всего процесса планирования программы.

- ➔ **Деятельность как средство содействия в достижении долгосрочных результатов.** Персоналу ОБСЕ следует продумать способы осуществления деятельности, благоприятствующие использованию ориентированного на оказание воздействия подхода. Один из них состоит в том, чтобы обеспечить осуществление деятельности в качестве средства для достижения цели, а не в качестве самоцели. Для этого необходимо привязать все виды деятельности, в том числе симпозиумы, учебные семинары и курсы, к общей цели. Кроме того, нужно обдумать методы обеспечения устойчивости такой деятельности, которые могут заключаться, например, в повышении способности национальных акторов брать на себя какие-либо виды содействия, обычно оказываемого ОБСЕ (например, организацию семинаров); в проведении работы с целью убедить, что национальные субъекты осознают финансовые последствия реформ и что эти последствия являются приемлемыми; во включении инициатив по развитию потенциала отдельных сотрудников в долгосрочные стратегии институциональной реформы.
- ➔ **Мониторинг и оценка прогресса с точки зрения вклада в оказание устойчивого воздействия.** Существует опасность, что усилия в области МиО будут сконцентрированы на успехах, достигнутых благодаря получению краткосрочных результатов. Отслеживать эти успехи важно, тем не менее это не дает ответа на вопрос, способствует ли содействие со стороны ОБСЕ оказанию устойчивого долгосрочного воздействия. Надлежащие МиО начинаются на стадии планирования, благодаря четкому формулированию долгосрочных результатов, достижению которых стремится содействовать ОБСЕ, и благодаря сбору исходных данных с учетом соответствующих показателей. Несмотря на то что в сфере УСБ/Р часто затруднен сбор данных, которые рассматриваются как секретные (например, данных о числе жертв сексуального насилия), тем не менее имеется возможность восстановить первичные данные или прибегнуть к косвенным показателям для отслеживания достигнутых успехов. МиО необходимо проводить на каждом уровне цепочки результатов, при этом необходимо целенаправленно стремиться установить, способствует ли ОБСЕ достижению результатов на среднем и верхнем уровнях. МиО в сфере УСБ/Р должны, кроме того, освещать то, в какой мере оказываемое содействие отвечает принципам УСБ/Р, таким как национальная ответственность и гендерное равенство.

# Руководящие принципы ОБСЕ

Подходы, направленные на  
укрепление регионального  
сотрудничества в  
сфере управления  
сектором безопасности  
и реформирования этого  
сектора (УСБ/Р)



## Руководящие принципы ОБСЕ

### Подходы, направленные на укрепление регионального сотрудничества в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора (УСБ/Р)

#### 1. Цель

«Руководящие принципы» призваны дать рекомендации для сотрудников ОБСЕ по оказанию содействия в использовании подходов к укреплению регионального сотрудничества в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора (УСБ/Р). Применение этих подходов может быть направлено, в частности, на достижение следующих целей: наращивание на национальном уровне усилий по проведению реформ в интересах транснационального сотрудничества, создание возможностей для начала оказания содействия в проведении реформ на национальном уровне или содействие обмену примерами хорошей практики в области преодоления трудностей, возникающих в процессе проведения реформ. В «Руководящих принципах» приводится обоснование необходимости использования регионального подхода в сфере УСБ/Р (раздел 2), даются примеры региональных подходов, применению которых может способствовать персонал ОБСЕ (раздел 3), определяются способы внедрения регионального подхода к оказанию содействия (раздел 4) и в краткой форме излагаются основные выводы (раздел 5).

#### 2. Обоснование

ОБСЕ – это крупнейшая в мире региональная организация, занимающаяся вопросами безопасности. В ее основу заложен принцип укрепления сотрудничества и диалога в области безопасности с целью поддержания мира, демократии и стабильности. В этой связи ОБСЕ в полной мере признает значение укрепления регионального сотрудничества, в том числе в сфере УСБ/Р. Так, в ряде принятых в рамках ОБСЕ обязательств содержится призыв поддерживать региональное сотрудничество, в особенности в сфере противодействия транснациональным угрозам. В мандатах некоторых полевых операций ОБСЕ также подчеркивается необходимость поддерживать региональные инициативы (см. вставку 1).

### **Вставка 1. Региональные мандаты полевых операций в Центральной Азии**

Приверженность ОБСЕ региональному подходу в Центральной Азии нашла свое отражение в мандатах нескольких полевых операций. Например, Офису программ ОБСЕ в Астане конкретно поручено реализовывать проекты «в области военно-политического измерения с акцентом на региональную безопасность» и «региональные проекты... которые могут включать помощь в организации региональных мероприятий ОБСЕ, посещений региона делегациями ОБСЕ или других мероприятий с участием ОБСЕ». Центру ОБСЕ в Бишкеке также поручено оказывать помощь «в организации региональных мероприятий ОБСЕ, в частности региональных семинаров и посещений региона делегациями ОБСЕ, а также других мероприятий с участием ОБСЕ». Кроме того, Бюро ОБСЕ в Таджикистане конкретно поручено «поддерживать связь и тесно сотрудничать с остальными операциями ОБСЕ на местах в этом регионе, с тем чтобы поддерживать целостность регионального подхода ОБСЕ». Таким образом, ряд полевых операций в Центральной Азии наделен широким мандатом в области содействия региональному сотрудничеству, в том числе в сфере УСБ/Р.

Существуют различные аргументы в пользу регионального подхода к оказанию содействия в сфере УСБ/Р, некоторые из которых приводятся ниже.

#### ***Региональные подходы необходимы для решения проблем транснационального характера.***

Использование региональных подходов необходимо для решения многих затрагивающих УСБ/Р вопросов, которые носят транснациональный характер. К ним относятся, например, борьба с транснациональной организованной преступностью и торговлей людьми или укрепление сотрудничества в сфере разведывательной деятельности. В ряде принятых в рамках ОБСЕ обязательств признается региональный характер этих вопросов. Так, согласно Стратегической концепции ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями, в качестве приоритетных направлений деятельности Организации определены укрепление сотрудничества между правоохранительными органами на международном и региональном уровнях в интересах борьбы с транснациональной организованной преступностью и содействие на региональном уровне укреплению потенциала и обмену информацией и примерами лучшей практики в расследовании киберпреступлений (другие примеры программных документов ОБСЕ, в которых подтверждается потребность в использовании региональных подходов при решении транснациональных проблем, см. во вставке 5). Кроме того, содействие обменам на региональном уровне между национальными институтами в области безопасности имеет большое значение для укрепления доверия, что, в свою очередь, является необходимым условием для налаживания сотрудничества, направленного на решение транснациональных проблем.

## **Вставка 2. Региональный подход к расследованию преступлений, связанных с незаконным ввозом мигрантов**

Для того чтобы эффективно решать все обостряющуюся проблему незаконной миграции, необходим всеобъемлющий подход к борьбе с незаконным ввозом мигрантов. Консультативная секция по вопросам борьбы с организованной преступностью (OCAS) в составе Миссии ОБСЕ в Косове<sup>67</sup> недавно провела мероприятие под названием «Совместное расследование преступлений, связанных с ввозом мигрантов, на региональном уровне», цель которого состояла в обучении сотрудников правоохранительных органов Косова методам профилактики, распознавания, пресечения и расследования случаев незаконного провоза людей в масштабах региона. Перед участниками данного мероприятия стояли следующие задачи: дать оценку региональных механизмов сотрудничества, выявить узкие места и разработать рекомендации по повышению эффективности расследования фактов незаконного провоза людей и борьбы с этим явлением. Важной особенностью этого мероприятия стало участие и поддержка со стороны представителей правоохранительных органов и прокурорских служб Албании, Болгарии, бывшей Югославской Республики Македонии, Турции и Черногории. В отсутствие согласованного регионального подхода, укрепление механизмов борьбы с нелегальной миграцией в одной стране, скорее всего, приведет к тому, что, по закону сообщающихся сосудов, перекрытый в одном месте поток мигрантов просто хлынет в другие, соседние страны, сводя на нет усилия по эффективному управлению миграционным потоками. В связи с этим предполагается, что участие всех стран региона в этих усилиях будет способствовать обеспечению долгосрочной эффективности содействия, которое оказывает ОБСЕ в решении этой транснациональной задачи.

*Благодаря использованию региональных подходов может быть дан толчок оказанию содействия в сфере УСБ/Р на национальном уровне.* Возможно, что восприятие некоторых вопросов, относящихся к УСБ/Р, как слишком деликатных препятствует их обсуждению на национальном уровне. К таким вопросам относятся, например, демократический надзор за сектором безопасности, достижение гендерного равенства в секторе безопасности или устранение нарушений прав человека со стороны представителей структур, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности. Тем не менее, прогресса в углублении понимания таких вопросов и снятии напряжения вокруг них можно добиться за счет их обсуждения на региональном уровне (см. ниже вставку 3). Кроме того, возможно, что, оказывая содействие в разработке и (или) выполнении региональных обязательств, будет проще предлагать содействие в решении определенных вопросов на национальном уровне. Еще одна сложная задача в сфере УСБ/Р – способствовать сближению различных заинтересованных сторон, например должностных лиц

<sup>67</sup> В настоящем тексте все ссылки на Косово, будь то территорию, институты или население, следует понимать в полном соответствии с Резолюцией 1244 Совета Безопасности ООН.



структур сектора безопасности, парламентариев, представителей гражданского общества, молодежи и различных этнических групп. Благодаря наличию регионального форума могут встретиться самые различные акторы, которые, возможно, были лишены этой возможности из-за более сложной обстановки на национальном уровне. Это может также способствовать укреплению доверия между различными группами заинтересованных сторон.

### **Вставка 3. Региональный подход к распространению информации о Кодексе поведения, касающемся военно-политических аспектов безопасности**

Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, – основополагающий документ с точки зрения принципа демократического управления сектором безопасности. Начиная с 2008 года ежегодно проводятся региональные семинары по Кодексу поведения во всем регионе ОБСЕ, в том числе в Центральной Азии, Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Черноморском, Балтийском и Средиземноморском регионах. По случаю 20-й годовщины принятия Кодекса поведения проведен также семинар в масштабах всей ОБСЕ (Сербия, 2014 г.) и совместный сербско-швейцарский семинар ОБСЕ по Кодексу поведения, который был организован в течение следовавших друг за другом периодов председательства Швейцарии и Сербии (Белград, 2015 г.). В задачи семинаров входило разъяснение значимости Кодекса поведения для всех государств-участников, что позволило представить непростые в политическом отношении обязательства в более широком контексте и гарантировать, что ни одно государство не будет исключено из процесса или оставлено в изоляции. Кроме того, в рамках этих семинаров другим государствам-участникам с похожими условиями и историей была предоставлена возможность для обмена накопленным опытом. Чтобы способствовать повышению уровня информированности о Кодексе средиземноморских партнеров по сотрудничеству, в рамках подготовки Средиземноморской конференции ОБСЕ 2013 года, которая состоялась на Мальте, Кодекс поведения был переведен на арабский язык. Было признано, что это имело большое значение для активизации обсуждений на региональном уровне и для охвата информационно-просветительской деятельностью заинтересованных сторон за пределами государств – участников ОБСЕ.

*Региональные подходы способствуют обмену примерами хорошей практики в области реформирования.* УСБ/Р – непростой процесс для любой страны. Поэтому большую пользу государствам-участникам может принести обмен опытом, будь то позитивным или негативным, накопленным в сфере реформирования сектора безопасности (примеры см. во вставках 4 и 6). Использование региональных подходов может способствовать обобщению и распространению накопленного опыта. Например, ОБСЕ оказывает поддержку государствам-участникам в разработке и (или) укреплении мер в рамках Национальных планов действий, направленных на осуществление резолюций 1325 и 1540 Совета Безопасности

#### **Вставка 4. Региональное сотрудничество между институтами омбудсмана по правам военнослужащих**

БДИПЧ организует региональные конференции омбудсменов, к участию в которых привлекаются представители различных национальных правозащитных институтов в регионе ОБСЕ, с тем чтобы способствовать обмену опытом работы с исполнительными, судебными и законодательными органами и гражданским обществом, а также выявлению примеров хорошей практики<sup>68</sup>. Согласно опубликованному БДИПЧ совместно с ДКВС сравнительному исследованию под названием «Ombuds Institutions for the Armed Forces in the OSCE Region» («Институты омбудсмана по вооруженным силам в регионе ОБСЕ»)<sup>69</sup>, сотрудничеству между национальными институтами омбудсмана в значительной мере способствует их участие в международных форумах, семинарах и других мероприятиях. В такое сотрудничество вовлечены более половины опрошенных институтов омбудсмана. Все опрошенные институты сообщили, что консультируются друг у друга по вопросам, представляющим общий интерес, «либо напрямую, либо в рамках международных встреч и форумов»<sup>70</sup>.

Таким образом, поддерживая инициативы на региональном уровне, можно способствовать укреплению доверия, облегчать диалог и контакты, а также вносить вклад в более широкую деятельность по предотвращению конфликтов.

#### **Вставка 5. Основы деятельности ОБСЕ в поддержку регионального сотрудничества**

Основой содействия в развитии регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р служит ряд принятых в рамках ОБСЕ обязательств. Вот несколько примеров.

*Содействие в сфере деятельности, связанной с полицейскими функциями*<sup>71</sup>:

- Одним из руководящих принципов деятельности ОБСЕ в этой сфере является «совершенствовани[е] сотрудничества между государствами-участниками и международными региональными организациями» (п. 10). В этой связи ОБСЕ поддерживает «субрегиональные механизмы координации и сотрудничества» (п. 23).

68 См., например, организованное БДИПЧ ОБСЕ совещание представителей национальных правозащитных институтов (институтов омбудсмана, комиссий по правам человека, институтов и других механизмов по правам человека) в регионе ОБСЕ, которое прошло 13–14 июля 2011 года в Литве. Повестка дня доступна по адресу: <http://www.osce.org/odihr/80774?download=true>.

69 Ombuds Institutions for the Armed Forces in the OSCE Region, ODIHR/DCAF mapping study, 2015, <http://www.dcaf.ch/Publications/Mapping-Study-Ombuds-Institutions-for-the-Armed-Forces-in-the-OSCE-Region>.

70 Ombuds Institutions for the Armed Forces in the OSCE Region, ODIHR/DCAF mapping study, 2015, p. 47, <http://www.dcaf.ch/Publications/Mapping-Study-Ombuds-Institutions-for-the-Armed-Forces-in-the-OSCE-Region>.

71 Стратегическая концепция ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями, PC.DEC/1049, 2012, <http://www.osce.org/ru/pc/94956>.

- Оказывая содействие деятельности по борьбе с организованной преступностью, ОБСЕ должна придерживаться принципа, согласно которому Организация «совершенствует институциональный потенциал соответствующих сторон и укрепляет сотрудничество правоохранительных органов на международном, региональном и национальном уровнях» (п. 15).
- В сфере борьбы с киберпреступностью ОБСЕ «содействует на региональном и национальном уровне укреплению потенциала и обмену информацией и примерами лучшей практики в расследовании киберпреступлений и обращении с Интернет-уликами» (п. 19).

*Содействие в сфере деятельности, связанной с обеспечением безопасности границ<sup>72</sup>:*

- ОБСЕ «обеспечит постоянный политический диалог по вопросам, касающимся границ, посредством обсуждения в рамках соответствующей консультативной рабочей структуры вопросов, связанных с выполнением обязательств и дальнейшим развитием сотрудничества государств-участников в этой области» (п. 11).
- Учитывая, что ОБСЕ служит форумом для сотрудничества с субрегиональными организациями, «наращивание сотрудничества по вопросам безопасности границ и пограничного режима на субрегиональном уровне может способствовать созданию в масштабах всей ОБСЕ открытых и безопасных границ» (п. 16).

*Содействие в сфере борьбы с терроризмом<sup>73</sup>:*

- Всеобъемлющий подход ОБСЕ «прекрасно служит целям противодействия исходящим от терроризма вызовам на региональном уровне, обеспечения уважения верховенства права, прав человека и основных свобод, выявления и устранения способствующих терроризму факторов, а также освоения возможностей синергии в противодействии новым и появляющимся трансграничным угрозам и вызовам безопасности и стабильности» (п. 12).
- ОБСЕ будет осуществлять деятельность, направленную на «расширение сотрудничества и укрепление потенциала на национальном, региональном и субрегиональном уровнях с целью предупреждения терроризма и борьбы с ним, в частности, в области уголовного правосудия, в правоохранительной сфере и в области пограничного режима и безопасности границ в рамках, основанных на верховенстве права и уважении прав человека» (п. 16).

*Содействие в сфере борьбы с торговлей людьми<sup>74</sup>:*

- «Группа по стратегическим вопросам полицейской деятельности и Бюро координатора деятельности ОБСЕ в области экономики и окружающей среды (БКДЭОС) будут способствовать обмену информацией между государствами-участниками о лучшей практике, которую соответствующим следственным органам надлежит использовать для проверки возможно преступного и связанного с торговлей людьми происхождения подозрительных активов» (п. 10.2).

72 Концепция ОБСЕ в области безопасности границ и пограничного режима, MC.DOC/2/05, 2005, <http://www.osce.org/ru/mc/70205?download=true>.

73 Консолидированная концептуальная база ОБСЕ для борьбы с терроризмом, PC.DEC/1063, 2012, <https://www.osce.org/ru/pc/98542?download=true>.

74 План действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, MC.DEC/2/03, 2003, <http://www.osce.org/ru/mc/40538?download=true>.

### **3. Поиск возможных подходов к укреплению регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р**

В данном разделе изложены пять основных подходов к укреплению регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р, а именно: содействие в развитии потенциала на региональном уровне; способствование региональному сотрудничеству и обмену информацией между субъектами сектора безопасности; содействие в выполнении международных обязательств; поддержка деятельности региональных профессиональных сетевых объединений и ассоциаций; способствование двустороннему сотрудничеству в качестве первого шага в направлении разработки региональных инициатив.

#### **3.1. Содействие в развитии потенциала на региональном уровне**

Развитие потенциала на региональном уровне обеспечивается благодаря привлечению к участию в симпозиумах и учебных семинарах национальных заинтересованных сторон из различных государств данного региона. Особенно полезным это может оказаться тогда, когда государства сталкиваются с аналогичными проблемами в процессе проведения реформ (см. вставку 6). Обмен опытом различных государств в области преодоления трудностей, возникающих при проведении реформ, может способствовать укреплению доверия. Помимо этого, развитие потенциала на региональном уровне может способствовать более эффективному овладению знаниями в рамках горизонтальных обменов между специалистами одинакового профиля, а также совместному выявлению проблем и фиксации полезного опыта. Например, если речь идет об обеспечении пограничного режима, в Пограничном колледже ОБСЕ для руководящего состава в Душанбе созданы возможности для расширения знаний руководителей пограничных служб данного региона в рамках совместного обучения, что может также способствовать укреплению доверия в интересах будущего сотрудничества. В то же время нельзя забывать, что в пределах данного региона имеются различия в возможностях и подходах, в том числе подходах к обеспечению безопасности границ на региональном уровне. В соответствии с этим необходимо проводить корректировку региональных инициатив в области развития потенциала.

Ниже приводятся некоторые из подходов, которые можно использовать при оказании содействия.

- Выяснить, с какими общими проблемами сталкиваются государства-участники в данном регионе, и установить, может ли им быть полезно участие в обменах и (или) учебных мероприятиях на региональном уровне.
- Оказывать содействие в развитии потенциала на региональном уровне путем проведения региональных симпозиумов и семинаров для специалистов одинакового профиля.
- Обеспечить, когда это целесообразно, привлечение широкого круга заинтересованных сторон, в том числе представителей правительственных органов и организаций гражданского общества, к участию в региональных мероприятиях по развитию потенциала, с тем чтобы содействовать укреплению доверия между ними. Это, в свою очередь, может быть полезно с точки зрения усилий по поощрению сотрудничества между сектором безопасности и гражданским обществом на национальном уровне.

#### **Вставка 6. Использование регионального подхода к развитию потенциала для решения общих задач**

В государствах-участниках Юго-Восточной Европы недавно введены новые уголовно-процессуальные кодексы, согласно которым расследование ведет не следственный судья, а прокурор. В связи с тем, что выполнение вновь принятого законодательства порождало похожие трудности во всех государствах-участниках, о которых идет речь, соответствующие полевые операции ОБСЕ, при поддержке Группы по стратегическим вопросам полицейской деятельности департамента противодействия транснациональным угрозам (ГСПД ТНУ), провели ряд региональных симпозиумов для обсуждения этого вопроса. В ходе этих мероприятий, участие в которых приняли представители полицейских и судебных органов, состоялся обмен конкретным опытом внедрения нового порядка уголовного расследования. Помимо этого, в настоящее время БДИПЧ проводит в государствах этого региона оценку с целью установить, каковы последствия этого нововведения для соблюдения отдельных прав, гарантирующих справедливое судебное разбирательство, ввиду изменения роли полицейских, прокуроров, судей и адвокатов. Таким образом, региональные подходы обладают четким потенциалом для поиска новаторских путей решения общих проблем, с которыми сталкивается ряд различных государств.

### **3.2. Способствование региональному сотрудничеству и обмену информацией между субъектами сектора безопасности**

Согласованность действий и трансграничный обмен информацией необходимы для решения многих непростых задач в сфере обеспечения безопасности, таких как борьба с транснациональной организованной преступностью, обеспечение пограничного режима, контроль за массовой миграцией и обеспечение кибербезопасности. В этой связи ОБСЕ поддерживает усилия по активизации трансграничного сотрудничества. Например, налаживанию более тесного сотрудничества и укреплению доверия может способствовать участие представителей учреждений из разных государств-участников в совместных курсах ситуационного обучения. Трансграничное сотрудничество может, в свою очередь, способствовать улучшению взаимного понимания законов и процедур, действующих в различных государствах.

Ниже приводятся некоторые из подходов, которые можно использовать при оказании содействия.

- Способствовать налаживанию контактов между учреждениями соседних государств (например, при помощи проведения совместных курсов ситуационного обучения или разработки руководств с учетом региональной специфики, как показано во вставке 7).
- Пропагандировать преимущества регионального сотрудничества (например, благодаря распространению примеров передового опыта в ходе ознакомительных визитов).

- Способствовать становлению общих норм и практики (например, при помощи проведения совместного обучения представителей институтов безопасности из различных государств), которые могут способствовать активизации сотрудничества и укреплению доверия.
- Оказывать содействие в создании механизмов координации деятельности различных учреждений, в том числе в назначении координаторов.
- Оказывать содействие в разработке региональных стратегий (например, региональных планов действий), направленных на использование возможностей для совместного решения общих задач, таких как противодействие транснациональным угрозам.

### **Вставка 7. Разработка регионального руководства по оптимальному опыту развития сотрудничества**

В соответствии с рекомендациями, выработанными на совместном совещании ОБСЕ и Управления ООН по наркотикам и преступности в 2008 году, ГСПД, совместно с Правоохранительным центром Юго-Восточной Европы (ПЦЮВЕ, в то время именовавшимся «Региональный центр по борьбе с трансграничной преступностью Инициативы по сотрудничеству в Юго-Восточной Европе – ИСЮВЕ»), провела работу по составлению руководства для полицейских по контролируемой поставке, специально предназначенного для государств Юго-Восточной Европы. Результатом этой работы, к которой были подключены 17 государств-участников, стало руководство «*Controlled Delivery Manual for South-East European States*» («Руководство по проведению контролируемой поставки для государств Юго-Восточной Европы»). С учетом того, что в различных государствах действуют разные правила и законы, регулирующие запросы на проведение контролируемой поставки, руководство призвано повысить эффективность взаимодействия сотрудников правоохранительных и судебных органов в государствах Юго-Восточной Европы. В частности, в нем изложены действующие в каждом из 17 государств законы и правила, регулирующие контролируемые поставки, и описаны способы использования механизмов сотрудничества. Кроме того, в целях поощрения регионального сотрудничества вниманию специалистов в нем предлагаются контактные данные должностных лиц, уполномоченных выдавать разрешения, в соседних государствах<sup>71</sup>. Чтобы гарантировать, что руководство будет оставаться полезным инструментом в работе правоохранительных органов, ПЦЮВЕ обновляет его на регулярной основе.

75 Controlled Delivery Manual for South-East European Countries. OSCE and Southeast European Law Enforcement Center, TNTD/SPMU Publication Series, vol. 8, 2008 (в свободном доступе отсутствует).

### **3.3. Содействие в разработке и (или) выполнении международных или региональных норм и стандартов**

Разрабатываемые на региональном или международном уровне нормы и стандарты могут послужить важной отправной точкой для оказания содействия в сфере УСБ/Р. Например, ратификация международных или региональных договоров и конвенций представляет собой отправную точку для содействия в принятии мер, согласующихся с этими нормами и стандартами. Рассмотрение хода выполнения таких обязательств на региональном уровне позволяет не допустить, чтобы государства оказались в изоляции, и подключать их к более широкому процессу обзора. Это может также способствовать укреплению приверженности выполнению обязательств, например, благодаря тому, что государства, на коллегиальной основе, поощряют друг друга к тому, чтобы добиваться прогресса в деле их выполнения. К упомянутым выше конвенциям и обязательствам относятся: Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, резолюция 1540 (2004) Совета Безопасности ООН, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции и принятый ОБСЕ Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности.

Ниже приводятся некоторые из подходов, которые можно использовать при оказании содействия.

- Составить обзор международных и (или) региональных обязательств, которые государствам еще предстоит ратифицировать и (или) реализовать, чтобы наметить возможности для оказания содействия.
- Проводить информационно-просветительскую работу по вопросу о важности ратификации соответствующих обязательств и (или) предлагать содействие в выполнении на национальном уровне международных обязательств, которыми связано данное государство.
- Поддерживать реализацию инициатив в области развития потенциала для выполнения тех аспектов обязательств, которые имеют отношение к УСБ/Р.
- Проводить региональные совещания для обсуждения хода выполнения соответствующих обязательств и для обмена опытом в области проведения в жизнь норм и стандартов. Возможна также организация семинаров с участием представителей определенного региона за его пределами, например, в рамках ознакомительных визитов.



### **Вставка 8. Региональное совещание по рассмотрению выполнения части Конвенции ООН против коррупции**

Согласно Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, государства-участники должны принимать законодательные и другие меры, чтобы позволить своим компетентным органам, по запросу другого государства-участника, возвращать в соответствующих случаях конфискованное имущество запрашивающему государству<sup>72</sup>. С целью обсуждения возможностей для оказания содействия в выполнении этого обязательства в регионе ОБСЕ в 2012 году ОБСЕ, совместно с УНП ООН и Инициативой Всемирного банка по обеспечению возвращения похищенных активов и при поддержке ирландского Председательства ОБСЕ и Базельского института управления, провела региональный семинар на тему «Выявление, пресечение и возвращение похищенных активов в регионе ОБСЕ». Семинар был призван предоставить экспертам и специалистам-практикам из государств – участников ОБСЕ и государств – партнеров по сотрудничеству возможность провести обсуждение и обмен опытом по следующим вопросам: дела о возвращении активов и вопросы, касающиеся правовых документов, выявление групп риска, отслеживание активов и международные и региональные рамки сотрудничества. В семинаре приняли участие высокопоставленные должностные лица, занимающиеся вопросами борьбы с коррупцией и отмыванием денег (например, представители антикоррупционных учреждений, подразделений финансовой разведки, следственных и правоохранительных органов, следователи, прокуроры и законодатели), а также представители банковского сектора<sup>73</sup>.

### **3.4. Поддержка деятельности региональных профессиональных сетевых объединений и ассоциаций**

Эффективное содействие устойчивому региональному сотрудничеству может быть достигнуто за счет оказания поддержки деятельности региональных платформ или сетевых объединений экспертов. Благодаря такой поддержке координаторы, входящие в эти сетевые объединения, могут продолжать обмен опытом за рамками специальных мероприятий (например, путем обмена контактными данными или выпуска информационного бюллетеня). Профессиональные сетевые объединения, например ассоциации женщин-юристов или полицейских-рома, могут внести свой вклад в обмен опытом содействия в проведении реформ. Ассоциации, занимающиеся вопросами обучения, например, могут способствовать приведению обучения в соответствие с хорошей практикой и минимальными стандартами. В качестве примера существующих сетевых объединений можно привести Конвенцию о полицейском сотрудничестве в Юго-Восточной Европе и Ассоциацию европейских полицейских колледжей.

76 Seminar on Identifying, Restraining and Recovering Stolen Assets in the OSCE Region, Background Paper. OSCE, SEC. GAL/159/12/Rev.1, <http://www.osce.org/eea/93326?download=true>.

77 Regional Seminar on Identifying, Restraining and Recovering Stolen Assets in the OSCE Region [Electronic resource]. OSCE, 2012, <http://www.osce.org/eea/92150>.

Ниже приводятся некоторые из подходов, которые можно использовать при оказании содействия.

- Составить обзор существующих сетевых объединений и определить возможности взаимодействия с ними. Для этого можно провести исследование акторов, в идеале – в рамках более широкого процесса оценки потребностей, и (или) консультации с представителями органов власти в принимающей стране для обсуждения национальных потребностей в увязке с потребностями регионального сотрудничества.
- Информировать национальных партнеров о том, какие существуют региональные профессиональные сетевые объединения и ассоциации, к которым они, возможно, пожелают присоединиться.
- Оказывать, в соответствующих случаях, поддержку деятельности этих сетевых объединений и ассоциаций.
- Когда это применимо, содействовать формированию новых региональных сетевых организаций, призванных удовлетворять вновь возникающие потребности.

#### **Вставка 10. Содействие в создании неформальной региональной сети экспертов в области расследования киберпреступлений**

С 2010-го по 2014 год ГСПД ТНУ, совместно с полевыми операциями и государствами-участниками, организовала ряд региональных учебных семинаров по вопросам расследования киберпреступлений. Первым в ряду этих мероприятий стал совместный учебный курс в области расследования киберпреступлений, который прослушали 18 полицейских следователей из шести государств Юго-Восточной Европы (Албании, Боснии и Герцеговины, бывшей югославской Республики Македонии, Сербии, Хорватии и Черногории). На протяжении ряда лет для одной и той же группы курсантов проводились занятия по повышению квалификации в области компьютерно-технической экспертизы, интернет-расследований, компьютерной криминалистики и использования ОС Linux в качестве инструмента проведения расследования. Важной особенностью курсов было то, что в их подготовке участвовали Европол, Европейская группа по подготовке и обучению в области борьбы с киберпреступностью, Университетский колледж Дублина, компания «Майкрософт», Федеральное управление уголовной полиции Германии и Ассоциация государственных обвинителей Сербии. Поскольку в этих курсах на протяжении нескольких лет участвовала одна и та же группа слушателей, ее участники не только постоянно совершенствовали свои навыки, но и наладили хорошие взаимные контакты, благодаря чему были заложены основы для создания неформальной сети, содействующей трансграничному обмену информацией. Основываясь на успешном опыте реализации в Юго-Восточной Европе региональной учебной инициативы, в 2014 году ГСПД ТНУ организовала первый региональный учебный семинар по вопросам расследования киберпреступлений в Центральной Азии. В семинаре, который прошел в Бишкеке, приняли участие следователи по делам о киберпреступлениях из Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана. Кроме того, в Тбилиси был организован учебный семинар для следователей, которые расследуют киберпреступления, из Грузии и Армении.

### **3.5. Способствование двустороннему сотрудничеству в качестве первого шага в направлении разработки региональных инициатив**

Содействие в развитии регионального сотрудничества иногда необходимо начинать с небольших шагов, особенно в тех случаях, когда отсутствуют региональные механизмы координации или наблюдается недостаток политической воли развивать более тесное региональное сотрудничество в сфере УСБ/Р. Такие шаги могут включать в себя содействие участию заинтересованных государств в важных мероприятиях на уровне региона, что может быть полезно с точки зрения более широких усилий по укреплению доверия или работы по повышению уровня информированности о нормах или вопросах, актуальность которых для региона возрастает (см. вставку 10). Еще одним таким небольшим шагом может стать оказание содействия в активизации двусторонних обменов между государствами региона. Укрепление двустороннего сотрудничества между государствами, которые сталкиваются с аналогичными проблемами или имеют общие культурные особенности, может оказаться эффективной стратегией укрепления сотрудничества в масштабах всего региона. Такое сотрудничество должно быть направлено на развитие потенциала на национальном уровне и поощрение открытого обмена опытом и примерами передовой практики. Так, Офис программ ОБСЕ в Астане способствовал проведению ознакомительного визита в Сербию группы казахстанских должностных лиц в рамках оказания поддержки инициативе Казахстана по изучению сербского национального механизма передачи и рассмотрения дел жертв торговли людьми.

Ниже приводятся некоторые из подходов, которые можно использовать при оказании содействия.

- Финансировать участие национальных представителей в соответствующих региональных мероприятиях, обладающих потенциалом для укрепления доверия или повышения уровня информированности о нормах, имеющих отношение к УСБ/Р.
- Оказывать содействие в проведении ознакомительных визитов в другие государства региона, в которых проведены аналогичные реформы (информацию о том, как ознакомительные визиты могут способствовать развитию национального потенциала, см. во вставке 12).

#### **Вставка 11. Региональный семинар по вопросам противодействия транснациональным вызовам**

В 2014 году Бюро ОБСЕ в Таджикистане и департамент ОБСЕ по противодействию транснациональным угрозам провели региональный семинар в Центральной Азии по борьбе с феноменом иностранных боевиков-террористов. В семинаре приняли участие более 150 представителей государственных структур и организаций гражданского общества из широкого круга государств – участников ОБСЕ и партнеров по сотрудничеству. Семинар вписывается в более широкий контекст, характеризующийся необходимостью обеспечить совместную международную ответственность в деле противодействия радикализации. Признавая исключительную важность использования региональных подходов для эффективного противодействия угрозе, которую представляют собой иностранные боевики-террористы, участники семинара поставили перед собой задачу создать региональную платформу для специалистов, призванную содействовать формированию региональной сети экспертов. Помимо этого, ожидается, что одним из итогов семинара станет укрепление доверия между правоохранительными органами в регионе.

#### **4. Внедрение подходов к укреплению регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р**

Необходимо, чтобы содействие в развитии регионального сотрудничества имело место в рамках более широкого процесса оказания содействия в сфере УСБ/Р. Это означает, что подходы к укреплению регионального сотрудничества не должны принимать форму специальных, нерегулярно проводимых мероприятий. Они должны быть четко связаны с достижением всеобъемлющих целей, которые преследует ОБСЕ при оказании содействия в сфере УСБ/Р в любой конкретной стране. *[См. «Руководящие принципы ОБСЕ, касающиеся ориентированных на оказание воздействия подходов в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора».]* Как только установлено наличие потребности в поощрении использования региональных подходов, необходимо принять меры по содействию их внедрению. При внедрении подходов к укреплению регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р необходимо обратить внимание на следующие основные факторы:

- учет регионального измерения УСБ/Р в процессе планирования;
- обеспечение использования региональных подходов в рамках более широких усилий по оказанию содействия;
- использование поэтапного подхода;
- повышение осознания того, что региональные подходы могут быть экономически эффективными и способствовать укреплению национальной/региональной ответственности;
- признание того, что у региональных подходов имеются недостатки;
- недопущение противоречия между региональными подходами и национальными потребностями в сфере УСБ/Р;
- использование существующих внутренних механизмов координации и обмена информацией.

#### 4.1. Учет регионального измерения УСБ/Р в процессе планирования

Сотрудники ОБСЕ, занимающиеся планированием деятельности в сфере УСБ/Р, должны рассматривать как трудности, так и возможности, связанные с применением региональных подходов, на этапе планирования проекта. Например, при проведении ОБСЕ оценки потребностей следует принять во внимание региональное измерение УСБ/Р, с тем чтобы определить преимущества и возможности применения регионального подхода. Впоследствии эти данные необходимо использовать в процессе разработки проекта (см. ниже вставку 11). Это предполагает, в частности, понимание региональной динамики сотрудничества и развития конфликтов, а также оценку общих для данного региона проблем, касающихся УСБ/Р. В ходе оценки необходимо также уделить внимание реализуемым в настоящее время региональным инициативам и обязательствам, которые могут послужить отправной точкой для проведения реформ на национальном уровне. И наконец, при проведении оценки необходимо также учесть опыт проведения аналогичных реформ, накопленный другими государствами региона. *[См. «Руководящие принципы ОБСЕ, касающиеся оценки потребностей в сфере УСБ/Р».]*

#### **Вставка 12. Укрепление регионального сотрудничества между органами уголовного правосудия**

Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине с давних пор признает ценность регионального подхода к оказанию содействия в сфере проведения судебной реформы. Так, если речь идет об уголовном преследовании по делам о военных преступлениях, использование регионального подхода представляется особенно уместным, поскольку соответствующие архивы, а также прокуроры, потерпевшие и свидетели часто находятся в разных частях определенного региона. В этой связи включение усилий Миссии в деятельность по реализации Проекта БДИПЧ ОБСЕ в области судебных разбирательств по делам о военных преступлениях принесло реальные плоды благодаря тесному сотрудничеству с другими полевыми операциями в этом регионе. Проект направлен на оказание содействия субъектам системы правосудия (полицейским, прокурорам, судьям, сотрудникам, ответственным за охрану свидетелей) в уголовном преследовании и вынесении судебных решений по делам о военных преступлениях в странах Юго-Восточной Европы. Одним из его итогов стало проведение в 2014 году крупной региональной конференции по вопросам применения норм международного гуманитарного права, которая была организована совместно с Международным комитетом Красного Креста, посольством Швейцарии и Государственным судом Боснии и Герцеговины.

#### 4.2. Обеспечение использования региональных подходов в рамках более широких усилий по оказанию содействия

Необходима привязка региональных подходов к конкретным целям в сфере УСБ/Р, преследуемым на национальном уровне. Например, определение региональных подходов в качестве приоритета в деятельности ОБСЕ по оказанию содействия возможно, если поставленная на национальном уровне цель состоит в активизации борьбы с транснациональной организованной преступностью. Необходимо также тщательно взвесить возможности повышения устойчивости оказываемого содей-

ствия, с особым упором на развитие потенциала национальных субъектов для руководства таким сотрудничеством, и обдумать, как обеспечить, чтобы дальнейшие шаги по развитию региональных инициатив были запланированы с самого начала, и как поместить оказываемое содействие в более широкий контекст деятельности, связанной с УСБ/Р. Например, в контексте расширения Европейского союза, одним из распространенных инструментов поощрения двустороннего сотрудничества являются парные проекты партнерства, в рамках которых одно государство – член Европейского союза делится с другим государством своим экспертным и другим опытом в области выполнения законодательства ЕС (путем проведения семинаров, экспертных миссий, ознакомительных визитов и т. п.)<sup>78</sup>. Несмотря на то что такой подход напрямую неприменим в ОБСЕ, осуществление таких парных проектов может оказаться полезным как один из способов включения ознакомительных поездок в контекст более долгосрочного сотрудничества и обмена опытом с целью оказания содействия государствам-участникам в соблюдении принятых в ОБСЕ норм, принципов и обязательств (см. ниже вставку 13).

### **Вставка 13. Увязка ознакомительного визита с конкретными потребностями на национальном уровне**

Ознакомительные визиты необходимо проводить в рамках более широкой программы содействия. В 2014 году Бюро ОБСЕ в Таджикистане и Центр ОБСЕ в Бишкеке, в тесном сотрудничестве с Женевским центром по демократическому контролю над вооруженными силами (ДКВС), организовали ознакомительный визит в Эстонию для представителей Таджикистана и Кыргызстана с целью изучения хорошей практики в области демаркации и делимитации границ. Одной из ключевых проблем, с которыми сталкиваются эти два центральноазиатских государства, является отсутствие четкой демаркации границы между ними. В данном случае этот визит был частью более широкого спектра мер реагирования на ряд инцидентов, имевших место вдоль общей границы этих государств в конце 2013-го и в 2014 году<sup>79</sup>. Цель визита состояла в непосредственном ознакомлении с организацией работы пограничной службы Эстонии на участках эстонско-российской границы, где также отсутствует четкая демаркация. Кроме того, для его участников был организован учебный семинар по предотвращению конфликтов, ориентированный на поиск общих моделей мер укрепления доверия в сфере охраны государственных границ<sup>80</sup>. Среди участников ознакомительного визита были представители аппарата Президента, Министерства иностранных дел, Министерства юстиции и пограничных войск Республики Таджикистан, а также аппарата Президента, Министерства иностранных дел, Секретариата специального представителя правительства по приграничным вопросам и пограничных войск Кыргызской Республики.

78 European Commission/European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, "Twinning" [Electronic resource], [http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/twinning/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/twinning/index_en.htm); European Commission/International Cooperation and Development, "EU Neighbourhood & Russia: Twinning" [Electronic resource], [https://ec.europa.eu/europeaid/regions/eu-neighbourhood-region-and-russia/interregional-cooperation/twinning\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/regions/eu-neighbourhood-region-and-russia/interregional-cooperation/twinning_en).

79 OSCE organizes study visit of Tajik, Kyrgyz experts to Estonia on border delimitation and demarcation. OSCE Office in Tajikistan, Press Release [Electronic resource], July 2014, <http://www.osce.org/tajikistan/121635>.

80 OSCE trains officials from Tajikistan and Kyrgyzstan on conflict prevention. OSCE Office in Tajikistan, Press Release [Electronic resource], July 2014, <http://www.osce.org/tajikistan/120723>.



#### **4.3. Использование поэтапного подхода**

ОБСЕ принадлежит особая роль в поддержке инициатив на национальном уровне, направленных на использование региональных подходов к расширению сотрудничества в сфере УСБ/Р. Если, как это иногда бывает, необходимая воля к выдвиганию подобных инициатив отсутствует, ОБСЕ должна признать это. Чтобы содействовать росту национальной заинтересованности в региональных инициативах, ОБСЕ, возможно, стоит рассмотреть вопрос об использовании поэтапного подхода, целью которого на начальном этапе будет лишь содействие в развитии регионального сотрудничества на техническом уровне, например, в форме содействия участию экспертов в региональных учебных семинарах. Возможно, что это будет способствовать не только укреплению доверия между государствами-участниками, но и привлечению внимания к преимуществам регионального подхода. Тем самым, в свою очередь, можно заложить основы способствования более широкому региональному сотрудничеству, осуществляемому под руководством национальных заинтересованных сторон, в форме, например, разработки совместных планов противодействия общим угрозам.

#### **4.4. Повышение осознания того, что региональные подходы могут быть экономически эффективными и способствовать укреплению национальной/ региональной ответственности**

Иногда может возникать необходимость в разъяснении того, насколько большое значение имеет использование региональных подходов, особенно когда для реализации региональных инициатив требуется больше ресурсов. Важно подчеркнуть, что вложение ресурсов в использование региональных подходов, позволяющих укрепить сотрудничество между государствами-участниками, возможно, принесет долгосрочные плоды, которые компенсируют первоначальные затраты. Так может обстоять дело, например, когда поддержка деятельности региональных структур приводит к развитию регионального потенциала и укреплению региональной ответственности. Полезным может оказаться взаимодействие ОБСЕ с существующими региональными структурами в целях развития их потенциала, что, в свою очередь, будет способствовать повышению долгосрочной эффективности содействия в сфере проведения реформ в данном регионе. Помимо этого, в некоторых случаях, возможно, экономически целесообразно совместно нести расходы по оплате услуг международных специалистов по обучению или объединять ресурсы, необходимые для координации мероприятий (см. вставку 13). И наконец, ОБСЕ следует проводить информационно-просветительскую работу для разъяснения того, что решение таких задач, как борьба с транснациональной организованной преступностью и торговлей людьми, в рамках регионального сотрудничества, возможно, будет более экономически выгодно с точки зрения национальных интересов. В то же время, чтобы убедиться, что выгоды от использования региональных подходов перевешивают затраты, необходимо проводить надлежащую оценку (см. ниже подпункт 4.5).



#### **Вставка 14. Использование существующих региональных структур**

В некоторых регионах уже существуют региональные механизмы координации и сотрудничества, которые могут служить стартовой площадкой для развития сотрудничества в сфере УСБ/Р. К ним относятся: Совет регионального сотрудничества (СРС) (Сараево), Информационный центр для Юго-Восточной и Восточной Европы для контроля за стрелковым оружием и легкими вооружениями (SEESAC), а в Юго-Восточной Европе – Центр по содействию проверке и выполнению обязательств в рамках регионального контроля над вооружениями (РАКВИАК), ныне известный как Центр по сотрудничеству в области безопасности. РАКВИАК – это международная организация, созданная по инициативе государств региона, которая призвана поощрять диалог и сотрудничество по вопросам безопасности в Юго-Восточной Европе. Не дублируя усилий таких структур, ОБСЕ может внести дополнительный вклад путем предоставления необходимого экспертного опыта. Так, в 2015 году Группа ОБСЕ по безопасности границ и пограничному режиму оказала содействие РАКВИАК в проведении пятидневных учебных курсов по вопросам безопасности границ и пограничного режима под названием «Examination and Detection at the Border – Persons, Cargoes and Vehicles» («Досмотр лиц, грузов и транспортных средств и выявление нарушений при пересечении государственной границы»). РАКВИАК взял на себя организацию, а ОБСЕ предоставила лектора – эксперта по теме семинара<sup>77</sup>. Благодаря взаимодействию с существующими региональными структурами можно способствовать созданию сравнительных преимуществ, развитию потенциала и укреплению ответственности на региональном уровне в отношении усилий в сфере УСБ/Р.

#### **4.5. Признание того, что у региональных подходов имеются недостатки**

В некоторых случаях использование региональных подходов может не дать желательных результатов, например, если в различных государствах реформы находятся на разных этапах реализации, или если какое-либо государство-участник не имеет (или считает, что не имеет) схожих с соседними государствами проблем или особенностей, или если данное государство не рассматривает себя как часть конкретного региона. Более того, иногда мандаты полевых миссий ОБСЕ в данном регионе настолько отличаются, что оказание согласованного содействия не представляется возможным. Помимо этого, у некоторых полевых операций нет регионального мандата, и, чтобы эффективным образом содействовать внедрению регионального подхода, им необходима поддержка со стороны одного из институтов или Секретариата ОБСЕ. Большое значение для заблаговременного обеспечения понимания преимуществ и сложностей, связанных с использованием регионального подхода, имеет проведение соответствующих оценок, включая своевременное налаживание контактов с органами власти принимающей страны.

---

81 Border Security and Management Course Begins at RACVIAC. RACVIAC Centre for Security Cooperation, News [Electronic resource], 10 February 2015, <http://www.racviac.org/news/index.html#item72>.

#### **4.6 Недопущение противоречия между региональными подходами и национальными потребностями в сфере УСБ/Р**

Возможно, что в каком-либо конкретном регионе перед государствами стоят схожие проблемы, тем не менее не следует упускать из виду специфические национальные потребности. В результате анализа потребностей в региональном масштабе, возможно, будут найдены веские основания для оказания содействия по таким направлениям, которые не обязательно соответствуют национальным приоритетам данного государства. В связи с этим необходимо тщательно сопоставить региональные приоритеты с приоритетами национальными, с тем чтобы убедиться в наличии взаимодополняемости и, следовательно, обоснованности оказания соответствующего содействия.

#### **4.7. Использование существующих внутренних механизмов координации и обмена информацией**

Для оказания содействия в реализации региональных инициатив необходимо наладить сотрудничество между различными структурами ОБСЕ, действующими в данном регионе. Большое значение при этом обретает использование существующих механизмов координации и обмена информацией, которые позволяют определить, какие имеются возможности, общие проблемы и передовой опыт. Полезными в плане координации потенциальной поддержки в сфере УСБ/Р на региональном уровне являются региональные встречи руководителей миссий ОБСЕ или соответствующих подразделений (например, отделов по вопросам правоохранительной деятельности). Кроме того, возможности для обмена опытом и документами с соседними полевыми операциями предоставляют сети координаторов. В частности, координаторы могут способствовать выявлению общих региональных потребностей, обмену экспертным опытом, поиску возможностей для объединения ресурсов и созданию неформальных сетевых объединений. Важным инструментом расширения регионального сотрудничества между структурами ОБСЕ могут служить механизмы обмена информацией (например, веб-платформы), которые к тому же могут выступать в качестве полезного ресурса для организаций гражданского общества (см. ниже вставку 15).

### **Вставка 15. Использование средств обмена информацией**

В течение последних лет различные структуры и институты ОБСЕ разработали онлайн-механизмы распространения информации с целью активизации процесса обмена информацией, обеспечения доступа к важным документам, и, в некоторых случаях, с целью создания информационного ресурса для гражданского общества. Одним из примеров в сфере полицейской деятельности является система ПОЛИС<sup>78</sup> – интернет-ресурс, поддерживаемый департаментом противодействия транснациональным угрозам (ТНУ). ПОЛИС предназначена, в частности, для сбора информации о передовой практике и опыте полевых миссий, а также о соответствующих законодательных актах, отчетах и учебных материалах, которые могут быть полезны сотрудникам ОБСЕ и представителям гражданского общества во всем регионе. БДИПЧ, деятельность которого сосредоточена на вопросах защиты прав человека, запустило Информационную систему по вопросам толерантности и недискриминации (TANDIS)<sup>79</sup>. Информация в TANDIS организована по странам и темам. Так, наряду с информацией о соответствующей деятельности ОБСЕ, например, в сфере полицейской деятельности и уголовного преследования по делам о преступлениях на почве ненависти, в системе содержатся контактные данные специализированных учреждений, занимающихся этими вопросами на национальном уровне. Такие инструменты могут быть полезны для организаций гражданского общества, которые стремятся наладить сотрудничество с партнерами в других государствах-участниках с целью обмена опытом. Еще одним примером может служить DocIn<sup>80</sup> – электронная система ведения документации. Благодаря этой платформе сотрудники ОБСЕ могут осуществлять хранение, обмен и распространение предметной, методологической и административной информации, а также использовать знания, накопленные полевыми миссиями, институтами и Секретариатом ОБСЕ в ходе реализации проектов.

## **5. Основные выводы**

В ходе разработки данных Руководящих принципов выявлен ряд ключевых моментов, которые необходимо учитывать в процессе содействия укреплению регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р.

- ➔ **Необходимость обращать внимание на то, каким образом оказание содействия в развитии регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р может способствовать достижению более общих целей ОБСЕ в этой области.**

---

82 OSCE, POLIS [Electronic resource], <http://polis.osce.org>.

83 OSCE/ODIHR, TANDIS [Electronic resource], <http://tandis.odihr.pl>.

84 OSCE, DocIn [Electronic resource], <https://login.osce.org/nidp/idff/sso?id=13&sid=9&option=credential&sid=9>.

Оказание такого содействия не должно принимать форму специальных, нерегулярно проводимых мероприятий, но должно служить достижению более общих целей ОБСЕ. Содействие в реализации региональных инициатив может оказаться особенно полезным в плане активизации национальных усилий по решению задач в сфере УСБ/Р, требующих сотрудничества на транснациональном уровне, и в плане создания возможностей для начала оказания содействия в проведении реформ на национальном уровне, а также в плане обеспечения обмена примерами хорошей практики в области преодоления трудностей, связанных с проведением реформ. Кроме того, иногда поощрение использования региональных подходов является необходимым условием осуществления других видов деятельности. Например, способствование общему укреплению доверия между институтами сферы безопасности путем проведения региональных семинаров может быть необходимо для успешной реализации последующей деятельности по оказанию содействия в сфере проведения трансграничных расследований.

- ➔ **Необходимость поиска подходов к укреплению регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р.** Для поощрения регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р можно использовать различные подходы, в том числе поощрение регионального обмена примерами хорошей практики (например, в рамках ознакомительных визитов, семинаров, региональных профессиональных сетевых объединений и ассоциаций), содействие в разработке и (или) выполнении региональных норм и стандартов и поддержку совместных усилий по налаживанию сотрудничества (например, разработку совместных планов действий или проведение совместного обучения и трансграничных учений). Кроме того, оказание поддержки в соответствующих случаях участию широкого круга заинтересованных сторон, включая организации гражданского общества, в региональных мероприятиях по развитию потенциала, может способствовать укреплению доверия между соответствующими субъектами.
- ➔ **Необходимость способствовать эффективному внедрению подходов к укреплению регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р.** Исходная точка эффективного внедрения региональных подходов – их надлежащее рассмотрение на этапе планирования. В частности, нужна оценка потребностей, чтобы определить, какова потенциальная ценность региональных подходов. Следует признать, что региональные подходы имеют неодинаковую ценность в разных контекстах и им также свойственны свои недостатки. Если в данном конкретном контексте значение региональных подходов велико, необходимо определить, в какой степени различные национальные субъекты будут заинтересованы в участии в таких начинаниях. Сотрудникам ОБСЕ необходимо следить за тем, чтобы оказывать содействие в реализации региональных инициатив, но не брать на себя руководство ими. Возможно в связи с этим, что нужно будет подумать над использованием поэтапного подхода с целью добиться роста заинтересованности в региональном сотрудничестве при помощи таких мер, как содействие участию экспертов в региональных мероприятиях или поощрение двусторонних обменов опытом.

# Руководящие принципы ОБСЕ

Перечень сокращений и акронимов

Ключевые обязательства,  
касающиеся УСБ/Р,  
принятые в рамках ОБСЕ

Публикации ОБСЕ, касающиеся УСБ/Р

Рекомендуемая литература

## Перечень сокращений и акронимов

<b>ОГО</b>	Организации гражданского общества
<b>СЕ</b>	Совет Европы
<b>ЕК</b>	Европейская комиссия
<b>ЕС</b>	Европейский союз
<b>ВБ</b>	Внебюджетный
<b>ДКВС</b>	Женевский центр по демократическому контролю над вооруженными силами
<b>ВКНМ</b>	Верховный комиссар по делам национальных меньшинств
<b>МоВ</b>	Меморандум о взаимопонимании
<b>МиО</b>	Мониторинг и оценка
<b>НПИ</b>	Национальные правозащитные институты
<b>НМПР</b>	Национальные механизмы передачи и рассмотрения дел
<b>КСР ОЭСР</b>	Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития
<b>БДИПЧ</b>	Бюро по демократическим институтам и правам человека
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>БСП/КБТЛ</b>	Бюро Специального представителя и координатора по борьбе с торговлей людьми
<b>ПОЛИС</b>	Интернет-ресурс по вопросам полицейской деятельности, поддерживаемый департаментом противодействия транснациональным угрозам (ТНУ)
<b>ОСАС</b>	Консультативная секция по вопросам борьбы с организованной преступностью в составе Миссии ОБСЕ в Косово
<b>БКЭЭД</b>	Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ
<b>DocIN</b>	Электронная система ведения документации ОБСЕ
<b>ГПОП</b>	Группа программно-оценочной поддержки
<b>БПОР</b>	Составление бюджета по программам, ориентированное на результат
<b>РАКВИАК</b>	Центр по содействию проверке и выполнению обязательств в рамках регионального контроля над вооружениями
<b>СРС</b>	Совет регионального сотрудничества

<b>УОКР</b>	Управление, ориентированное на конкретные результаты
<b>ПССМИ</b>	Представитель по вопросам свободы средств массовой информации
<b>SEESAC</b>	Информационный центр для Юго-Восточной и Восточной Европы для контроля за стрелковым оружием и легкими вооружениями
<b>ПЦЮВЕ</b>	Правоохранительный центр Юго-Восточной Европы
<b>УСБ/Р</b>	Управление сектором безопасности и реформирование этого сектора
<b>TANDIS</b>	Информационная система по вопросам толерантности и недискриминации
<b>ТЛ</b>	Торговля людьми
<b>ОБПН</b>	Обучение сотрудников правоохранительных органов мерам борьбы с преступлениями на почве ненависти
<b>ТНУ</b>	Департамент противодействия транснациональным угрозам
<b>АТП ТНУ</b>	Антитеррористическое подразделение департамента противодействия транснациональным угрозам
<b>ГСПД ТНУ</b>	Группа по стратегическим вопросам полицейской деятельности департамента противодействия транснациональным угрозам
<b>СБ</b>	Сводный бюджет
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций
<b>КПК ООН</b>	Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции
<b>КТОП ООН</b>	Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности
<b>ПРООН</b>	Программа развития Организации Объединенных Наций
<b>УНП ООН</b>	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности



## **Ключевые обязательства, касающиеся УСБ/Р, принятые в рамках ОБСЕ**

*Декларация о совершенствовании надлежащего управления и борьбе с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма.*

Совет министров ОБСЕ, MC.DOC/2/12, 2012, <http://www.osce.org/cio/97968>

*Элементы конфликтного цикла, связанные с повышением потенциала ОБСЕ по раннему предупреждению, срочным действиям, содействию диалогу, поддержке посредничества и постконфликтному восстановлению.* Совет министров ОБСЕ, MC.DEC/3/11, 2011, <http://www.osce.org/mc/86621>

*Участие женщин в политической и общественной жизни.* Совет министров ОБСЕ, MC.DEC/7/09? <http://www.osce.org/mc/40710>

*Организованная преступность.* Совет министров ОБСЕ, MC.DEC/5/06, 2006, <http://www.osce.org/mc/23060>

*Концепция ОБСЕ в области безопасности границ и пограничного режима.* Совет министров ОБСЕ, MC.DOC/2/05, 2005, <http://www.osce.org/mc/17452>

*Недопущение и пресечение насилия в отношении женщин.*

Совет министров ОБСЕ, MC.DEC/15/05, 2005, <http://www.osce.org/mc/17451>

*Роль женщин в предотвращении конфликтов, регулировании кризисов и постконфликтном восстановлении.* Совет министров ОБСЕ, MC.DEC/14/5, 2005, <http://www.osce.org/mc/17450>

*План действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства.*

Совет министров ОБСЕ, MC.DEC/14/04, 2004, <http://www.osce.org/mc/23295>

*Борьба с торговлей людьми.* Совет министров ОБСЕ, MC.DEC/2/03, 2003,

<http://www.osce.org/ru/odihr/23871?download=true>.

*План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ.*

Совет министров ОБСЕ, MC.DEC/3/03, 2003, <http://www.osce.org/ru/odihr/17558?download=true>

*Резолюция «Укрепление институтов гражданского общества в регионе ОБСЕ».*

Парламентская ассамблея ОБСЕ, 2013, <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2013-istanbul-annual-session/2013-istanbul-final-declaration/1663-26>.

*Резолюция «Демократический контроль за государственным и частным*

*секторами обеспечения безопасности».* Парламентская ассамблея ОБСЕ, 2014, <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2014-baku-annual-session/2014-baku-final-declaration/1863-19/>

*Консолидированная концептуальная база ОБСЕ для борьбы с терроризмом.*  
Постоянный совет ОБСЕ, PC.DEC/1063, 2012, [http://www.osce.org/ru/  
pc/98542?download=true](http://www.osce.org/ru/pc/98542?download=true)

*Стратегическая концепция ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями.* Постоянный совет ОБСЕ, PC.DEC/1049, 2012,  
<http://www.osce.org/ru/pc/94956?download=true>

*Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности.*  
ОБСЕ, 3 декабря 1994 г., <http://www.osce.org/fsc/41355>

## Публикации ОБСЕ, касающиеся УСБ/Р

Борн Х., Ли Я. Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих. БДИПЧ ОБСЕ, 2008, <http://www.osce.org/ru/odihr/31394?download=true>

Бастик М., Валасек К. Гендер и реформирование сектора безопасности. Женева: ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ, МУНИУЖ, 2008, <http://www.osce.org/odihr/70294>

*Mapping Study: Ombuds Institutions for the Armed Forces in the OSCE Region.* ODIHR/DCAF, 2015, <http://www.dcaf.ch/Publications/Mapping-Study-Ombuds-Institutions-for-the-Armed-Forces-in-the-OSCE-Region>.

*Как бороться с коррупцией*, 2-е изд. ОБСЕ, 2012, <http://www.osce.org/ru/eea/13740?download=true>

*Gender equality*, factsheet. OSCE, 2013, <http://www.osce.org/gender/41497?download=true>

*Руководство ОБСЕ по сбору данных при проведении национальной оценки рисков отмывания денег и финансирования терроризма.* ОБСЕ, 2012, <http://www.osce.org/eea/96398>

*Performance-Based Programme Budgeting, PBPB Orientation Guide.* Vienna: OSCE Secretariat, 2007.

*Реформа полиции в рамках реформы системы уголовного правосудия, серия публикаций ОПТУ/ОСВП*, т. 11. ОБСЕ, 2013, <http://www.osce.org/secretariat/109917>.

*Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers.* OSCE, 2010, <http://www.osce.org/secretariat/70693?download=true>

*Regional conference on transparent internal oversight mechanisms within the police [Electronic resource].* Skopje: OSCE, October 2014, <http://www.osce.org/skopje/124380>

*Справочное руководство ОБСЕ по обучению полиции: торговля людьми*, серия публикаций ОПТУ/ОСВП, т. 12. ОБСЕ, 2013, <http://www.osce.org/ru/secretariat/109936?download=true>

*Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе.* ВКНМ ОБСЕ, 2006, <http://www.osce.org/hcnm/32227>

*Борьба с терроризмом и защита прав человека. Руководство.* БДИПЧ ОБСЕ, 2008, <http://www.osce.org/odihr/29103>

*Интеграция гендерных аспектов в контроль над сектором безопасности со стороны институтов омбудсмена и национальных правозащитных институтов.* Женева: БДИПЧ ОБСЕ, ДКВС, 2014, <http://www.osce.org/odihr/118331>

*Руководящие принципы по свободе мирных собраний*, 2-е изд. БДИПЧ ОБСЕ, 2010, <http://www.osce.org/odihr/73405>

*Руководящие принципы по образованию в области прав человека для сотрудников правоохранительных органов*. БДИПЧ ОБСЕ, 2012, <http://www.osce.org/odihr/93968>

*Системы мониторинга и сбора данных о преступлениях на почве ненависти. Практическое руководство*. БДИПЧ ОБСЕ, 2014, <http://www.osce.org/odihr/datacollectionguide>

*Права человека в антитеррористических расследованиях. Практическое руководство для сотрудников правоохранительных органов*. БДИПЧ ОБСЕ, 2013, <http://www.osce.org/odihr/108930>

*Police and Roma and Sinti - Current Challenges and Good Practices in Building Trust and Understanding, Summary Report*. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2014, <http://www.osce.org/odihr/119653?download=true>

*Полиция и рома и синти: формирование доверия и взаимопонимания. Примеры надлежащей практики*. БДИПЧ ОБСЕ, 2010, <http://www.osce.org/odihr/67843>

*Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму. Подход, основанный на взаимодействии полиции с населением*. БДИПЧ ОБСЕ, 2014, <http://www.osce.org/atu/111438>

*Уголовное преследование по делам о преступлениях на почве ненависти. Практическое руководство*. БДИПЧ ОБСЕ, 2014, <http://www.osce.org/odihr/prosecutorsguide>

*Обучение сотрудников правоохранительных органов мерам борьбы с преступлениями на почве ненависти. Описание программы*. БДИПЧ ОБСЕ, 2012, <http://www.osce.org/odihr/tahcle>.

*Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом*. ОСПД ОБСЕ, 2008, <http://www.osce.org/ru/secretariat/32548?download=true>

*Руководство по демократическим основам полицейской деятельности*, 2-е изд. ОСПД ОБСЕ, 2008, <http://www.osce.org/ru/secretariat/23805?download=true>

Азимов У. Х., Саякова Д. Ш., Эсенаманова Э. А. Предупреждение пыток в изоляторах временного содержания органов Внутренних дел Кыргызской Республики. Мониторинг. Реагирование. Реабилитация. Центр ОБСЕ в Бишкеке, 2011, <http://www.osce.org/bishkek/93782>

## Рекомендуемая литература

Бакленд Б., Макдермотт В. *Институты омбудсмана по делам вооруженных сил. Практическое пособие*. ДКВС, 2012, <http://www.dcaf.ch/Publications/Ombuds-Institutions-for-the-Armed-Forces-A-Handbook>.

*SSR Backgrounder Series [Electronic resource]*. Geneva: DCAF, 2015, <http://ssrbackgrounders.org/>

*The Role of the OSCE in Supporting Security Sector Governance and Reform, Mapping Study [Electronic resource]*. Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2014, <http://www.dcaf.ch/Project/Supporting-the-Development-of-the-OSCE-s-Approach-to-SSG-R>

Коул И., Эпперт К., Кинцельбах К. *Гражданский контроль над сектором безопасности. Пособие для организаций гражданского общества*. ДКВС, 2008, <http://www.dcaf.ch/Publications/Public-Oversight-of-the-Security-Sector>.

Борн Х., Флури Ф., Джонссон А. *Парламентский контроль над сектором безопасности*. ДКВС, 2003, <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Oversight-of-the-Security-Sector>

*Operational Guidance Note: Conducting a Security and Justice Assessment*. International Security Sector Advisory Team, 2010, <http://issat.dcaf.ch/content/download/1179/8947/file/ISSAT%20Assessment%20OGN%203%20Conducting.pdf>

Lambert A. *Democratic Civilian control of Armed Forces in the Post-Cold War Era*. DCAF-Series, Berlin/Vienna/Zurich: LIT Verlag, 2009.

Law D.-M. (ed.) *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*. DCAF-Series, 2007, <http://www.dcaf.ch/Publications/Intergovernmental-Organisations-and-Security-Sector-Reform>

Malkhasyan M. *Armenia's Human Rights Action Plan: The Beginning of a Long Journey [Electronic resource]*. UNDP in Armenia, 2014, <http://www.am.undp.org/content/armenia/en/home/presscenter/articles/2014/07/11/armenia-s-human-rights-action-plan-the-beginning-of-a-long-journey.html>

*Handbook on Security System Reform*. OECD DAC, 2008, <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/oecddachandbookonsecuritysystemreformsupportingsecurityandjustice.htm>

Sedra M. (ed.) *The Future of Security Sector Reform*. The Centre for International Governance Innovation, 2010, <http://www.ssrresourcecentre.org/ebook>

*Обеспечение мира и развития: роль Организации Объединенных Наций в поддержке реформы в сфере безопасности.* Доклад Генерального секретаря. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, Совет Безопасности, 2008, <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/62/659>

*Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Note.* United Nations Inter-agency SSR task force (IASSRTF), 2012, <http://unssr.unlb.org/Portals/UNSSR/UN%20Integrated%20Technical%20Guidance%20Notes%20on%20SSR.PDF>

*Пособия по оценке систем уголовного правосудия* [Электронный ресурс]. Управление ООН по наркотикам и преступности, Нью-Йорк: УНП ООН, 2006, [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat\\_eng/CJAT\\_Toolkit\\_full\\_version.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/CJAT_Toolkit_full_version.pdf)



OSCE Secretariat  
Wallnerstrasse 6  
1010 Vienna, Austria  
Tel: +43-1 514 36 180  
Fax: +43-1 514 36 105  
email: [info@osce.org](mailto:info@osce.org)  
[www.osce.org](http://www.osce.org)