

Руководящие принципы ОБСЕ

# Управление сектором безопасности и реформирование этого сектора



Вена, ноябрь 2022

© ОБСЕ 2022

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.

ISBN: 978-92-9271-076-7

Данное руководство было подготовлено:  
Секретариатом ОБСЕ  
Центр по предотвращению конфликтов  
Оперативная служба

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)

---

**Руководящие принципы ОБСЕ**

**Управление  
сектором  
безопасности и  
реформирование  
этого сектора**



Организация по безопасности и  
сотрудничеству в Европе



Перечень сокращений	9
Предисловие	11
Введение	13

## **Понимание управления сектором безопасности и реформирования этого сектора (УСБ/Р) в контексте ОБСЕ** 17

Краткое изложение	18
-------------------	----

### **1. Обоснование** 20

1.1 Всеобъемлющий подход к безопасности	20
1.2 Соответствующие обязательства ОБСЕ	20
1.3 Опираясь на усилия, направленные на выработку более согласованного и скоординированного подхода к УСБ/Р	23

### **2. Рабочее определение УСБ/Р в контексте ОБСЕ** 25

2.1 Сектор безопасности	26
2.2 Управление сектором безопасности	26
2.3 Реформирование сектора безопасности	31

### **3. Руководящие принципы ОБСЕ по оказанию содействия в области УСБ/Р** 34

### **4. Важность и преимущества согласованного и скоординированного подхода ОБСЕ к оказанию содействия в области УСБ/Р** 35

4.1 УСБ/Р как неотъемлемая часть всеобъемлющего подхода ОБСЕ к безопасности	35
4.2 УСБ/Р как основа для разработки, ориентированных на результаты, устойчивых и эффективных программ ОБСЕ	36
4.3 УСБ/Р как важный вклад в процессы национальной реформы	37
4.4 УСБ/Р и конфликтный цикл	38
4.4.1 Первичный уровень предотвращения: предотвращение конфликтов, раннее предупреждение и раннее реагирование	40
4.4.2 Вторичный уровень предотвращения: реагирование и регулирование кризисов	41
4.4.3 Третичный уровень предотвращения: постконфликтное восстановление и миростроительство	43
4.5 Вклад УСБ/Р в Цели устойчивого развития ООН	44

### **5. УСБ/Р в многостороннем контексте** 46

### **6. Ресурсы** 49

<b>Межизмеренческие подходы в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора (УСБ/Р)</b>	<b>53</b>
Краткое изложение	54
<b>1. Обоснование: Важность межизмеренческого подхода</b>	<b>56</b>
1.1 Дух Хельсинки: решение проблем безопасности путем применения всеобъемлющего и межизмеренческого подхода	56
1.2 Оказание эффективной программной поддержки для продвижения надлежащего управления в секторе безопасности	57
<b>2. Выявление межизмеренческих синергетических связей</b>	<b>61</b>
2.1 Увязка реформы полиции и реформы судебной системы	61
2.2 Укрепление демократического надзора	64
2.3 Укрепление профессиональной добросовестности и борьба с коррупцией	66
2.4 Взаимодействие с гражданским обществом	68
2.5 Учет гендерной проблематики и содействие гендерному равенству	73
2.6 Учет и продвижение прав человека	76
2.7 Использование преимуществ синергии: межизмеренческий подход содействия в сфере УСБ/Р	80
<b>3. Практическое применение межизмеренческого подхода к программной поддержке в области УСБ/Р</b>	<b>83</b>
3.1 Помощь в разработке стратегической концепции межизмеренческой поддержки ОБСЕ в сфере УСБ/Р	83
3.2 Внедрение межизмеренческого подхода к оказанию содействия в сфере УСБ/Р как отправной точки для повышения осознания национальными субъектами значимости целостного подхода в сфере УСБ/Р	84
3.3 Распределение ролей и обязанностей	85
3.4 Поощрение межизмеренческого подхода к оказанию содействия в сфере УСБ/Р в разработке проектов	85
3.5 Оказание поддержки функционированию внутренних координационных механизмов	88
<b>4. Контрольный перечень</b>	<b>91</b>
<b>5. Ресурсы</b>	<b>97</b>

---

<b>Укрепление регионального сотрудничества в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора (УСБ/Р)</b>	<b>101</b>
Краткое изложение	102
1. Обоснование	104
2. Определение отправных точек для укрепления регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р	108
2.1 Содействие в разработке и выполнении международных норм и стандартов	109
2.2 Содействие в развитии потенциала на региональном уровне	111
2.3 Оперативное сотрудничество и обмен информацией	112
2.4 Механизмы координации и обмена информацией	114
2.5 Профессиональные сети и ассоциации	116
2.6 Исследование и сбор данных	118
3. Применение региональных подходов к УСБ/Р	120
3.1 Обеспечение осуществления регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р на основе более широкого процесса оказания содействия	120
3.2 Включение регионального измерения в процесс планирования и осуществления деятельности в сфере УСБ/Р	121
3.3 Содействие пониманию того, что региональное сотрудничество в сфере УСБ /Р может быть экономически эффективным	122
3.4 Использование существующих региональных информационных ресурсов, механизмов обмена информацией и координации	122
3.5 Использование поэтапного подхода	124
3.6 Признание того, что у региональных подходов имеются недостатки	124
4. Контрольный перечень	125
5. Ресурсы	131

<b>Оценка потребностей в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора (УСБ/Р)</b>	<b>133</b>
Краткое изложение	134
<b>1. Обоснование</b>	<b>137</b>
<b>2. Планирование оценки потребностей: Определение круга задач</b>	<b>141</b>
2.1 Определение целей и сферы охвата оценки потребностей	142
2.2 Определение методологии	143
2.3 Определение методов и учет проблем в процессе сбора данных	147
2.4 Определение соответствующих контрольных показатели и разработка ведущих вопросов	149
2.5 Определение ролей и обязанностей	150
2.6 Взаимодействие с национальными заинтересованными сторонами начиная с первого этапа оценки потребностей	152
2.7 Управление ожиданиями	152
2.8 Учет гендерной проблематики в оценках потребностей в области УСБ/Р	153
<b>3. Проведение оценки потребностей</b>	<b>154</b>
3.1 Проведение подготовительного анализа (кабинетное исследование)	154
3.1.1 Постановка вопросов оценки	154
3.1.2 Обзор соответствующих источников информации	158
3.1.3 Учет регионального измерения	160
3.1.4 Исследование заинтересованных сторон и определение приоритетов для проведения оценки потребностей непосредственно в стране	160
3.2 Проведение оценки непосредственно в стране	161
3.2.1 Использование инклюзивного подхода во взаимодействии с заинтересованными сторонами и интервью	161
3.2.2 Сбор первичных данных	163
3.3 Анализ и проверка результатов	164
<b>4. Дальнейшие шаги после проведения оценки потребностей</b>	<b>168</b>
4.1 Распространение выводов и рекомендаций	168
4.2 Использование результатов оценки потребностей в ходе планирования, мониторинга и оценки	168
<b>5. Контрольный перечень</b>	<b>171</b>
<b>6. Ресурсы</b>	<b>177</b>

<b>Разработка программ на основе результатов в сфере УСБ/Р</b>	<b>181</b>
Краткое изложение	182
<b>1. Обоснование</b>	<b>184</b>
<b>2. Подход УОКР в контексте ОБСЕ</b>	<b>186</b>
2.1 Цепочка результатов применяемых мер	186
2.2 Теория изменений и лежащие в ее основе допущения	200
2.3 Механизм мониторинга и оценки (МиО)	202
<b>3. Разработка программ и мониторинг содействия, ориентированного на результат</b>	<b>205</b>
3.1 Определение национальных приоритетов путем проведения оценки потребностей	205
3.2 Разработка мер с упором на долгосрочные результаты	206
3.3 Увязка проектов с долгосрочными программными стратегиями	207
3.4 Взаимодействие с другими международными структурами в интересах достижения общих целей	208
3.5 Поддержка межмеренческого сотрудничества в рамках ОБСЕ	209
3.6 Повышение устойчивости УСБ/Р за счет укрепления национальной ответственности	210
3.7 Учет необходимости дополнять долгосрочные стратегии инициативами, дающими быстрый эффект	212
3.8 Мониторинг и оценка содействия в сфере УСБ/Р	213
3.9 Распознавание трудностей, сопряженных с поощрением использования ориентированных на результат подходов в сфере УСБ/Р	222
<b>4. Внедрение ориентированных на результат подходов в различных типах содействия</b>	<b>224</b>
4.1 Разработка информационных продуктов	224
4.2 Распространение информации о нормах и хорошей практике	227
4.3 Предоставление консультаций по правовым вопросам реформы	228
4.4 Предоставление консультаций по вопросам разработки политики	230
4.5 Развитие потенциала	232
<b>5. Контрольный перечень</b>	<b>237</b>
<b>6. Ресурсы</b>	<b>243</b>

---

<b>Поддержка, основанных на управлении подходов, к укреплению профессиональной добросовестности в секторе безопасности</b>	<b>247</b>
Краткое изложение	248
1. Обоснование	250
2. Укрепление межизмеренческих подходов к обеспечению добросовестности в секторе безопасности	253
3. Руководящие подходы к оказанию содействия, основанного на управлении, укреплению добросовестности в секторе безопасности	257
4. Ключевые отправные точки для поддержки укрепления добросовестности в секторе безопасности	261
4.1 Оценка потребностей в укреплении добросовестности	262
4.2 Содействие разработке правовых и политических рамок	266
4.3 Содействие добросовестности на институциональном уровне	268
4.4 Содействие добросовестности на индивидуальном уровне	273
4.5 Усиление внешнего надзора	277
5. Контрольный перечень	281
6. Ресурсы	289
Рекомендуемая литература	293

## Перечень сокращений

БиГ	Босния и Герцеговина	ЧИ	Человеческое измерения (ОБСЕ)
МУД	Мера укрепления доверия	ЛР	Людские ресурсы
ХБРЯ	Химическое, биологическое, радиологическое, ядерное	IRMA	Интегрированная система управления ресурсами (ОБСЕ)
ЦПК	Центр по предотвращению конфликтов (Секретариата ОБСЕ)	ЛГБТИК	Лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы, транссексуалы, интерсексуалы и квиры
МУДБ	Мера укрепления доверия и безопасности	МиО	Мониторинг и оценка
КБСЕ	Конференция по безопасности и сотрудничеству в Европе	МВД	Министерство внутренних дел
ИОБ	Инициатива общественной безопасности (ОБСЕ)	МоВ	Меморандум о взаимопонимании
ОГО	Организация гражданского общества	СП	Средства проверки
DCAF	Женевский центр по управлению сектором безопасности	НПД	Национальный план действий
DCAF/ISAAT	Международная консультативная группа по вопросам сектора безопасности DCAF	НПО	Неправительственная организация
РДР	Разоружение, демобилизация и реинтеграция	НПИ	Национальные правозащитные институты
ПНН	Принцип «не навреди»	БКЭЭД	Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ (Секретариата ОБСЕ)
ECOWAS	Экономическое сообщество западноафриканских государств	БДИПЧ	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
ЭЭИ	Экономико-экологическое измерение (ОБСЕ)	ОЭСР	Организации экономического сотрудничества и развития
ЕС	Европейский союз	СВН	Служба внутреннего надзора (Секретариата ОБСЕ)
ВБ	Внебюджетный	ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
FBA	Академия Фольке Бернадота	БПОР	Составление бюджета по программам, ориентированное на результат
GRECO	Группа государств против коррупции (Совета Европы)	ВПИ	Военно-политическое измерение (ОБСЕ)
ВКНМ	Верховный Комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств		

УОКР	Управление, ориентированное на конкретные результаты	РСБООН	Резолюция Совета Безопасности Организации Объединенных Наций
ПССМИ	Представитель по вопросам свободы средств массовой информации	КТОП ООН	Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности
СОЛВ	Стрелковое оружие и легкое вооружение	НЭРВТ	Насильственный экстремизм и радикализация, ведущие к терроризму
ЦУР	Цели устойчивого развития	ВФД	Вестминстерский фонд за демократию
SMART	Конкретные, измеримые, достижимые, значимые и привязанные к срокам	ЖМБ	Женщины, мир и безопасность
СОП	Стандартные оперативные процедуры		
БСП/КБТЛ	Бюро Специального представителя и координатора по борьбе с торговлей людьми (ОБСЕ)		
УСБ	Управление сектором безопасности		
УСБ/Р	Управление сектором безопасности и реформирование этого сектора		
РСБ	Реформирование сектора безопасности		
ТЛ	Торговля людьми		
ДПТНУ	Департамент противодействия транснациональным угрозам (Секретариата ОБСЕ)		
СБ	Сводный бюджет		
ООН	Организация Объединенных Наций		
КПК ООН	Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции		
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций		
УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности		

## Предисловие



защиты прав человека, учета гендерной проблематики, верховенства права, борьбы с коррупцией и надлежащего управления.

Оказывая более согласованное и скоординированное содействие в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора (УСБ/Р) своим государствам-участникам, ОБСЕ может более эффективно оказать им содействие в выполнении, принятых в рамках ОБСЕ, обязательств. Таким образом, используя данную инициативу в качестве основы для поддержки государств-участников, УСБ/Р становится неотъемлемой частью всеобъемлющего подхода ОБСЕ, поскольку усиливает синергетические связи между тремя измерениями безопасности ОБСЕ. Такая основа способствует переходу от специальных мероприятий к более стратегическому, целостному и долгосрочному составлению программ, в поддержку устойчивого управления сектором безопасности. Данный подход также обеспечит более рациональное использование средств, так как расширение межизмеренческого сотрудничества приводит к более стратегическому, эффективному и согласованному использованию ресурсов.

Подотчетный сектор безопасности, подлежащий демократическому гражданскому контролю, уважающий верховенство закона, защищающий права человека и учитывающий гендерные аспекты, обеспечивает доверие среди всего населения. Таким образом, в основе УСБ/Р лежит ориентированный на людей подход, направленный на удовлетворение потребностей в безопасности всех людей, включая женщин, мужчин, мальчиков и девочек. Поэтому, надлежащее управление сектором безопасности играет важную роль в достижении целей повестки дня «Женщины, мир и безопасность» (ЖМБ). УСБ/Р также получает все более широкое признание как в рамках ОБСЕ, так и среди ее партнеров, за внесение значительного вклада в предотвращение и урегулирование конфликтов, урегулирование кризисов, постконфликтное восстановление и миростроительство. Следовательно, всеобъемлющая рамочная концепция УСБ/Р

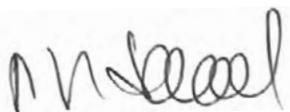
ОБСЕ, крупнейшая в мире региональная организация по безопасности, имеет большой опыт оказания содействия государствам – участникам в укреплении управления сектором безопасности и в проведении реформ, в соответствии с принципами и обязательствами ОБСЕ. К ним, в частности, относятся обязательства, принятые в рамках «Кодекса поведения по военно-политическим аспектам безопасности» в 1994 году. В рамках ОБСЕ были приняты многочисленные другие обязательства в области демократической полицейской деятельности,

также способствует достижению целей в области устойчивого развития (ЦУР), в частности ЦУР 16 (мир, правосудие и эффективные институты) и ЦУР 5 (гендерное равенство).

Несколько ключевых принципов лежат в основе подхода ОБСЕ к УСБ/Р. Прежде всего, это принцип национальной ответственности: содействие в сфере УСБ/Р оказывается ОБСЕ исключительно по запросу заинтересованных государств-участников и соответствует их национальным приоритетам. Во-вторых, для эффективной поддержки национальных процессов УСБ/Р, содействие со стороны ОБСЕ носит целостный и инклюзивный характер, способствуя значимому участию всех слоев общества, включая гражданское общество. Наконец, поскольку процессы УСБ/Р являются долгосрочными и сложными усилиями, особое внимание уделяется координации и сотрудничеству на местном, национальном, региональном и международном уровнях, с опорой на сильные стороны и сравнительные преимущества ОБСЕ.

В сегодняшних все более сложных условиях безопасности работа по обеспечению устойчивого управления сектором безопасности имеет основополагающее значение как в регионе ОБСЕ, так и за его пределами. В связи с этим, Центр ОБСЕ по предотвращению конфликтов с 2014 года поощряет применение более согласованного и скоординированного подхода, поддерживающего процессы УСБ/Р, осуществляемые под национальным руководством. Для повышения эффективности и результативности содействия ОБСЕ в этой области, первое издание по УСБ/Р было опубликовано в 2016 году, чтобы помочь сотрудникам ОБСЕ в оказании практической помощи учреждениям сектора безопасности в их программной работе.

Теперь, пять лет спустя, мы обновили и расширили Руководящие принципы. Как и предыдущая версия, настоящие Руководящие принципы были разработаны при неоценимом вкладе координаторов УСБ/Р во всех исполнительных структурах ОБСЕ и Парламентской ассамблее. Обновленные Руководящих принципы также включают в себя обширный опыт наших давних партнеров, Женевского центра управления сектором безопасности (ДКВС) и Академии Фольке Бернадота (АФБ). Хочу выразить искреннюю благодарность всем тем, кто поддержал этот важный процесс. Я верю, что это второе издание поможет сотрудникам ОБСЕ в их повседневной работе.



Хельга Мария Шмид  
Генеральный секретарь ОБСЕ

## Введение

### О «Руководящих принципах»

Управление сектором безопасности и реформирование этого сектора (УСБ/Р) все больше признается ОБСЕ и ее государствами-участниками за его важную роль в предотвращении конфликтов, раннем предупреждении, урегулировании кризисов, а также в постконфликтном восстановлении и миростроительстве. В 2014 году, в рамках подготовки к Председательству в ОБСЕ, Швейцария поручила Женевскому центру по управлению сектором безопасности (DCAF) провести исследование о «Роли ОБСЕ в управлении сектором безопасности и реформировании этого сектора» (CIO.GAL/18/14). Одна из рекомендаций этого исследования заключалась в том, чтобы разработать руководящие принципы для сотрудников ОБСЕ, которые позволили бы повысить эффективность и согласованность содействия, оказываемого в сфере УСБ/Р. В ответ на эту рекомендацию и по запросу последующих Председателей ОБСЕ, от Швейцарии и Сербии, ОБСЕ предложила разработать внутренние руководящие принципы по конкретным темам с оперативной направленностью. Кроме того, было отмечено, что составление таких руководящих принципов не будет предполагать ни принятия каких-либо новых обязательств, ни пересмотра уже существующих.

Настоящие Руководящие принципы по УСБ/Р для сотрудников ОБСЕ предоставляют исполнительным структурам ОБСЕ и их сотрудникам инструменты для применения последовательного и скоординированного подхода к поддержке процессов в сфере УСБ/Р, осуществляемых под руководством стран. Их цель состоит в том, чтобы повысить эффективность и результативность текущих усилий Организации в области УСБ/Р.

Первое собрание Руководящих принципов было опубликовано в апреле 2016 года. Руководящие принципы были разработаны при поддержке DCAF, а также координаторов УСБ/Р во всех исполнительных структурах ОБСЕ. Первое издание состояло из четырех глав, но предусматривало регулярное обновление для отражения и учета опыта, накопленного в ходе текущей работы, а также реагирования на возникающие потребности и новые разработки в этой области. С этой целью в 2017, 2018 и 2020 годах Секретариатом ОБСЕ и DCAF, а также в тесном сотрудничестве с координаторами по вопросам УСБ/Р ОБСЕ, проводились регулярные обзоры сохраняющейся актуальности и практического применения Руководящих принципов. На основе этих обзоров, а также обсуждений в ходе ежегодного совещания координаторов УСБ/Р ОБСЕ в сентябре 2020 года было принято решение разработать это второе издание Руководящих принципов. Основанные на первом издании, данные обновленные Руководящие принципы сохраняют элементы, которые были наиболее важными и хорошо себя зарекомендовали, а также включают улучшения и обновления на основе самых последних разработок в области УСБ/Р.

Процесс обновления Руководящих принципов был запущен в январе 2021 года. Были созданы четыре рабочие группы, состоящие из координаторов УСБ/Р из различных исполнительных структур ОБСЕ, и в период с января по июль 2021 года было организовано девять онлайн-семинаров. По каждой главе было проведено два раунда составления и рецензирования. План нового издания был затем представлен на ежегодном совещании координаторов ОБСЕ по УСБ/Р в Вене 7 и 8 октября 2021 года, а затем Группе друзей ОБСЕ по УСБ/Р 16 ноября 2021 года. Руководящие принципы были официально представлены на параллельном мероприятии Совета министров ОБСЕ в Стокгольме 3 декабря 2021 года.

Данный второй сборник состоит из следующих шести глав:

1. Понимание УСБ/Р в контексте ОБСЕ
2. Межизмеренческие подходы к УСБ/Р
3. Укрепление регионального сотрудничества по вопросам УСБ/Р
4. Оценка потребностей в области УСБ/Р
5. Ориентированная на результаты, разработка программ, в области УСБ/Р
6. Поддержка подходов, на основе управления, в целях укрепления профессиональной добросовестности в секторе безопасности

Различные визуальные элементы представлены во всех руководящих принципах, помогающие ориентировать читателя:



**Тематические примеры:** практические примеры программной деятельности в области УСБ/Р, осуществляемой различными исполнительными структурами ОБСЕ.



**Вставка:** дополнительная информация, дополняющая содержание, обсуждаемое в основной части текста.



**Дополнительные ресурсы:** ссылки на практические инструменты и рекомендуемую литературу, относящиеся к обсуждаемой теме.



**Контрольный перечень:** краткое изложение ключевых действий и соображений из главы (кроме 1 главы).

## Выражение признательности

Руководящие принципы были подготовлены Центром по предотвращению конфликтов /Оперативной службой Секретариата ОБСЕ при поддержке координаторов УСБ /Р во всех исполнительных структурах ОБСЕ и в тесном сотрудничестве с DCAF.

Этот процесс осуществлялся под руководством и координацией Геррит Зах и Юрая Носаля, из Центра по предотвращению конфликтов/Оперативной службы. Секретариат ОБСЕ также хотел бы поблагодарить Винчеце Шреррер, и Альбу Бескоса Поу, из DCAF, за целенаправленную и широкую поддержку, которую они оказали в обновлении Руководящих принципов. Мы также выражаем благодарность Фаллркольму Куэнке из Академии Фольке Бернадотта за ценную обратную связь на протяжении всего процесса. Мы также выражаем признательность редакторам Хэдэр Кантин и Николасу Дж. Стюарту, а также Фанни Арнольд за ее графический дизайн.

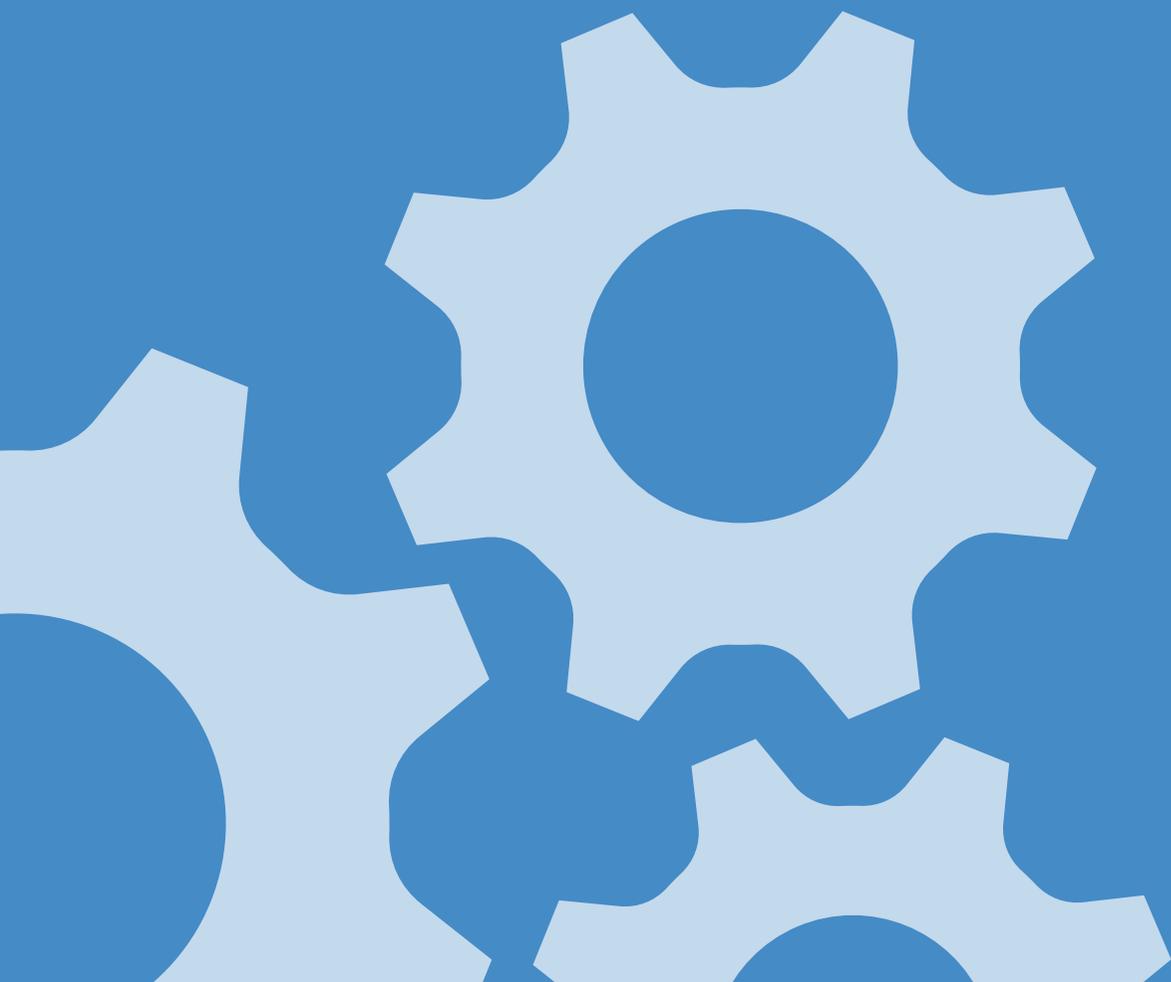
Поблагодарить всех тех, кто участвовал в этом процессе, невозможно, тем не менее особую благодарность выражаем следующим коллегам за их вклад и обширную обратную связь: Мирзе Абдуллаеву (Координатору проекта ОБСЕ в Узбекистане), Курбану Бабаеву (Секретариат ОБСЕ, Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ), Бранка Бакичу (Миссия ОБСЕ в Сербии), Владимиру Биландзичу (Миссия ОБСЕ в Сербии), Мартину Дексборгу (Секретариат ОБСЕ, Офис Генерального секретаря/Гендерные вопросы), Диане Диголь (Программный Офис ОБСЕ в Нур-Султане), Александру Гладкий (Координатор проектов ОБСЕ в Украине), Юрию Фенопетову (Программный офис ОБСЕ в Бишкеке), Санье Фицджеральд (Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине), Эдине Халапи-Стансфилд (Секретариат ОБСЕ, Центр по предотвращению конфликтов/Отдел поддержки разработки программ и оценки), Биргеру Хельдт (Секретариат ОБСЕ, Служба внутреннего надзора), Кристине Гольдж (Секретариат ОБСЕ, Центр по предотвращению конфликтов/Служба поддержки политики), Эвану Карр (Секретариат ОБСЕ, Офис Специального представителя и Координатор по борьбе с торговлей людьми), Мирославу Крагич (Миссия ОБСЕ в Сербии), Наталье Миримановой (Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств), Бети Милошоска (Миссия ОБСЕ в Скопье), Лауре Мюллер (Секретариат ОБСЕ, Центр по предотвращению конфликтов/Форум по поддержке сотрудничества в области безопасности), Сусанне Налтакян (Присутствие ОБСЕ в Албании), Грациелле Павоне (Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека), Майклу Райту (Секретариат ОБСЕ, Центр по предотвращению конфликтов/Оперативная служба), Флориану Рацесбергеру (Программный офис ОБСЕ в Душанбе), Гунче Непесовой (Центр ОБСЕ в Ашхабаде), Бьорну Сальтвик (Секретариат ОБСЕ, Департамент по противодействию транснациональным угрозам/Отдел по стратегическим вопросам полиции), Сенаду Шайковци (Миссия ОБСЕ в Косово). Разработка данных Руководящих принципов финансировалась внебюджетным проектом ОБСЕ «Поддержка, укрепление потенциала и повышение осведомленности в отношении УСБ/Р в рамках ОБСЕ: Фаза II». ОБСЕ выражает признательность Правительствам Австрии, Финляндии, Германии, Норвегии, Словакии, Швейцарии и Швеции за их щедрый финансовый и/или экспертный вклад в данный проект.



---

**Руководящие** принципы ОБСЕ

**Понимание управления  
сектором безопасности и  
реформирования этого  
сектора (УСБ/Р)  
в контексте ОБСЕ**



## Краткое изложение

В этой главе представлено рабочее определение управления сектором безопасности и реформирования этого сектора (УСБ/Р) в контексте ОБСЕ, разъясняются ключевые компоненты и излагаются руководящие принципы подхода ОБСЕ к оказанию содействия в сфере УСБ/Р. Далее обсуждаются актуальность и преимущества более согласованного и скоординированного подхода ОБСЕ. Особое внимание уделяется роли УСБ/Р в рамках всеобъемлющей концепции безопасности ОБСЕ и на всех этапах конфликтного цикла, демонстрируя межизмеренческий характер УСБ/Р и его роль в предотвращении и урегулировании конфликтов, урегулировании кризисов, постконфликтном восстановлении и миростроительстве. Наконец, кратко обсуждается деятельность в сфере УСБ/Р других ключевых многосторонних субъектов, когда это имеет отношение к ОБСЕ.

Ключевые моменты из главы:

- **УСБ/Р- это политический и технический процесс с помощью которого страна стремится повысить эффективность управления своим сектором безопасности:** Хотя не существует исчерпывающего и общепринятого определения сектора безопасности, сектор безопасности, как правило, понимается как охватывающий все государственные и негосударственные субъекты безопасности, а также все структуры, учреждения и персонал, отвечающие за их управление и надзор. Надлежащее управление сектором безопасности (УСБ) означает, что сектор безопасности подчиняется тем же стандартам надлежащего управления, что и любой другой государственный сектор. Общепринятые принципы надлежащего УСБ включают, в частности, уважение прав человека и верховенство права, а также подотчетность, эффективность, результативность, гендерное равенство, участие, инклюзивность и оперативность реагирования. Мероприятия, направленные на улучшение и укрепление УСБ, называются реформой сектора безопасности (РСБ).
- **Содействие, оказываемое ОБСЕ в сфере УСБ/Р, зиждется на нескольких ключевых принципах:** ОБСЕ оказывает содействие государствам-участникам в укреплении управления их секторами безопасности в соответствии с обязательствами ОБСЕ. Деятельность Организации в области УСБ/Р основывается на нескольких ключевых принципах:
  - Национальная ответственность;
  - Содействие надлежащему и демократическому управлению сектором безопасности;
  - Содействие гендерному равенству;
  - Целостность и инклюзивность;
  - Отвечает потребностям безопасности всего населения;
  - Координация и сотрудничество.

- **Применение подхода УСБ/Р во взаимодействии ОБСЕ с учреждениями сектора безопасности приносит пользу как государствам-участникам, так и исполнительным структурам:** Более стратегический подход к УСБ/Р укрепляет межизмеренческую координацию и сотрудничество во взаимодействии ОБСЕ с учреждениями сектора безопасности. С этой целью УСБ/Р обеспечивает концептуальную основу для практической реализации и выполнения многих обязательств ОБСЕ по всем трем измерениям безопасности, а также обеспечивает основу для составления устойчивых и эффективных программ, ориентированных на результат. Повышая оперативность и эффективность сектора безопасности, УСБ/Р также помогает более эффективно противостоять современным угрозам безопасности. Кроме того, сектор безопасности играет важную роль на всех этапах конфликтного цикла, включая предотвращение и урегулирование конфликтов, урегулирование кризисов, постконфликтное восстановление и миростроительство. В этой связи надлежащее УСБ укрепляет доверие общественности к учреждениям сектора безопасности, укрепляя таким образом стабильность и снижая структурные риски нестабильности и конфликта. Сектор безопасности, управляемый надлежащим образом, будет также более эффективным в урегулировании и разрешении кризисов и чрезвычайных ситуаций, если они возникнут. Таким образом, надлежащее управление сектором безопасности имеет важное значение для обеспечения устойчивого мира и безопасности и способствует достижению целей устойчивого развития ООН.
- **Другие многосторонние субъекты осуществляют деятельность в сфере УСБ/Р:** Ряд международных и региональных организаций играют активную роль в сфере УСБ/Р путем разработки политик, норм и стандартов, и осуществления проектов и программ. К таким организациям относятся, например, Организация Объединенных Наций (ООН), Европейский союз (ЕС), Всемирный банк, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Африканский союз и Экономическое сообщество западноафриканских государств (ECOWAS).

## 1. Обоснование

### 1.1 Всеобъемлющий подход к безопасности

Изменения в международной обстановке в области безопасности после окончания холодной войны и в характере конфликтов, от преимущественно межгосударственных до внутригосударственных или гибридных конфликтов, привели к смене парадигмы в понимании безопасности. Традиционная модель, ориентированная на государство, в которой основное внимание уделяется военным аспектам безопасности была постепенно дополнена новой концепцией, которая также признает невоенные аспекты безопасности и применяет подход, ориентированный на человека, в том плане, что она ориентирована на потребности в области безопасности всех лиц и сообществ. Хельсинкский Заключительный акт 1975 года можно рассматривать как предвестник этого изменения, поскольку он явился первопроходцем более широкого понимания безопасности как на государственном, так и на индивидуальном уровне. Это широкое понимание позднее вылилось во всеобъемлющую концепцию безопасности с тремя измерениями: военно-политическое, экономико-экологическое и человеческое измерение.

Безопасность стала рассматриваться как вопрос, вызывающий озабоченность у всех учреждений - от законодательных органов и систем правосудия до всех граждан, как отдельных лиц, так и членов гражданского общества. Безопасность также начала рассматриваться как общественное благо, которое должно обеспечиваться в соответствии с теми же стандартами и принципами, которые применяются к любой другой государственной услуге. Был введен термин «сектор безопасности», а вместе с ним и концепция «управления сектором безопасности» и «реформирование сектора безопасности.»

### 1.2 Соответствующие обязательства ОБСЕ

ОБСЕ имеет богатый опыт оказания поддержки государствам-участникам в укреплении их секторов безопасности и проведении реформ, в соответствии с обязательствами ОБСЕ. Многие принципы, лежащие в основе концепции УСБ/Р, отражены в нормативной базе ОБСЕ, например, в «Кодексе поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности», 1994 года. Кодекс поведения устанавливает четкие стандарты эффективного демократического и гражданского контроля за военными, военизированными, полицейскими, разведывательными и другими силами внутренней безопасности в рамках национального и международного права, обеспечения соблюдения прав человека и предотвращения чрезмерного применения силы. Таким образом, обязательства, взятые в рамках данного кодекса, служат важной основой и отправной точкой для оказания содействия ОБСЕ государствам-участникам в обеспечении надлежащего УСБ.

## Вставка 1

**Ключевые аспекты УСБ/Р в Кодексе поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности ОБСЕ****Статья VII:**

20. Государства-участники рассматривают демократический, политический контроль над военными силами, военизированными формированиями, силами внутренней безопасности, а также разведывательными службами и полицией как незаменимый элемент стабильности и безопасности.

21. Каждое государство-участник будет постоянно обеспечивать и поддерживать эффективное руководство и контроль над своими военными и военизированными силами и силами безопасности со стороны конституционно учрежденных органов власти, обладающих демократической легитимностью.

22. Каждое государство-участник будет предусматривать утверждение своим законодательным органом расходов на оборону. Каждое государство-участник, должным образом учитывая требования национальной безопасности, будет проявлять сдержанность в своих военных расходах, и обеспечивать прозрачность и открытый доступ к информации, касающейся вооруженных сил...

25. Государства-участники не будут допускать существование сил, не подотчетных их конституционно учрежденным органам власти или не контролируемых ими, и не будут поддерживать такие силы.

**Статья VIII:**

35. Каждое государство-участник будет обеспечивать, чтобы его политика и доктрина области обороны не противоречили международно-правовым нормам, касающимся использования вооруженных сил, в том числе в ходе вооруженного конфликта, а также соответствующим обязательствам, содержащимся в настоящем Кодексе.

36. Каждое государство-участник будет обеспечивать, чтобы любое решение о направлении его вооруженных сил для выполнения задач в области внутренней безопасности принималось в соответствии с конституционными процедурами. В таких решениях будут определяться задачи, поставленные перед вооруженными силами, и будет обеспечиваться выполнение этих задач под эффективным контролем конституционно учрежденных органов власти и с соблюдением принципа верховенства права. В случае если задачи в области внутренней безопасности не могут быть выполнены без применения силы, каждое государство-участник будет обеспечивать, чтобы ее применение было соизмеримо с имеющейся потребностью в принудительных действиях. Вооруженные силы будут принимать должные меры с тем, чтобы избежать нанесения ущерба гражданским лицам или их имуществу.

Более того, принципы УСБ/Р содержатся во многих других существующих обязательствах ОБСЕ, таких как демократическая полицейская деятельность, защита прав человека, учет гендерной проблематики, верховенство права, борьба с коррупцией, надлежащее управление и многие другие. Следовательно, УСБ/Р может рассматриваться как неотъемлемая часть всеобъемлющей

концепции безопасности ОБСЕ и пониматься как подход для практического применения многих существующих обязательств ОБСЕ в работе с учреждениями сектора безопасности.

**Схема 1: Документы ОБСЕ, имеющие отношение к УСБ/Р (не исчерпывающие)**



### 1.3 Опираясь на усилия, направленные на выработку более согласованного и скоординированного подхода к УСБ/Р

Официального определения ОБСЕ касательно УСБ/Р не существует. Кроме того, государства-участники расходятся во мнениях относительно того, что должна повлечь за собой помощь ОБСЕ в сфере УСБ/Р. Тем не менее концепция УСБ/Р в последние годы получает все более широкое признание. Дискуссии о «Концепции ОБСЕ по управлению сектором безопасности» восходят по крайней мере к 2005 году и позднее были продолжены бельгийским Председательством в 2006 году. В 2007 году испанское Председательство выпустило концептуальный документ, касающийся УСБ/Р, «подчеркнув, что реформа/управление сектора безопасности может сыграть важную роль в долгосрочном процессе миростроительства, раннего предупреждения, предотвращения и урегулирования конфликтов, регулирования кризисов и постконфликтного восстановления и, таким образом, представляет собой важную меру укрепления доверия и безопасности».<sup>1</sup> По итогам всеобъемлющего аналитического исследования, проведенного Женевским центром по управлению сектором безопасности (DCAF), по запросу швейцарского Председательства, с 2014 года был предпринят ряд важных шагов для продвижения и применения более согласованного и скоординированного подхода к УСБ/Р.

Первой важной вехой стало создание Словакией, Швейцарией и Сербией «Группы друзей УСБ/Р» в июне 2014, состоящей из делегаций государств-участников ОБСЕ в Вене. Позже в том же году Центр по предотвращению конфликтов ОБСЕ (ЦПК) запустил специальный внебюджетный проект по поддержке, повышению осведомленности и наращиванию потенциала в области УСБ/Р в ОБСЕ. В том же году ЦПК создал сеть координаторов УСБ/Р во всех исполнительных структурах ОБСЕ. Другой вехой стала публикация «Руководящих принципов по УСБ/Р для персонала ОБСЕ» в 2016 году. В 2018 году Парламентская ассамблея ОБСЕ в Берлине приняла резолюцию по «Укреплению подхода ОБСЕ к поддержке управления сектора безопасности и реформирования этого сектора в государствах-участниках и государствах-партнерах.» Дальнейший прогресс был достигнут в течение 2019 года, когда словацкое Председательство уделило вопросу УСБ/Р приоритетное внимание в политической повестке дня Организации. Генеральный секретарь Томас Гремингер, тогда опубликовал первый в истории доклад о подходе ОБСЕ к УСБ/Р, и в совместном заявлении на совещании Совета министров 2019 года в

---

1 Об обсуждениях в 2005 и 2006 годах см. Виктор-Ив Гебали, *The OSCE Norms and Activities Related to the Security Sector Reform: An Incomplete Puzzle*, *Безопасность и права человека*, 4, 2008 г., стр. 280–282.

Братиславе, 44 государств-участников признали актуальность УСБ/Р во всеобъемлющем подходе ОБСЕ к безопасности.<sup>2</sup> Аналогичное заявление на встрече СМВД 2021 года в Стокгольме поддержали 46 государств-участников.



- ▶ Председательство Испании в ОБСЕ (2007 год), *Chairmanship's Perception Paper on OSCE Basic Norms and Principles in the Field of Security Sector Governance/Reform*
- ▶ DCAF (2013), *Executive Summary: Mapping study on the Role of the OSCE in Security Sector Governance and Reform*
- ▶ ОБСЕ (2016), *Guidelines on SSG/R for OSCE Staff (First Edition)*
- ▶ Парламентская ассамблея ОБСЕ (2018), *Resolution on 'Strengthening the OSCE's Approach to Supporting Security Sector Governance and Reform in Participating and Partner States'*
- ▶ Секретариат ОБСЕ (2019), *The OSCE Approach to Security Sector Governance and Reform (SSG/R): Report by the Secretary General of the OSCE*
- ▶ Группа друзей УСБ/Р ОБСЕ (2019), *Statement on the OSCE's role in supporting security sector governance and reform as part of the OSCE's comprehensive approach to security*
- ▶ Группа друзей УСБ/Р ОБСЕ (2019), *Joint statement on the OSCE's role in supporting security sector governance and reform as part of the OSCE's comprehensive approach to security*

---

2 Группа друзей УСБ/Р выступила с совместными заявлениями также на заседаниях Советов министров в 2014 г (МС.DEL/72/14), 2015 (МС.DEL/55/15), 2016 (МС.DEL/52/16), 2017 (МС.DEL/54/17) и 2018 (МС.DEL/65/18).

## 2. Рабочее определение УСБ/Р в контексте ОБСЕ

В отчете Генерального секретаря от 2019 года подчеркивается, что, хотя в ОБСЕ нет формального определения УСБ/Р, со временем было разработано рабочее определение:

---

**Надлежащее управление сектором безопасности** означает, что на сектор безопасности распространяются те же стандарты надлежащего управления, что и на любой другой государственный сектор

Стандарты и принципы надлежащего управления означают, что сектор безопасности должен обеспечивать безопасность государства и его народа **подотчетным и эффективным образом, в рамках демократического гражданского контроля, верховенства права, уважения прав человека и содействия гендерному равенству.**

Деятельность, направленная на совершенствование управления сектором безопасности, определяется как **реформа сектора безопасности**, даже если она не всегда явно относится к таковой.

Таким образом, **управление сектором безопасности и реформирование этого сектора** — это политический и технический процесс, путем которого страна стремится улучшить надлежащее управление в своем секторе безопасности.<sup>3</sup>

---

Для того, чтобы лучше понять это рабочее определение, необходимо рассмотреть его отдельные компоненты. К ним относятся **сектор безопасности, управление сектором безопасности и реформирование сектора безопасности.** Все эти компоненты лежат в основе подхода к безопасности, ориентированного на человека, дополняющего традиционный подход, ориентированный на государство.

---

3 См. ОБСЕ, *The OSCE Approach to Security Sector Governance and Reform (SSG/R): Report by the Secretary General of the OSCE* (Вена, 2019), SEC.GAL/42/19, стр. 5.

## 2.1 Сектор безопасности

Обеспечение безопасности мужчин, женщин, мальчиков и девочек является одной из ключевых функций каждого государства. Хотя исчерпывающего и общепризнанного определения сектора безопасности нет, в целом оно понимается как охватывающее государственные и негосударственные субъекты безопасности, а также все структуры, учреждения и персонал, ответственный за обеспечение безопасности, управление и надзор.<sup>4</sup> Важно признать, что компоненты сектора безопасности всегда имеют страновую специфику и будут различаться в зависимости от национального контекста. Примеры некоторых из основных субъектов сектора безопасности включены в схеме 2.

## 2.2 Управление сектором безопасности

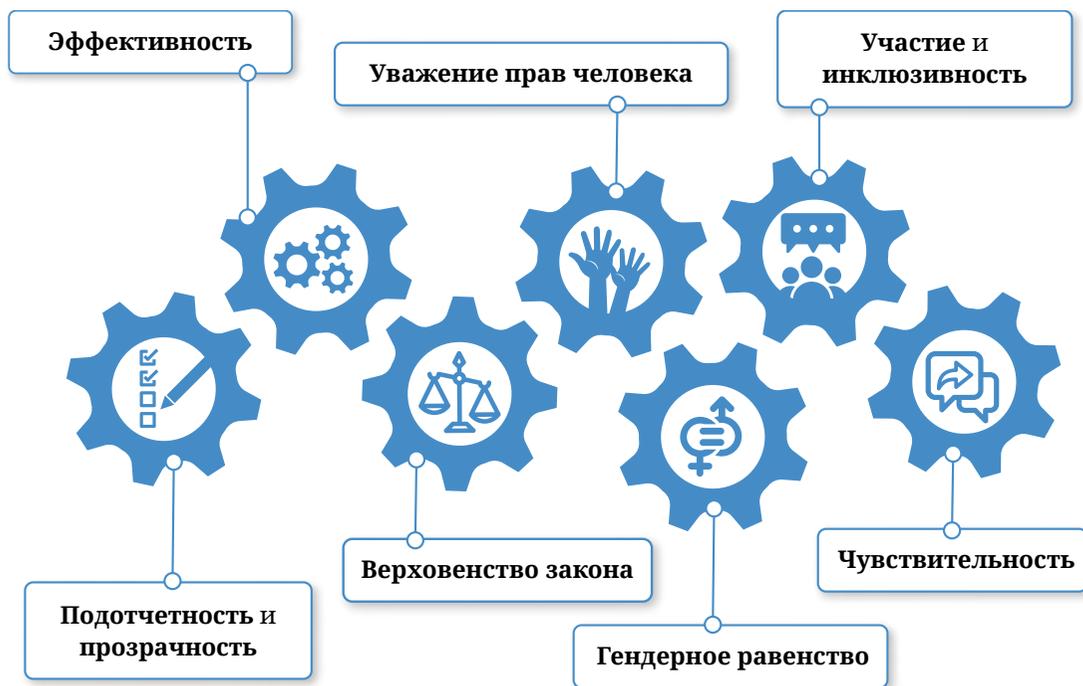
Управление сектором безопасности связано с принципами надлежащего управления и тем, как они применяются к обеспечению безопасности, то есть, применению силы, управлению и надзору - с целью удовлетворения потребностей в области безопасности всех людей в обществе и обеспечения наиболее эффективного и устойчивого использования имеющихся ресурсов. Общепризнанные принципы надлежащего управления охватывают следующие:<sup>5</sup>

- 
- 4 ОЭСР, *OECD DAC Handbook on Security System Reform (Париж, 2007)*. Вовлечение негосударственных субъектов, в частности неформальных вооруженных сил (например, партизанские отряды, ополчение), в качестве субъектов безопасности является спорным вопросом из-за опасений, что признание их влияния может косвенно вносить вклад в их политическую легитимность. В этом тексте только подчеркивается, что эти субъекты могут влиять на общественную и национальную безопасность. Поэтому при составлении обзора сектора безопасности конкретной страны необходимо учитывать негосударственных (вооруженных) субъектов. Это не означает, что их следует считать заинтересованными сторонами или партнерами в любой деятельности ОБСЕ. Привлечение других типов негосударственных субъектов, таких как частные охранные и военные компании, может иметь большое значение для деятельности, связанной с УСБ/Р, поскольку их регулирование является важным элементом надлежащего управления сектором безопасности. В целях последовательности в тексте настоящих Руководящих принципов термин «учреждения сектора безопасности» будет использоваться к субъектам государственного сектора безопасности (например, полиция, вооруженные силы и т. д.), а термин «субъекты сектора безопасности» будет относиться как к государственным, так и негосударственным субъектам.
  - 5 Последующее не следует рассматривать как формальные определения принципов. На самом деле многие понятия, включенные в этот обзор, не имеют официально согласованных определений. Цель состоит в том, чтобы объяснить их значение в контексте УСБ/Р и привести примеры того, как они реализуются на практике.

Схема 2: Субъекты сектора безопасности



Схема 3: Принципы надлежащего управления сектором безопасности



- Подотчетность и прозрачность:** Подотчетность - это ответственность носителей обязательств (государство и его учреждения сектора безопасности, которые обладают монополией на законное применение силы) перед правообладателями (физические лица и сообщества) в целях удовлетворения их потребностей в области безопасности и наличие в полной мере функционирующих механизмов надзора для обеспечения надлежащей системы сдержек и противовесов. Подотчетность в секторе безопасности обеспечивается с помощью внутренних и внешних механизмов контроля и надзора для обеспечения соблюдения стандартов поведения, добросовестности и правовых обязательств в целях выполнения функций обеспечения безопасности. Внутренние формальные механизмы контроля могут включать меры дисциплинарных и иных взысканий, связанных с соблюдением сотрудниками кодексов поведения и других правил и процедур, связанных с предоставлением услуг по обеспечению безопасности. Внешний надзор, как правило, сосредоточен на соблюдении стандартов верховенства права и прав человека и осуществляется путем официального демократического гражданского контроля (например, парламентами и национальными правозащитными учреждениями) и неофициального контроля и мониторинга (например, гражданским обществом, средствами массовой информации и научными кругами).

Прозрачность – это ключевой элемент подотчетности. Прозрачный сектор безопасности - это сектор, в котором в свободном доступе имеется и доступна необходимая информация

для тех, на кого будут влиять решения и их реализация. Кроме того, процесс планирования, составления программ, бюджета и осуществления учреждениями сектора безопасности является общедоступным и соответствующим. Существуют случаи, когда ограничения в отношении прозрачности являются законными, и они в основном предназначены для защиты государственной тайны или частной жизни.

- **Эффективность и результативность:** учреждения сектора безопасности выполняют свои соответствующие мандаты на высоком профессиональном уровне в соответствии с различными потребностями всех сегментов общества. Учреждения эффективно функционируют, обеспечивая максимально эффективное использование государственных ресурсов - например, путем обеспечения надлежащего организационного и управленческого потенциала, профессионального руководства, добросовестности персонала, рационального.
- **Верховенство права<sup>6</sup>:** Все учреждения сектора безопасности подотчетны и подчиняются законам, которые подлежат официальному опубликованию и в равной степени применяются, принимаются независимыми судами и соответствуют международным нормам и стандартам в области прав человека. Верховенство права также требует применение мер по обеспечению соблюдения принципов верховенства права, равенства перед законом, ответственности перед законом, справедливости в применении закона, разделения полномочий, участия в процессе принятия решений, правовой определенности, недопущения произвола, а также процессуальной и правовой прозрачности. На практике это означает, что применение силы и мандаты различных учреждений сектора безопасности четко определены законом и что их деятельность соответствует стандартам прав человека. Верховенство права имеет отношение к управлению сектором безопасности, поскольку оно обеспечивает гарантии против произвола учреждений сектора безопасности и, в то же время гарантии правосудия в случае нарушения прав человека со стороны представителей сектора безопасности.
- **Права человека:** уважение и защита прав человека является одной из основных функций учреждений сектора безопасности, и, как таковые, должны служить основой для подхода соответствующих субъектов к обеспечению безопасности сообществ, которым они служат. Право на справедливое судебное разбирательство, абсолютный запрет пыток, право на недискриминацию и право на свободу мирных собраний имеют, среди прочего, непосредственное отношение к работе учреждений сектора безопасности. Учреждения сектора безопасности, уважающие и защищающие права человека, пользуются доверием общественности, что повышает эффективность их работы и способствует обеспечению стабильности в данном обществе. Уважение прав человека и основных свобод является неотъемлемой частью Хель-

---

6 Существует также более широкое понимание верховенства права как всей системы управления, а не только как одного из принципов надлежащего управления или установленного законом свода законов.

синкского Заключительного Акта и регионального подхода к безопасности ОБСЕ. Как указано в Парижской хартии<sup>7</sup>, защита и поощрение прав человека являются главной ответственностью правительства; уважение к ним является существенной гарантией против чрезмерно могущественного государства.

- **Гендерное равенство:** Гендерный фактор играет важную роль в неравенстве в обществе, в силу того, что женщины, мужчины, мальчики и девочки оказываются в разных категориях власти, риска, безопасности и незащищенности. Например, женщины, мужчины, мальчики и девочки имеют разные потребности и опыт при доступе к службам безопасности и правосудию. Таким образом, учреждения сектора безопасности должны учитывать гендерную проблематику в своей работе в целях эффективного удовлетворения различных потребностей и недопущения увековечивания дискриминации. Достижение гендерного равенства предполагает положительное обязательство трансформировать неравное соотношение сил; устранить коренные причины и структуры гендерного неравенства, включая дискриминационные нормы, предрассудки и стереотипы; и трансформировать учреждения, которые увековечивают дискриминацию и неравенство. Учреждения сектора безопасности должны придерживаться гендерного равенства в своих собственных структурах посредством инклюзивной политики и практики, которые содействуют найму, удержанию и продвижению женщин и представителей меньшинств. Кроме того, они должны создавать благоприятные условия, в которых нет места домогательству и злоупотреблению, направленные на борьбу с гендерными стереотипами, препятствующими эффективному обеспечению безопасности.
- **Участие и инклюзивность:** все лица любого происхождения имеют возможность участвовать в принятии решений и обеспечении безопасности на свободной, справедливой и инклюзивной основе, либо непосредственно, либо через законных представителей учреждений. Учреждения сектора безопасности должны также обеспечить представительность общин, которым они служат, и обеспечить равное участие и представительность – на всех уровнях, в том числе на высших руководящих должностях – женщин и других представителей меньшинств (например, этнические и другие меньшинства).
- **Оперативность реагирования:** Учреждения чутко реагируют на различные потребности в области безопасности всех слоев населения и выполняют свои задачи в духе государственной службы, без дискриминации. Они признают, что потребности в области безопасности мужчин, женщин, мальчиков и девочек различаются и активно учитывают гендерную и молодежную проблематику при выполнении своих мандатов.

---

7 ОБСЕ *Charter of Paris for a New Europe* (Париж, 1990).

## 2.3 Реформирование сектора безопасности

Мероприятия по совершенствованию и укреплению УСБ относятся к **реформированию сектора безопасности (РСБ)**. РСБ можно понимать как непрерывный политический и технический процесс, путем которого страна стремится улучшить надлежащее управление своего сектора безопасности. Вкратце, цель РСБ – это надлежащее УСБ. Однако не все мероприятия, направленные на улучшение УСБ, напрямую относятся к РСБ, несмотря на то, что у них одна цель и одни и те же принципы. Всем странам, включая странам с хорошо функционирующими и хорошо управляемыми учреждениями сектора безопасности, необходимо участвовать в непрерывных процессах реформирования в целях поддержания их устойчивости к кризисам, оценки эффективности службы и корректировки их возможностей реагирования на возникающие тенденции и меняющиеся потребности в области безопасности. Кроме того, многие более широкие реформы государственного управления могут также оказывать влияние на УСБ, например, реформы государственной службы и кадровой политики для государственных служащих или изменения в области составления бюджета и закупок.

Деятельность в области РСБ может осуществляться на различных (а иногда и пересекающихся) уровнях:

- Стратегический (например, касающийся правовых, политических и стратегических рамок)
- Организационный (например, касающийся организационных структур, руководящих принципов, положений)
- Оперативный (например, связанный с конкретными процедурами и процессами)

Деятельность в области РСБ рассматривает широкий спектр политических и технических аспектов безопасности и сосредоточена на процессах, которые оказывают воздействие на:

- Весь сектор безопасности (например, учет гендерной проблематики)
- Конкретную область или уровень управления в секторе безопасности (например, обеспечение безопасности на муниципальном уровне)
- Один подсектор политики или обеспечения безопасности (например, реформа полиции)
- Роль конкретного учреждения, которое занимается обеспечением безопасности, управлением сектором безопасности или надзором за ним (например, институты омбудсменов)

## Вставка 2



## Концепции, касающиеся УСБ/Р

**Женщины, мир и безопасность (ЖМБ):** Резолюция 1325 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (ООН) (2000) признала важность полного и равного участия женщин в миростроительстве и урегулировании конфликтов. Также признавая, что конфликт затрагивает женщин иначе, чем мужчин, резолюция призывает к принятию мер по удовлетворению конкретных потребностей женщин и девочек до и после конфликта. В 2020 году Совет Безопасности ООН принял девять дополнительных резолюций, которые вместе составляют повестку дня по вопросам ЖМБ<sup>8</sup>. Пять из этих резолюций ЖМБ напрямую касаются РСБ, увязывая ее с предотвращением и реагированием на сексуальное насилие в условиях конфликта. В качестве одной из приоритетных задач РСБ в деле борьбы с сексуальным насилием они указывают необходимость привлечения большего числа женщин к работе в секторе безопасности, и в отношении текущих и потенциальных членов сектора безопасности использовать механизмы проверки, с тем, чтобы выявлять лиц, виновных в сексуальном насилии. В более общем плане в резолюциях ЖМБ признается, что РСБ должна способствовать обеспечению защиты женщин от насилия во время и после конфликта, равноправному и эффективному участию женщин в процессах РСБ и доступа женщин к правосудию. Аналогичным образом, когда Совет Безопасности Организации Объединенных Наций принял резолюции 2151 и 2553 по РСБ в 2014 году и 2020 соответственно, он подчеркнул важность обеспечения равного и эффективного участия женщин в процессах РСБ, вовлечения большего числа женщин в сектор безопасности и процессы проверки с целью исключения лиц, виновных в сексуальном насилии.<sup>9</sup> Повестка дня ЖМБ также призывает учитывать гендерную проблематику во всех международных миссиях по поддержанию мира и безопасности.

**Правосудие переходного периода:** правосудие переходного периода включает в себя весь комплекс процессов и механизмов, связанных с попытками общества преодолеть тяжелое наследие крупномасштабных нарушений законности в прошлом с целью обеспечить подотчетность, справедливость и примирение. Правосудие переходного периода предусматривает как судебные, так и внесудебные механизмы, с различной степенью международного участия (или вообще без такового), включая индивидуальное преследование, возмещение ущерба, установление фактов, проведение институциональной реформы, аттестацию и увольнение, либо сочетание вышеназванных действий.<sup>10</sup>

**Разоружение, демобилизация и реинтеграция (РДР):** РДР - это процесс в рамках которого военнослужащие вооруженных сил и групп получают поддержку с тем, чтобы сложить ору-

8 DCAF, ОБСЕ /БДИПЧ, Структура «ООН-женщины», Security Sector Governance, Security Sector Reform and Gender в подборке информационных материалов по гендерным вопросам и безопасности (Женева, 2019), стр. 2.

9 DCAF, ОБСЕ /БДИПЧ, Структура «ООН-женщины», *Policy Brief: A Security Sector Governance Approach to Women, Peace and Security* (Женева, 2019 г.).

10 Целевая группа ООН по РСБ, *UN Integrated Technical Guidance Notes on Security Sector Reform* (Нью-Йорк, 2012 г.), стр. xi.

жие и вернуться к гражданской жизни. «Разоружение включает сбор, документирование, контролирование и уничтожение стрелкового оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и легкого и тяжелого вооружения, изъятого у комбатантов. Демобилизация представляет собой официальный контролируемый процесс увольнения комбатантов с действительной службы в вооруженных силах или в составе других групп. Реинтеграция представляет собой процесс в ходе которого бывшие комбатанты приобретают статус гражданских лиц и находят стабильное место работы и устойчивый источник доходов.<sup>11</sup> Несмотря на различия в целях, РДР и УСБ/Р пересекаются во многих областях. Определенные субъекты безопасности будут охвачены процессами РДР, в то время как другие могут принимать самое непосредственное участие в осуществлении РДР и надзоре за ним.

**Стрелковое оружие и легкое вооружение (СОЛВ):** Государства-участники ОБСЕ осознают, что проблемы чрезмерного и дестабилизирующего накопления и неконтролируемого распространения стрелкового оружия способствовали увеличению интенсивности и продолжительности большинства вооруженных конфликтов последнего времени. Неэффективный, коррумпированный и чрезмерно централизованный сектор безопасности может создать спрос на стрелковое оружие и легкое вооружение среди отдельных лиц и групп в связи с возросшим чувством отсутствия безопасности. Когда сектор безопасности не в состоянии обеспечить защиту, отдельные лица и группы изыскивают альтернативные пути обеспечения безопасности, в том числе путем приобретения стрелкового оружия и легких вооружений.<sup>12</sup> Таким образом, меры по контролю СОЛВ увязываются с УСБ/Р на стратегическом и оперативном уровнях. На стратегическом уровне они могут обеспечить рамки для контроля СОЛВ в ходе политических переговоров и в соглашениях, таких как политика национальной безопасности, реформы, стратегии, планы и законодательство; национальные диалоги; и национальный потенциал в области управления и надзора. На оперативном уровне меры контроля СОЛВ могут способствовать обеспечению практического применения принципов УСБ/Р, например, путем программ обучения и оснащения, модернизации инфраструктуры СОЛВ, разработки и/или совершенствования нормативных положений и укрепления внутриведомственной и межведомственной координации и сотрудничества. Кроме того, хорошо функционирующий сектор безопасности способствует восстановлению и расширению легитимности государственной власти, тем самым уменьшая стимулы для отдельных лиц и групп приобретать стрелковое оружие и легкие вооружения.

11 Межведомственная рабочая группа по разоружению, демобилизации и реинтеграции, *Briefing Note for Senior Managers on the United Nations Integrated Disarmament, Demobilization, and Reintegration Standards* (2019).

12 Организация Объединенных Наций, *Small arms and light weapons in the context of Security Sector Reform* (2020).

### 3. Руководящие принципы ОБСЕ по оказанию содействия в области УСБ/Р

ОБСЕ оказывает содействие государствам-участникам в укреплении управления их секторами безопасности в соответствии с обязательствами Организации. Оказание такого содействия подкреплено несколькими ключевыми принципами, как об этом упоминается в заявлении 44 государств-участников о роли ОБСЕ в области УСБ/Р на заседании Совета министров<sup>13</sup> в 2019 году и в докладе Генерального секретаря ОБСЕ о подходе ОБСЕ к УСБ/Р, 2019 года.<sup>14</sup> Таким образом, содействие ОБСЕ в области УСБ/Р:

- **Национальная ответственность:** Содействие, оказываемое ОБСЕ, должно основываться на запросе об оказании содействия, поступающего со стороны государств-участников, и согласовываться с его национальными приоритетами в области реформ. В концепции УСБ/Р признается, что национальная ответственность является необходимым элементом для достижения успеха. Таким образом, процессы УСБ/Р в основном определяются спросом и осуществляются под национальным руководством.
- **Способствует надлежащему и демократическому УСБ:** поддержка со стороны ОБСЕ должна способствовать демократическому гражданскому контролю, верховенству права и полному уважению прав человека.
- **Содействует гендерному равенству:** одним из важнейших элементов УСБ/Р является полное, равноправное и активное участие женщин в УСБ/Р, а также содействие значимому участию женщин в секторе безопасности на стратегическом и оперативном уровнях.
- **Носит целостный и инклюзивный характер:** поддержка в области УСБ/Р должна осуществляться на основе межизмеренческого подхода ОБСЕ, основанного на всеобъемлющей концепции безопасности ОБСЕ, в целях учета целостного характера национальных процессов УСБ/Р и содействия значимому участию всех слоев общества, включая гражданского общества.

---

13 ОБСЕ, *Группа друзей УСБ /Р*, Statement on the OSCE's role in supporting security sector governance and reform as part of the OSCE's comprehensive approach to security (Bratislava, 2019), MC.DEL/63/19. ОБСЕ, *Группа друзей УСБ /Р*, *Joint statement on the OSCE's role in supporting security sector governance and reform as part of the OSCE's comprehensive approach to security* (Stockholm, 2021), MC.DEL/44/21.

14 ОБСЕ, *The OSCE Approach to Security Sector Governance and Reform (SSG/R): Report by the Secretary General of the OSCE* (Vienna, 2019), SEC.GAL/42/19.

- **Реагирует на потребности всего населения в области безопасности:** поддержка в области УСБ/Р должна учитывать потребности всех слоев общества, включая молодежь, и придерживаться подходов, учитывающих гендерную проблематику и обеспечивающих уважение прав человека. Вся поддержка в области УСБ/Р должна основываться на глубоком понимании конкретного контекста и всеобъемлющей оценки потребностей.<sup>15</sup>
- **Координация и сотрудничество:** Деятельность ОБСЕ должна координироваться с другими соответствующими субъектами на местном, национальном, региональном и международном уровнях. Такое сотрудничество должно основываться на сильных сторонах и дополнительных преимуществах ОБСЕ.

## 4. Важность и преимущества согласованного и скоординированного подхода ОБСЕ к оказанию содействия в области УСБ/Р

УСБ/Р имеет большое значение для взаимодействия ОБСЕ с учреждениями сектора безопасности, поскольку способствует многочисленным преимуществам как для государств-участников, так и для исполнительных структур ОБСЕ.

### 4.1 УСБ/Р как неотъемлемая часть всеобъемлющего подхода ОБСЕ к безопасности

Принципы, лежащие в основе УСБ/Р, в значительной степени соответствуют **всеобъемлющей концепции безопасности ОБСЕ**, которая охватывает военно-политическое, экономико-экологическое и человеческое измерение. УСБ/Р способствует необходимости применения всеобъемлющего подхода в работе с сектором безопасности, который предусматривает взаимодействие между различными субъектами и тематическими вопросами.<sup>16</sup> УСБ/Р призывает должным образом учитывать различные процессы реформ, которые взаимно подкрепляют друг друга (реформа полиции, реформа системы правосудия и т. д.), вместо того, чтобы заниматься такими процессами по отдельности. УСБ/Р также признает, что успешная реформа сектора безопасности выходит за рамки изменений в отдельных компонентах сектора, которые

15 Для получения дополнительной информации см. главу «Оценка потребностей в сфере УСБ/Р».

16 Конкретные примеры см. на схеме 1 в главе «Межизмеренческие подходы в сфере УСБ/Р».

зачастую лишь укрепляют потенциал, эффективность и профессионализм отдельных учреждений сектора безопасности. Поэтому деятельность, связанная с УСБ/Р, обычно охватывает все измерения ОБСЕ и включает в себя целостное понимание безопасности и субъектов, участвующих в обеспечении безопасности, управлении и надзоре. УСБ/Р, таким образом, может пониматься как подход, обеспечивающий реализацию всеобъемлющей концепции безопасности ОБСЕ при работе с учреждениями сектора безопасности.

Таким образом, более стратегический, согласованный и скоординированный подход к УСБ/Р может способствовать укреплению межизмеренческой координации и сотрудничества. Следуя такому подходу, ОБСЕ может обеспечить переход от разрозненности усилий в своей программной деятельности к более комплексной интеграции обязательств и мандатов, которые ранее рассматривались отдельно. Таким образом, данный подход может содействовать предоставлению более эффективного содействия в рамках национальных процессов реформы. Учитывая, что сектор безопасности зачастую рассматривается в основном через военно-политическую призму, важно подчеркнуть, что многие аспекты в рамках человеческих, экономико-экологических измерений являются неотъемлемыми элементами в общем подходе к УСБ/Р. Путем применения такого всеобъемлющего подхода к УСБ/Р, может быть достигнут высокий уровень синергии при работе с учреждениями сектора безопасности.<sup>17</sup>

## 4.2 УСБ/Р как основа для разработки, ориентированных на результаты, устойчивых и эффективных программ ОБСЕ

Во времена все более усложняющейся обстановки в плане безопасности, которая предъявляет множество различных требований к государствам и их институтам сектора безопасности, крайне важно максимально эффективно использовать все доступные ресурсы и опыт. Укрепление межизмеренческой координации и сотрудничества также означает более стратегическое, эффективное и согласованное использование ресурсов в целях повышения эффективности расходования средств. Касательно деятельности в области УСБ/Р, эффективность может быть достигнута путем проведения совместной работы с соответствующими субъектами, а не с отдельными лицами. Данная деятельность может включать, например, проведение совместных мероприятий со всеми субъектами сектора уголовного правосудия, вместо того, чтобы проводить отдельные мероприятия с полицией, прокурорами, судьями или тюремными должностными лицами. Кроме того, работа ОБСЕ в области УСБ/Р включена в долгосрочный процесс преобразований, ориентированных на более широкое институциональное строительство, с целью обеспечения надлежащего управления и финансовой устойчивости уси-

---

17 Для получения дополнительной информации см. главу «Межизмеренческие подходы в сфере УСБ/Р».

лий по проведению реформ. УСБ/Р как основа для составления программ означает переход от специальных проектов к применению (более) стратегического, целостного и долгосрочного подхода к изменениям.<sup>18</sup>

### 4.3 УСБ/Р как важный вклад в процессы национальной реформы

Принципы УСБ/Р закреплены в многочисленных обязательствах ОБСЕ, касающихся функционирования учреждений сектора безопасности в таких областях, как демократический и гражданский надзор, демократическая полицейская деятельность, защита прав человека, учет гендерной проблематики, верховенство права, борьба с коррупцией, надлежащее управление, борьба с терроризмом, обеспечение безопасности границ, сокращение СОЛВ и многие другие. Таким образом, УСБ/Р обеспечивает концептуальную **основу для практической реализации и выполнения многих обязательств ОБСЕ на практике.**<sup>19</sup>

Кроме того, делая акцент на повышение эффективности и профессионализма учреждений секторов безопасности, УСБ/Р способствует формированию подотчетного, хорошо управляемого сектора безопасности, который следует подходу, ориентированному на человека, и может служить поставщиком и гарантом безопасности для всех людей. Это способствует **укреплению общественного доверия**, поскольку подотчетный сектор безопасности повышает доверие между общественностью и государством, укрепляет легитимность государственных учреждений и уменьшает вероятность напряжения и конфликта в данном обществе.

Надлежащее УСБ также помогает **более эффективно противостоять существующим и возникающим угрозам безопасности**, в частности, транснациональным угрозам. Угрозы и риски безопасности становятся более сложными и взаимосвязанными, чем когда-либо прежде, и часто усугубляются экономической асимметрией, социальными разногласиями, плохим управлением и слабыми институтами. Многие из сегодняшних угроз безопасности, такие как организованная преступность, терроризм, киберпреступность, торговля людьми и незаконные товары, а также риски безопасности, возникающие в результате пандемий, требуют многомерных мер реагирования. Ни один из этих вопросов не может быть эффективно решен только одним учреждением или государством. Они требуют тесного сотрудничества между различными субъектами на местном, национальном и международном уровнях. В качестве основы, способствующей всеобъемлющему подходу к безопасности, пытаюсь

18 Для получения дополнительной информации см. главу «[Разработка программ, ориентированная на результат, в сфере УСБ/Р](#)».

19 Например, см. главу «[Поддержка основанных на управлении подходов к укреплению добропорядочности в секторе безопасности](#)».

преодолеть обособленность, в то же время укрепляя региональное сотрудничество, УСБ/Р может способствовать предотвращению и противодействию транснациональным угрозам.<sup>20</sup> Применяя принципы надлежащего управления, жизнеспособность и оперативность учреждений сектора безопасности могут быть укреплены, что повысит их способность адаптироваться к быстро развивающимся потребностям в безопасности отдельных лиц и сообществ, которым они служат.

#### 4.4 УСБ/Р и конфликтный цикл

Решение № 3/11 Совета министров об элементах конфликтного цикла признает необходимость применения всеобъемлющих и межизмеренческих мер реагирования для решения многогранных причин кризисов и конфликтов.

**Схема 4:** Конфликтный цикл



<sup>20</sup> Дополнительную информацию см. в главах «Межизмеренческие подходы к УСБ/Р» и «Укрепление регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р».

Многие насильственные конфликты во всем мире связаны со структурными недостатками в секторе безопасности. Учреждения сектора безопасности, которые плохо управляются, коррумпированы, политизированы, неэффективны, не являются ни представительными, ни репрезентативными по отношению к населению, которому они служат, совершают нарушения прав человека и не являются достаточно подотчетными, и сами по себе представляют коренную причину конфликта. Кроме того, они могут дестабилизировать и без того нестабильные ситуации и могут стать движущей силой конфликта вместо того, чтобы способствовать предотвращению конфликта. Эмпирические данные свидетельствуют о том, что страны с плохо управляемым секторами безопасности имеют более высокий риск насилия и гражданского конфликта на 30-45 процентов.<sup>21</sup> С другой стороны, хорошо функционирующий сектор безопасности, управляемый в соответствии с обязательствами и принципами ОБСЕ, повышает устойчивость к кризису и способствует стабильности. Поэтому подотчетный сектор безопасности, который реагирует на потребности всего населения, имеет жизненно важное значение для эффективного предотвращения конфликта.

Многие государства-участники признали важность эффективных и подотчетных учреждений сектора безопасности и их значительный вклад в раннее предупреждение, предотвращение конфликта, урегулирование и разрешение кризисов, постконфликтное восстановление и устойчивое миростроительство. Это также позволило Генеральному секретарю рекомендовать в своем отчете «дальнейшую интеграцию УСБ/Р в инструментарий ОБСЕ по конфликтному циклу, чтобы укрепить работу ОБСЕ в сфере УСБ/Р в контексте глобальных усилий по предотвращению конфликтов и поддержанию мира»<sup>22</sup>.

В связи с этим любой анализ конфликтов должен признавать роль сектора безопасности, а также УСБ/Р в предотвращении конфликтов. В то же время, содействие в области УСБ/Р всегда должно учитывать возможные последствия конфликта и различные этапы конфликтного цикла и соответствующую роль, которую может играть УСБ/Р на этих этапах. Это поможет обеспечить долгосрочную устойчивость и эффективность усилий по проведению реформ, например, путем обеспечения надлежащего рассмотрения динамики конфликтов и применения подхода «не навредить», особенно в отношении групп, находящихся в уязвимом положении, при взаимодействии с учреждениями сектора безопасности.<sup>23</sup>

---

21 Дорит Кул и Тим Свейс, *The Good, the Bad, and the Ugly: A Framework to Assess Security Sectors' Potential Contribution to Stability* (Гаага: Гаагский центр стратегических исследований, 2020 г.), стр. 20.

22 ОБСЕ, *The OSCE Approach to Security Sector Governance and Reform (SSG/R): Report by the Secretary General of the OSCE* (Вена, 2019), SEC.GAL/42/19, стр. 14.

23 Рекомендации Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств в отношении полицейской деятельности в многоэтнических обществах *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* (Гаага, 2006 г.) Грацские рекомендации о доступе к правосудию и национальным меньшинствам *Graz Recommendations on Access to Justice and National Minorities* (Гаага, 2017 г.) предлагают практические рекомендации в этом отношении

Ключевой концептуальной основой инструментария ОБСЕ относительно конфликтного цикла является поэтапный подход к различным фазам конфликтного цикла. Данный подход охватывает первичный, вторичный и третичный уровни предотвращения конфликта.<sup>24</sup>

#### 4.4.1 **Первичный уровень предотвращения:** предотвращение конфликтов, раннее предупреждение и раннее реагирование

Первичный уровень предотвращения конфликта связан с предотвращением насильственных конфликтов путем успешного применения инструментов раннего предупреждения и раннего реагирования путем осуществления долгосрочных мер, направленных на устранение коренных причин конфликта. Первичное предотвращение направлено на поддержание мира путем укрепления мирных механизмов регулирования конфликта, способствуя тем самым предотвращению перерастания конфликтов в насилие.

Поскольку учреждения государственного сектора безопасности обладают монополией на законное применение силы, они, по умолчанию, являются одними из ключевых игроков как в **долгосрочном структурном, так и в краткосрочном оперативном предотвращении**. В отличие от гражданского общества, вклад учреждений сектора безопасности в структурное предотвращение не всегда заметен. Этот вклад связан с тем, как они обеспечивают безопасность (то есть с применением силы) и как они управляются и контролируются. Надлежащее управление сектором безопасности в соответствии с обязательствами и принципами ОБСЕ помогает избежать риска того, что учреждения сектора безопасности могут стать первопричинами или даже движущей силой конфликтов и нестабильности. Таким образом, оказание содействия в области УСБ/Р в целях обеспечения полного выполнения обязательств и принципов ОБСЕ является жизненно важным с точки зрения структурного предотвращения.

С другой стороны, в случае оперативного предотвращения, особенно в кризисных ситуациях, учреждениям сектора безопасности уделяется повышенное внимание, и в зависимости от того, как они справляются с ситуацией, они могут способствовать либо деэскалации, либо дальнейшей эскалации. Следовательно, в контексте оперативного предотвращения в равной степени важно, чтобы учреждения сектора безопасности действовали в соответствии с обязательствами и принципами ОБСЕ и способствовали деэскалации, а не эскалации кризисной ситуации. Таким образом, содействие ОБСЕ в области УСБ/Р поддерживает как структурное, так и оперативное предотвращение.

Кроме того, УСБ/Р поощряет подходы, способствующие участию женщин и других маргинализированных групп (например, этнические меньшинства) в учреждениях сектора безопасности, что также имеет ключевое значение для структурного предотвращения. Только

---

24 Майкл Райт, «Преодоление конфликтного цикла – меняющийся инструментарий ОБСЕ» Addressing the Conflict Cycle – The OSCE’s Evolving Toolbox в «Позициях ОБСЕ» (Гамбург: IFSH, 2020).

инклюзивный сектор безопасности может обеспечить эффективное предоставление услуг, обеспечивая эффективное удовлетворение потребностей всего населения в области безопасности, и не допустить недовольств, которые могут разжечь конфликт.

В силу всех этих причин, УСБ/Р относится к раннему предупреждению и принятию мер на раннем этапе. Потенциальные недостатки в секторе безопасности страны и их влияние на способность страны удовлетворять потребности и решать проблемы в области безопасности являются важными сигналами **раннего предупреждения**. Только подотчетные учреждения сектора безопасности, которые уважают верховенство права и права человека, могут в полной мере завоевать доверие общественности и быть в состоянии эффективно реагировать на потребности в области безопасности всего населения, обеспечивая тем самым равный доступ к безопасности и правосудию и способствуя структурному предотвращению конфликта и миру. Напротив, неравноправный доступ или отсутствие доступа к безопасности и правосудию из-за того, что учреждения сектора безопасности неэффективны, коррумпированные или не имеют демократического надзора, нарушают права человека или дискриминация имеет место в отношении конкретных групп - провоцируют коллективные недовольства, которые могут привести к социальным волнениям и насилию или разжечь уже существующие конфликты.

В области принятия мер на **раннем этапе**, ОБСЕ располагает набором официальных инструментов для ослабления напряженности до того, как она перерастет в насилие. Краткое изложение основных механизмов и процедур, имеющихся в ОБСЕ, приведено в документе «Механизмы и процедуры ОБСЕ: Резюме/сборник».<sup>25</sup> Учреждения сектора безопасности являются одними из наиболее важных заинтересованных организаций на данном этапе, поскольку зачастую именно они будут оперативно способствовать предотвращению дальнейшей напряженности и насилия (или эскалации их). Более того, ОБСЕ имеет длительный опыт в применении военных мер укрепления доверия и безопасности (ВМУДБ), а также не-военных мер укрепления доверия (МУД). ВМУДБ включают различные меры прозрачности и проверки, механизмы снижения риска или обмена военной информацией. УСБ/Р может предоставить ряд тематических отправных точек для разработки и осуществления таких ВМУДБ и МУД и наоборот.

#### 4.4.2 **Вторичный уровень предотвращения:** реагирование и регулирование кризисов

Когда конфликты перерастают в насилие, вторичное предотвращение направлено на сдерживание насилия и возвращение конфликта на ненасильственный уровень, тем самым прокладывая путь ненасильственному разрешению конфликта. Хотя на данном этапе эффективность работы учреждений сектора безопасности будет во многом зависеть от предыдущих

---

25 Краткое изложение основных механизмов и процедур, имеющихся в рамках ОБСЕ, представлено в ОБСЕ, *OSCE Mechanisms and Procedures: Summary/Compendium* (Вена, 2011).

усилий в области УСБ/Р, необходимо признать, что деятельность в области УСБ/Р, как таковая, часто может выполнять ограниченную роль в ходе реагирования и регулирования кризиса, поскольку данная деятельность, как правило, включает более долгосрочные процессы. Вместе с тем существуют некоторые отправные точки для УСБ/Р также на этапе вторичного предотвращения.

При эскалации насилия необходимо предпринимать усилия для прекращения боевых действий. В этой связи содействие диалога, посредничества и прекращение огня обеспечивают критически важное пространство для диалога между сторонами конфликта. Такой диалог может задать тон для дальнейших мирных переговоров, в том числе по вопросам, относящимся к УСБ/Р, которые могут стать важной частью мирного соглашения. Активное взаимодействие с субъектами сектора безопасности также имеет важное значение для согласования и обеспечения мер безопасности, необходимых для осуществления мирных процессов. Многие окончательные, убедительные мирные соглашения включают элементы УСБ/Р, такие, как положения о реформах в области обороны, полиции, правосудия и разведки. Конкретные дорожные карты могут быть разработаны для положений УСБ/Р в мирных соглашениях.<sup>26</sup>

Другой отправной точкой для УСБ/Р на этапе вторичного предотвращения является необходимость взаимодействия с субъектами безопасности даже до полного прекращения военных действий. Такое взаимодействие зачастую важно не только для оперативного обеспечения безопасности на местах, а также в качестве основы для будущих процессов реформ.

Успех процессов урегулирования конфликтов и связанных с ними процессов УСБ/Р, таких как защита гражданских лиц и соблюдение гуманитарного права, зависит не только от политической воли сторон, но и от того, насколько инклюзивным является процесс. В процессе урегулирования конфликтов, женщины зачастую выполняют ключевую роль в осуществлении преобразований на низовом уровне. Тем не менее, они имеют ограниченный доступ к официальным мирным переговорам. Чтобы мирные процессы были устойчивыми, женщины должны принимать значимое участие как в формальных, так и неформальных переговорах, в том числе в процессах, связанных с УСБ/Р. В постконфликтных ситуациях, у женщин есть особые потребности в области безопасности, которые должны учитываться за столом переговоров. Для обеспечения этого, требуется значимое участие женщин в переговорных процессах и диалоге. Инвестиции также должны быть направлены на неофициальный диалог и деятельность по урегулированию конфликтов, а также в деятельность на низовом уровне, такую как партнерские отношения между гражданским обществом и сектором безопасности.

---

26 Например, конкретные положения относительно формирования Конституционного суда в Охридском соглашении явно чувствительны к конфликту и институционализируют предотвращение конфликта. В рамках мероприятий по модернизации законодательства перечислены конкретные параметры реформы полиции. Раздел о прекращении военных действий касается роспуска военизированных вооруженных формирований и принятия правил и условий НАТО.

#### 4.4.3 Третичный уровень предотвращения: постконфликтное восстановление и миростроительство

Третичный уровень предотвращения направлен на предотвращение возобновления насильственных конфликтов. Это предполагает эффективное осуществление мирных соглашений, усилий по примирению и деятельности, способствующей механизмам мирного урегулирования конфликтов, а также помогает устранить старые или новые коренные причины и факторы конфликтов, включая мер укрепления доверия; Составление программ в области УСБ/Р может в значительной степени способствовать постконфликтному восстановлению и устойчивому миростроительству, поскольку учреждения сектора безопасности вновь являются ключевыми субъектами на данном этапе конфликтного цикла.

В постконфликтном периоде международная помощь может быть сосредоточена в основном на военной помощи, подготовке и оснащении («жесткая безопасность»), с тем чтобы избежать немедленного возобновления насилия.

Однако для обеспечения устойчивого мира такая деятельность должна сочетаться с гораздо более всеобъемлющими и долгосрочными усилиями, направленными на устранение более скрытых и систематических причин конфликтов. В этом контексте программы и проекты в области УСБ/Р могут играть важную роль, например, путем поощрения соблюдения прав человека, правосудия переходного периода и примирения, подходов направленных на управление для эффективного предоставления услуг и процессов РДР которые, надлежащим образом, связаны с общими процессами реформы. Наглядными примерами мер укрепления доверия, используемых на третичном этапе предотвращения конфликта, служат усилия по укреплению доверия касающиеся передислокации полицейских сил в бывших районах Юго-Восточной Европы или Инициативы общественной безопасности в Кыргызстане.<sup>27</sup>

Процессы УСБ/Р в районах, в которых имели место насильственные конфликты, должны быть всеобъемлющими и принимать во внимание сложность постконфликтных ситуаций, таких как распространение СОЛВ и развал государственных служб, в том числе в секторе безопасности. В таких контекстах необходимо убедиться, что потребности в безопасности всех слоев населения, в частности наиболее уязвимых и наиболее пострадавших от предыдущего периода насилия, были эффективно удовлетворены. Наличие сильных демократических институтов имеет в этой связи центральное значение и является ключевым фактором устойчивого мира. Работа по УСБ/Р в направлении укрепления демократического надзора, подотчетности, инклюзивности и оперативности сектора безопасности может быть важным вкладом в такие усилия.

---

27 Подробнее об этих примерах см. ОБСЕ, Руководство ОБСЕ по невоенным мерам укрепления доверия *OSCE Guide on Non-military Confidence-Building Measures (CBMs)* (Вена, 2013 г.).

Необходимо учитывать, что изменения в управлении сектора безопасности и долгосрочный потенциал и институциональное строительство требуют время. Поэтому, подходы УСБ/Р, способствующие постконфликтному восстановлению и миростроительству, должны осуществляться в долгосрочной перспективе и в рамках всеобъемлющих стратегий.

## 4.5 Вклад УСБ/Р в Цели устойчивого развития ООН

УСБ/Р играет важную роль в обеспечении устойчивого мира и безопасности и имеет важное значение для устойчивого развития. Одним из ключевых элементов устойчивого развития является стабильность, которая повышается, надлежащим образом, за счет функционирующего сектора безопасности. В заявлении Совета министров 2019 года о роли ОБСЕ в УСБ/Р, 44 государств-участников признали, что «инклюзивный, подотчетный и демократически контролируемый сектор безопасности при полном уважении прав человека и верховенстве права может способствовать укреплению доверия между обществом и государством и стабильности во всем регионе ОБСЕ».<sup>28</sup>

Таким образом, надлежащее УСБ непосредственно поддерживает Цели устойчивого развития (ЦУР) Организации Объединенных Наций, в частности, ЦУР 5 – Гендерное равенство и ЦУР 16 – Мир, правосудие и эффективные институты. Сотрудничество ОБСЕ по вопросам УСБ/Р с другими многосторонними организациями – в частности ООН и ЕС – также поддерживает ЦУР 17 – Партнерство в интересах устойчивого развития.

---

28 Группа друзей ОБСЕ в сфере УСБ/Р, *Statement on the OSCE's role in supporting security sector governance and reform as part of the OSCE's comprehensive approach to security* (Братислава, 2019 г.), MC.DEL/63/19.

Вставка 3



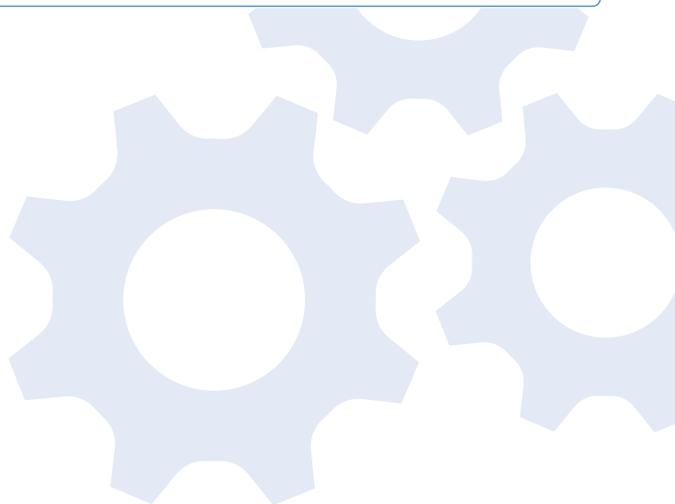
## Цели устойчивого развития ООН, имеющие наиболее соответствующее отношение к УСБ/Р

**ЦУР 5:** Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек

- ▶ Задачи 5.5: «Обеспечить полное и эффективное участие женщин и равные возможности для руководства на всех уровнях принятия решений в политической, экономической и общественной жизни»
- ▶ Задачи 5.с: «Принять и укрепить разумную политику и обязательное законодательство для продвижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей всех женщин и девочек на всех уровнях.

**ЦУР 16:** Содействие построению гармоничных и открытых сообществ в интересах устойчивого развития, обеспечение всеобщего доступа к правосудию и создание на всех уровнях эффективных, подотчетных институтов, способствующих участию широких слоев населения в политической и экономической жизни.

- ▶ Задача 16.3: «Продвигать верховенство закона на национальном и международном уровнях и обеспечивать равный доступ к правосудию для всех».
- ▶ Задача 16.4: «К 2030 году значительно сократить незаконные финансовые потоки и потоки оружия, усилить сбор и возврат украденных активов и бороться со всеми формами организованной преступности».
- ▶ Задача 16.5: «Существенно уменьшить коррупцию и взяточничество во всех их формах».
- ▶ Задачи 16.6: «Развитие эффективных, подотчетных и прозрачных институтов на всех уровнях».
- ▶ Задачи 16.7: «Обеспечение принятия ответных, инклюзивных, совместных и представительных решений на всех уровнях».
- ▶ Задача 16.а: «Укрепить соответствующие национальные институты, в том числе посредством международного сотрудничества, для создания потенциала на всех уровнях, в частности в развивающихся странах, для предотвращения насилия и борьбы с терроризмом и преступностью».



## 5. УСБ/Р в многостороннем контексте

Многие международные, региональные и национальные организации играют активную роль в УСБ/Р. Они предоставляют экспертные и консультативные услуги, повышают осведомленность и развивают национальный потенциал для надлежащего УСБ, включая демократический надзор, права человека и верховенство права. Международные и региональные организации также играют центральную роль в разработке политики, установление норм и стандартов, обеспечение подотчетности и поощрение верховенства права.<sup>29</sup>

**Организация Объединенных Наций:** на политическом уровне Совет Безопасности Организации Объединенных Наций принял две знаковые резолюции по УСБ (в 2014 и 2020), и Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций опубликовал три доклада по этому вопросу в 2008, 2013 и 2021 годах соответственно. На оперативном уровне во многих полевых офисах ООН существуют специализированные общесекторальные структуры по вопросам УСБ. Отдел по вопросам УСБ, находящийся в Управлении по делам органов обеспечения законности и безопасности (УДООЗБ) в структуре Департамента миротворческих операций служит в качестве координатора и технического ресурсного потенциала по вопросам УСБ для системы ООН, а также для национальных и международных партнеров. Он также выполняет функции Секретариата для Межведомственной целевой группы по вопросам УСБ ООН, координационным механизмом для оказания согласованной поддержки в области УСБ, который на данный момент состоит из 14 организаций ООН.<sup>30</sup> Первый том комплексных технических инструктивных записок ООН по УСБ был опубликован в 2012 году, другой в 2016, третий том выйдет в 2021 году.

В то время как ряд организаций ООН работает по вопросам, связанным с УСБ/Р, **Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНПООН)** было особенно активным в этой области. Организация подготовила множество публикаций и инструментов по темам, связанным с УСБ/Р, таким как предотвращение преступности, уголовное правосудие, полицейская реформа и тюремная реформа. УНП ООН работает с субъектами сектора безопасности по всему миру и является стратегическим партнером ОБСЕ, с которым ОБСЕ сотрудничает на основе совместных планов действий с 2011 года.

**Всемирный банк** подчеркивает ключевую роль, которую УСБ может выполнять в понимании и предотвращении насильственных конфликтов. В отчете 2018 года, опубликованном совместно с ООН, Всемирный банк признает, что РСБ может сыграть ключевую роль в укреплении

---

29 Все публикации, упомянутые в следующих абзацах, собраны в информационной вставке 4.

30 Для получения дополнительной информации см. Группа друзей реформы сектора безопасности Организации Объединенных Наций, *Report of the High-Level Panel and Discussion on the United Nations and Security Sector Reform: Between Policy and Practice* (2020).

доверия, легитимности и эффективности в обществе. В свою Стратегию Группы Всемирного банка по вопросам уязвимости, конфликтов и насилия (УКН), Всемирный банк включает взаимодействие с сектором безопасности в качестве одной из шести приоритетных областей для предотвращения и смягчения уязвимости, конфликтов и проблем насилия.

Другим ключевым многосторонним субъектом является **Европейский Союз (ЕС)**. С начала 2000-х годов институты ЕС постепенно увеличивают свою поддержку в рамках деятельности, связанной с РСБ, как путем применения финансовых, так и нефинансовых инструментов. К ним в первую очередь относятся программы развития, инструменты обеспечения мира и стабильности,<sup>31</sup> а также деятельность миссий общей политики безопасности и обороны (CSDP), развернутых в странах, не являющихся членами ЕС. В 2016 году была разработана стратегическая рамка в области РСБ в ЕС. Это привело к созданию механизма УСБ ЕС - консорциума экспертов, выполняющего функции постоянного технического органа, находящегося в распоряжении субъектов ЕС, в целях оказания более эффективной поддержки инициативам стран-партнеров в области УСБ/Р.

Другие региональные организации, которые приняли политические документы в области УСБ/Р, включают **Африканский союз, ECOWAS** и **ОЭСР**, которые в 2007 году были одними из первых, кто разработал всеобъемлющее руководство с изложением ключевых концепций, норм и принципов УСБ/Р.

Существует также несколько национальных организаций, занимающихся вопросами УСБ/Р, которые действуют в глобальном масштабе, такие как **Женевский центр по управлению сектором безопасности (DCAF)** и шведская **Академия Фольке Бернадот**. Обе организации являются стратегическими партнерами ОБСЕ, которые способствовали разработке как данных внутренних руководящих принципов, так и различных мероприятий ОБСЕ по наращиванию потенциала в сфере УСБ/Р.

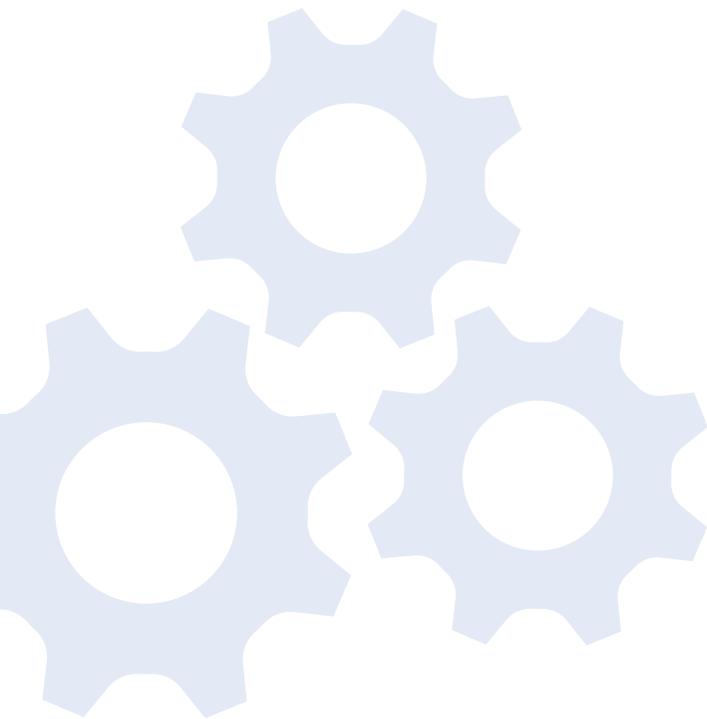
---

31 Например, Инструмент ЕС, способствующий стабильности и миру, или Африканский фонд мира.

## Вставка 4

**Ключевые многосторонние документы в области УСБ/Р**

- ▶ Council of the EU: Concept for ESDP support to SSR (2005)
- ▶ EU Commission: Concept for European Community Support for SSR (2006)
- ▶ UN Security Council Presidential Statement (2007)
- ▶ OECD DAC Handbook on Security System Reform (2007)
- ▶ First UN Secretary-General Report (2008)
- ▶ UN Integrated Technical Guidance Notes on SSR (2012)
- ▶ African Union Policy Framework on SSR (2013)
- ▶ Second United Nations Secretary-General Report (2013)
- ▶ UN Security Council Resolution 2151 (2014)
- ▶ EU-wide strategic framework to support SSR (2016)
- ▶ UN Integrated Technical Guidance Notes on Transnational Organized Crime and SSR (2016)
- ▶ ECOWAS Policy Framework for Security Sector Reform and Governance (2018)
- ▶ UN and World Bank Report «Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict» (2018)
- ▶ UN Security Council Resolution 2553 (2020)
- ▶ World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict, and Violence 2020–2025 (2020)





## 6. Ресурсы

- ▶ Африканский союз, *Рамочная политика в области реформы сектора безопасности* (Аддис-Абеба, 2013 г.), <https://www.peaceau.org/uploads/au-policy-framework-on-security-sector-reform-ae-ssr.pdf>.
- ▶ Комиссия Европейских сообществ, *Концепция поддержки Европейским сообществом реформы сектора безопасности* (Брюссель, 2006 г.), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0253:FIN:EN:PDF>.
- ▶ Совет Европейского союза, *Концепция ЕС по оказанию содействия в рамках ЕПБО для реформы сектора безопасности (РСБ)* (Брюссель, 2005), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12566-2005-REV-4/en/pdf>.
- ▶ DCAF (2013), *Краткое изложение: Аналитическое исследование по вопросу о роли ОБСЕ в управлении сектором безопасности и реформировании этого сектора* (Женева, 2013 год). <https://www.dcaf.ch/executive-summary-mapping-study-role-organization-security-and-co-operation-europe-osce-security>.
- ▶ DCAF, ОБСЕ/БДИПЧ, ООН Женщины, «Управление сектором безопасности, Реформирование сектора безопасности и гендерная проблематика,» в подборке информационных материалов по вопросам гендерной проблематике и безопасности (Женева, 2019). [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/GSToolkit\\_Tool-1%20EN%20FINAL\\_2.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/GSToolkit_Tool-1%20EN%20FINAL_2.pdf).
- ▶ DCAF, ОБСЕ/БДИПЧ, ООН Женщины, *Аналитическая записка: подход управления сектором безопасности к вопросу Женщины, мир и безопасность* (Женева, 2019 г.). [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/GSPolicyBrief\\_1%20EN%20FINAL\\_1.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/GSPolicyBrief_1%20EN%20FINAL_1.pdf).
- ▶ Дорит Кул и Тим Свейс, *Хороший, плохой и злой: Рамка для оценки потенциального вклада сектора безопасности в стабильность* (Гаага: Гаагский центр стратегических исследований, 2020 г.). <https://hcass.nl/wp-content/uploads/2021/01/The-Good-The-Bad-and-The-Ugly-2nd-edition.pdf>.
- ▶ ECOWAS, *Политическая рамка ECOWAS в области реформирования сектора безопасности и управления* (Дакар, 2018 год). <https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2018/08/ecowas-policy-framework-on-ssrg-english-adopted.pdf>.
- ▶ Европейская комиссия, *Элементы общеевропейской стратегической основы для содействия реформе сектора безопасности* (Брюссель, 2016 г.). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0031&from=EN>.
- ▶ Межведомственная рабочая группа по разоружению, демобилизации и реинтеграции, *Информационная записка для руководителей высшего звена по комплексным стандартам Организации Объединенных Наций в области разоружения, демобилизации и реинтеграции* (2019 г.). <https://www.unddr.org/wp-content/uploads/2019/11/Briefing-Note-for-Senior-Managers-on-the-IDDRS-2-FINAL.pdf>.
- ▶ Майкл Райт, «Рассмотрение конфликтного цикла – подборка появляющихся информационных материалов ОБСЕ» в «аналитических исследованиях ОБСЕ» (Гамбург: IFSH, 2020). <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748922339-03/addressing-the-conflict-cycle-the-osce-s-evolving-toolbox>.

- ▶ ОЭСР, *Справочник ДАС ОЭСР по реформе системы безопасности* (Париж, 2007 г.). [https://www.oecd-ilibrary.org/development/the-oecd-dac-handbook-on-security-system-reform\\_9789264027862-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/the-oecd-dac-handbook-on-security-system-reform_9789264027862-en).
- ▶ ОБСЕ, *Парижская хартия для новой Европы* (Париж, 1990 г.). <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf>.
- ▶ ОБСЕ, *Руководящие принципы по УСБ/Р для сотрудников ОБСЕ* (первое издание) (Вена, 2016 г.). <https://www.osce.org/secretariat/231176>.
- ▶ ОБСЕ, *Руководство ОБСЕ по не-военным мерам укрепления доверия (МУД)* (Вена, 2013 г.). <https://www.osce.org/secretariat/91082>.
- ▶ ОБСЕ, *Механизмы и процедуры ОБСЕ: резюме/сборник* (Вена, 2011 г.). <https://www.osce.org/cpc/34427>.
- ▶ ОБСЕ, *Подход ОБСЕ к управлению в секторе безопасности и реформированию этого сектора (УСБ/Р): Доклад Генерального секретаря ОБСЕ* (Вена, 2019 г.). <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/414725.pdf>.
- ▶ ОБСЕ, *Группа друзей УСБ/Р, Заявление о роли ОБСЕ в оказании содействия в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора в рамках всеобъемлющего подхода ОБСЕ к безопасности* (Братислава, 2019), МС.DEL/63/19. <https://www.osce.org/files/f/documents/f/c/442288.pdf>.
- ▶ ОБСЕ, *Группа друзей УСБ/Р, Совместное заявление о роли ОБСЕ в оказании содействия в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора в рамках всеобъемлющего подхода ОБСЕ к безопасности* (Стокгольм, 2021), МС.DEL/44/21. <https://www.osce.org/chairmanship/506717>.
- ▶ ОБСЕ/ВКНМ, *Грацские рекомендации о доступе к правосудию и национальных меньшинствах* (Гаага, 2017). <https://www.osce.org/hcnm/graz-recommendations>.
- ▶ ОБСЕ/ВКНМ, *Рекомендации по работе полиции в мультиэтнических обществах* (Гаага, 2006 г.). <https://www.osce.org/hcnm/policing-recommendations>.
- ▶ ОБСЕ, *Парламентская ассамблея, «Резолюция об «Укреплении подхода ОБСЕ к оказанию содействия в сфере управления сектором безопасности и реформирования этого сектора в государствах-участниках и государствах-партнерах» в Берлинской декларации и резолюциях, принятых Парламентской ассамблеей ОБСЕ на 27-й ежегодной сессии* (Берлин, 2018 г.). <https://www.oscepa.org/en/documents/annual-sessions/2018-berlin/declaration-26/3742-berlin-declaration-eng/file>.
- ▶ Председательство Испании в ОБСЕ, *«Доклад председательства об основных нормах и принципах ОБСЕ в области управления/реформирования сектора безопасности»* (Мадрид, 2007 г.). <https://www.osce.org/files/f/documents/5/5/29386.pdf>.
- ▶ Организация Объединенных Наций, *Стрелковое оружие и легкие вооружения в контексте реформы сектора безопасности* (2020 г.). <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/09/MOSAIC-02.20EV1.0.pdf>.
- ▶ Организация Объединенных Наций и Всемирный банк, *Пути к миру: инклюзивные подходы к предотвращению насильственных конфликтов* (Вашингтон, округ Колумбия, 2018 г.). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337>.
- ▶ Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций/Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, *Обеспечение безопасности государств и обществ: усиление всесторонней поддержки Организации Объединенных Наций в реформе сектора безопасности — Доклад Генерального секретаря* (Нью-Йорк, 2013 г.), А/67/970–S/2013/480. [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2013/480](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/480).

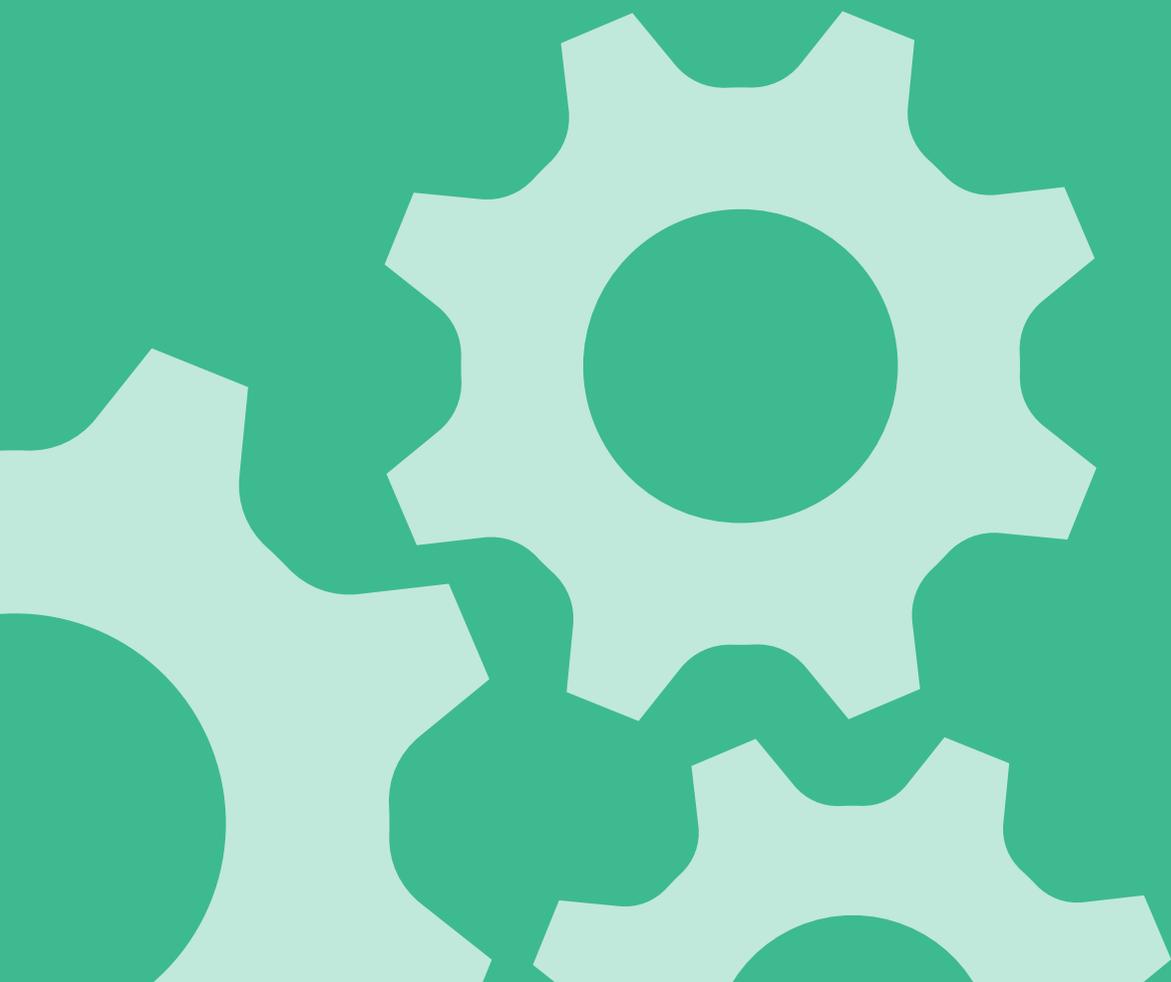
- ▶ Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций/Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, *Обеспечение мира и развития: роль Организации Объединенных Наций в оказании содействия в сфере реформирования сектора безопасности – Доклад Генерального секретаря* (Нью-Йорк, 2008 г.), A/62/659–S/2008/39. [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/62/659](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/62/659).
- ▶ Группа друзей Организации Объединенных Наций по реформе сектора безопасности, *Отчет Группы высокого уровня и обсуждение по реформы сектора безопасности Организации Объединенных Наций: между политикой и практикой* (2020 г.). [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2020-05-11\\_-\\_report\\_hl\\_panel\\_and\\_discussion\\_ssr\\_policy\\_final2.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2020-05-11_-_report_hl_panel_and_discussion_ssr_policy_final2.pdf).
- ▶ Совет Безопасности ООН, *Резолюция 2151* (2014 г.) (Нью-Йорк, 2014 г.), S/RES/2151. <https://digitallibrary.un.org/record/769811>.
- ▶ Совет Безопасности ООН, *Резолюция 2553 (2020)* (Нью-Йорк, 2014 г.), S/RES/2553. <https://digitallibrary.un.org/record/3893781>.
- ▶ Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, *Заявление Председателя Совета Безопасности* (Нью-Йорк, 2007 г.), S/PRST/2007/3. <https://undocs.org/S/PRST/2007/3>
- ▶ Целевая группа Организации Объединенных Наций по реформированию сектора безопасности, *Комплексные технические рекомендации по реформе сектора безопасности: Транснациональная организованная преступность и реформа сектора безопасности* (Нью-Йорк, 2016 г.). [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/integrated\\_technical\\_guidance\\_notes\\_on\\_transnational\\_organized\\_crime\\_and\\_security\\_sector\\_reform.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/integrated_technical_guidance_notes_on_transnational_organized_crime_and_security_sector_reform.pdf).
- ▶ Целевая группа ООН по реформированию сектора безопасности, *Комплексные технические рекомендации ООН по реформированию сектора безопасности* (Нью-Йорк, 2012 г.). [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un\\_integrated\\_technical\\_guidance\\_notes\\_on\\_ssr\\_1.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_integrated_technical_guidance_notes_on_ssr_1.pdf).
- ▶ Виктор-Ив Гебали, «Нормы и деятельность ОБСЕ, связанные с реформированием сектора безопасности: незавершенная головоломка», *Безопасность и права человека*, 4 (2008 г.), стр. 273–283. <https://www.shrmonitor.org/osce-norms-activities-related-security-sector-reform-incomplete-puzzle/>.
- ▶ Всемирный банк, *Группа Всемирного банка, Стратегия в отношении уязвимости, конфликтов и насилия на 2020–2025 годы* (Вашингтон, округ Колумбия, 2020 г.). <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/844591582815510521/world-bank-group-strategy-for-fragility-conflict-and-violence-2020-2025>.



---

**Руководящие** принципы ОБСЕ

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



## Краткое изложение

Поддержка в сфере УСБ/Р всегда должна основываться на межизмеренческом подходе, основанном на всеобъемлющей концепции безопасности ОБСЕ, чтобы учитывать целостный характер национальных процессов УСБ/Р. Эта глава призвана дать сотрудникам ОБСЕ рекомендации о содействии использованию межизмеренческих подходов в деятельности, связанной с управлением сектором безопасности и реформированием этого сектора (УСБ/Р). Цель таких подходов состоит в том, чтобы способствовать переходу от фрагментарной поддержки, которая может иметь ограниченный эффект в установлении синергетического эффекта взаимодействия между различными измерениями на стратегическом и оперативном уровнях. В этой главе содержится руководство по вопросу объективной ценности межизмеренческого подхода (раздел 1), потенциальной синергии содействия в сфере УСБ/Р в трех измерениях ОБСЕ (раздел 2) и практической реализации межизмеренческого подхода (раздел 3).

Был 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 который опирается УСБ/Р, это потребность в целостном подходе, предполагающем признание наличия взаимосвязей между различными сегментами и субъектами сектора безопасности. Реформирование одного сегмента сектора безопасности нельзя с успехом реализовать, если оно не учитывает воздействие или необходимость реформы в других сегментах сектора безопасности. Таким образом, осуществление таких реформ и работа в направлении УСБ требуют эффективной координации между субъектами сектора безопасности. Чтобы опираться на целостное понимание процессов УСБ/Р, ОБСЕ должна в полной мере использовать свой межизмеренческий подход к безопасности, в том числе путем укрепления внутренней координации.
- **Определение общих целей, в сфере УСБ/Р, и их достижение путем применения межизмеренческого подхода:** Существует опасность подмены межизмеренческого подхода суммой усилий, прилагаемых в каждом из трех измерений в целях оказания содействия в сфере УСБ/Р. Напротив, для усиления воздействия поддержки в сфере УСБ/Р ОБСЕ требуется применить комплексный подход. Благодаря такому комплексному подходу участники ОБСЕ во всех трех измерениях вносят свой вклад в достижение общей цели. 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 синергетические связи в содействии, оказываемом различными субъектами ОБСЕ, особенно если они в разных измерениях. Речь идет, в частности, об осознании того, что оказание содействия в одном сегменте сектора безопасности может

иметь последствия для другого его сегмента, и, следовательно, это содействие наиболее эффективно, когда оно осуществляется взаимодополняющим образом, использующим преимущества синергии во всех измерениях.

- **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 программные цели, а также области потенциальных синергетических связей, которые могут способствовать достижению этих целей. Для выявления синергетических связей необходимо провести оценку потребностей, а тематическими отправными точками могут быть увязка реформ полиции и правосудия, укрепление демократического надзора, укрепление добросовестности, учет и продвижение гендерного равенства и прав человека, а также взаимодействие с гражданским обществом. Кроме того, необходимо 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 все три измерения безопасности ОБСЕ. Согласованная структура также должна быть отражена в любом проектном предложении. Механизмы стимулирования могут быть введены в действие для поощрения межизмеренческого сотрудничества, уже на этапе разработки проекта. С этой целью можно использовать существующие механизмы координации или разработать новые для поддержки внутренней координации, чтобы убедиться, что внедрение идет по плану, а субъекты из разных отделов/департаментов/исполнительных структур могут информировать друг друга о прогрессе и вносить соответствующий вклад в соответствии с тем, что было согласовано.

## 1. Обоснование: Важность межизмеренческого подхода

Межизмеренческий подход к УСБ/Р имеет важное значение для осуществления всеобъемлющей концепции безопасности ОБСЕ в соответствии с обязательствами ОБСЕ и оказания эффективной помощи в улучшении надлежащего управления сектором безопасности.

### 1.1 Дух Хельсинки: решение проблем безопасности путем применения всеобъемлющего и межизмеренческого подхода

Деятельность ОБСЕ как региональной организации зиждется на широком понимании концепции безопасности. Уже в Хельсинкском Заключительном акте в 1975 году государства-участники признали важность применения целостного подхода к рассмотрению вопросов безопасности, посредством трех неделимых измерений: военно-политическое (первое) измерение, экономико-экологическое (второе) измерение и человеческое (третье) измерение. Безопасность больше не рассматривалась узко как результат предотвращения конфликтов между государствами или за счет использования передовых систем разведки и обороны, а скорее как вопрос, вызывающий озабоченность всех учреждений — от законодательных органов до систем правосудия — и всех граждан в отдельности, и как членов гражданского общества.<sup>1</sup> В этом отношении подход ОБСЕ к безопасности сама по себе является межизмеренческим.

В контексте ОБСЕ рабочее определение УСБ/Р определяет его как политический и технический процесс, с помощью которого страна стремится повысить эффективность управления своим сектором безопасности.<sup>2</sup> Чтобы эффективно поддерживать государств-участников в обеспечении надлежащего управления сектором безопасности, исполнительные структуры и их департаменты и подразделения в трех измерениях должны вносить свой вклад и обладать для этого соответствующим опытом.

---

1 Хельсинкский заключительный акт определил три корзины безопасности, которые с тех пор стали известны как измерения. CSCE, *Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe* (Хельсинки, 1975 г.).

2 Для получения дополнительной информации см. главу «Понимание УСБ /Р в контексте ОБСЕ».

Необходимость в межизмеренческом подходе признана во многих обязательствах ОБСЕ, которые имеют прямое отношение к УСБ/Р и подчеркивают его важность. Например, в Консолидированных рамках ОБСЕ по борьбе с терроризмом 2012 года говорится, что Организация «содействует всеобъемлющему подходу к безопасности, увязывая военно-политическое, экономическое, экологическое и человеческое измерения, тем самым обеспечивая основу для согласованных и последовательных действий по предотвращению и борьбе с терроризмом».<sup>3</sup>

В нескольких решениях Совета министров признается, что гендерное равенство, защита прав человека и недискриминация требуют всестороннего учета во всех трех измерениях, что, естественно, предполагает участие судебных, прокурорских и правоохранительных органов в секторе безопасности.<sup>4</sup>

Таким образом, межизмеренческий подход объединяет работу различных субъектов и компонентов сектора безопасности во всех трех измерениях, тем самым реализуя всеобъемлющую концепцию безопасности ОБСЕ.

## 1.2 Оказание эффективной программной поддержки для продвижения надлежащего управления в секторе безопасности

В целях обеспечения применения межизмеренческого подхода ОБСЕ в сфере УСБ/Р, и эффективного оказания содействия в процессах национальных реформ на всесторонней основе, необходимы совместные усилия субъектов во всех трех измерениях, и необходимо вести активный поиск и поощрять использование межизмеренческих подходов при осуществлении всех соответствующих видов деятельности, независимо от того, к какому измерению они относятся с институциональной точки зрения.

В некоторых областях, например, в работе по противодействию терроризму и организованной преступности, это уже так. 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

---

3 ОБСЕ, *OSCE Consolidated Framework for the Fight against Terrorism* (Вена, 2012), PC.DEC/1063, стр. 3.

4 ОБСЕ, *Ministerial Council Decision on Preventing and Combating Violence against Women* (Любляна, 2005 г.), MC.DEC/15/05; ОБСЕ, *Ministerial Council Decision on Women in Conflict Prevention, Crisis Management and Post-conflict Rehabilitation* (Любляна, 2005 г.), MC.DEC/14/05. ОБСЕ,

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. Поддержка руководства высшего звена для создания стратегических рамок будет необходима для реализации такого подхода, начиная с этапа программного планирования.<sup>5</sup>

В конечном итоге, целью поддержки межизмеренческих подходов к УСБ/Р является повышение эффективности, результативности, прозрачности и воздействия поддержки, предоставляемой ОБСЕ. Кроме того, межизмеренческие подходы обеспечивают легитимность ОБСЕ при повышении осведомленности среди национальных субъектов о необходимости применения всеобъемлющего национального подхода к УСБ/Р.

Хотя во многих обязательствах ОБСЕ 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. Тем не менее, деятельность во всех трех измерениях ОБСЕ может способствовать улучшению УСБ/Р. Например, деятельность по усилению соблюдения прав человека со стороны полиции или вооруженных сил, обычно осуществляется под руководством проекта в области третьего измерения, возможно, в рамках совместной деятельности в первом измерении. Конкретно речь идет о деятельности в рамках первого измерения, такой, как предоставление полиции средств контроля массовых беспорядков (например, снаряжения для подавления массовых беспорядков), которую необходимо дополнять обучением и протоколами в области прав человека под руководством экспертов третьего измерения.<sup>6</sup> Деятельность в поддержку надлежащего управления и добросовестности учреждений сектора безопасности обычно возглавляется субъектами второго измерения.

---

5 См. главу «Разработка программы, ориентированной на результат, в сфере УСБ/Р» и раздел 4 ниже.

6 Для получения дополнительной информации см., например, ОБСЕ// БДИПЧ, *Guide on Law Enforcement Equipment Most Commonly Used for Policing Assemblies* (Варшава, 2021 г.).

Помимо этого, некоторые виды деятельности не всегда институционально ограничены каким-либо одним измерением, но могут осуществляться 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, – для этого необходим опыт во всем трем измерениям. Хотя некоторые из этих сквозных вопросов, как например гендерные аспекты или права человека, рассматриваются в рамках деятельности первого измерения, иногда их просто добавляют в конце процесса, а не интегрируют в него, начиная с этапа планирования. Кроме того, известны случаи, когда были упущены возможности по укреплению надлежащего управления сектором безопасности по той причине, что рассматриваемый вопрос представлялся как имеющий отношение только ко второму измерению.<sup>7</sup> В приведенной ниже схеме показано, как деятельность, касающаяся УСБ/Р, вписывается в рамки межизмеренческой деятельности ОБСЕ.<sup>8</sup>

---

7 Конкретные рекомендации по решению этой проблемы см. в [разделах 2](#) и [разделах 3](#) ниже.

8 На этой схеме показано, как различные элементы УСБ/Р могут вписаться в эти три измерения. Перечень не претендует на то, чтобы быть исчерпывающим. Деятельность, которая связана с УСБ/Р, но не считается деятельностью УСБ/Р, не включена. Например, хотя общепризнано, что поддержка демократических выборов является ключевым элементом долгосрочной безопасности и стабильности и может в некоторых случаях служить отправной точкой для усилий в сфере УСБ/Р, это не деятельность по УСБ/Р.

**Схема 1:** Деятельность, касающаяся УСБ/Р, в системе трех измерений ОБСЕ

## 2. Выявление межизмеренческих синергетических связей

Содействие эффективному УСБ/Р требует вклада программ во всех трех измерениях в сектор безопасности, который поддерживает права человека и верховенство закона, обеспечивает гендерное равенство и придерживается принципов подотчетности, прозрачности, эффективности, участия, инклюзивности и оперативности.

Одним из первых шагов является выявление потенциальных синергетических связей, которые следует развивать. Хотя приведенный ниже перечень не является исчерпывающим, в нем указаны некоторые отправные точки, которые можно использовать в рамках программной поддержки ОБСЕ для содействия внедрению принципов надлежащего управления сектором безопасности.<sup>9</sup> Для этого на практике потребуется взаимодополняющая поддержка по всем трем измерениям. Некоторые принципы, например, гендерные аспекты и права человека, всегда должны учитываться при использовании синергетических связей.<sup>10</sup>

Межизмеренческий подход к оказанию содействия в сфере УСБ/Р состоит не в том, чтобы нарочно создавать дополнительную работу ради работы, и не для того, чтобы каждый проект включал деятельность во всех измерениях. Его цель состоит в выявлении и обеспечении синергетических связей в программной деятельности, которые могут способствовать достижению стратегических целей ОБСЕ на более высоком уровне в данном контексте.

### 2.1 Увязка реформы полиции и реформы 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.<sup>11</sup> Успех реформы полиции в большой степени зависит от параллельного продвижения реформирования судебной системы. Для поддержки такой увязки всеобъемлющим образом, требуется применения межизмеренческого подхода. Например, наращивание потенциала полиции в области судебной экспертизы должно сопровождаться проведением оценки наличия возможностей и пра-

9 Для получения дополнительной информации см. главу [«Понимание УСБ/Р в контексте ОБСЕ»](#).

10 См. также [раздел 2.7](#) ниже.

11 ОБСЕ, *OSCE Strategic Framework on Police-Related Activities (Вена, 2012 г.)*, PC.DEC/1049.

вовых основ для признания данных судебной экспертизы в качестве допустимых доказательств в суде. Аналогичным образом, при расширении возможностей полицейских для производства арестов необходимо обратить внимание на наличие достаточного числа обладающих необходимой квалификацией адвокатов. Помимо этого, для обеспечения эффективного рассмотрения уголовных дел, большое значение имеет содействие скоординированности работы полиции и судебных органов. Игнорирование подобных синергетических связей между реформой полиции и судебной реформой может привести к неадекватным мерам по борьбе с преступностью, что приведет к недовольству среди населения и недоверию к этим учреждениям.

Отправные точки для укрепления межизмеренческого сотрудничества в секторе безопасности и судебной системе могут включать:

- Оказывать содействие в усилении координации деятельности полиции, прокуратуры и судебных органов (например, содействовать в проведении оценок риска и разработке планов по управлению рисками на межведомственном 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, когда это необходимо, включая разработку меморандумов о взаимопонимании по информационному управлению.



#### **Подробные рекомендации по поддержке увязки между реформой полиции и реформой судебной системы см.:**

- ОБСЕ (2013), „Reforma policije u okviru reforme krivičnog pravno sistema« (*Police Reform within the Framework of Criminal Justice System Reform*)

#### **Практический пример 1**



### **Миссия ОБСЕ в Сербии содействует укреплению потенциала полиции и прокуратуры в области совместного расследования преступлений на месте преступления**

В 2011 году новый Уголовно-процессуальный кодекс ввел концепцию проведения в Сербии расследований под руководством прокурора, предоставив прокурорам полномочия проводить расследования и получать первичные доказательства. Это привело к существенным изменениям в функциях различных участников уголовного судопроизводства, таких как государственные прокуроры, судьи, адвокаты стороны защиты и полиция. Для этого также потребовалось определить новые роли судебных органов в установлении фактов, и упразднить следственную систему. Новый кодекс предусматривает улучшение работы по укре-

плению потенциала прокуратуры, особенно во время расследований, путем обеспечения эффективного сотрудничества между прокурорами и полицией.

В сотрудничестве с Национальным центром судебной экспертизы Министерства внутренних дел и Судебной Академией (СА), Миссия разработала и осуществила учебную программу для повышения квалификации прокуроров и судебно-медицинских экспертов в сборе доказательств на месте преступления. В рамках этой программы изучаются вопросы надлежащего и законного сбора и рассмотрения доказательств в целях сокращения числа случаев прекращения дел, связанных с зараженными вещественными доказательствами или скомпрометированными доказательствами.

Учебная программа также способствовала обмену передовой практикой, методологиями и методами взаимодействия между прокурорами и полицией в отношении линий связи, порядок подчинения, криминалистических методов, тактики расследования и отчетов свидетелей-экспертов. В поддержку этой программы Миссия опубликовала Руководство по осмотру места преступления, которое состоит из пяти тематических разделов, посвященных различным правовым и практическим аспектам проведения осмотра места преступления, как достаточно сложной доказательной работы. Руководство было подготовлено прокурорами, экспертами из Института судебно-медицинской экспертизы и свидетелями-экспертами, которые также являются сотрудниками полиции, и Национального центра судебной экспертизы при Министерстве внутренних дел. Кроме того, эксперты Национального центра судебной экспертизы составили подборку материалов для судебно-медицинских экспертов, опубликованных при поддержке Миссии. Миссия также при сотрудничестве с Национальным центром судебной экспертизы и СА разработала передовые интерактивные учебные модули для судебно-медицинских экспертов и прокуроров, уделяя особое внимание практическому применению криминалистических методов путем моделирования осмотра места преступления. С 2019 года в рамках программы обучения были усовершенствованы навыки более 300 должностных лиц, в том числе судмедэкспертов и прокуроров, ведущих расследования.

#### **Извлеченные уроки:**

- ▶ Проведение тренингов только для одной профессиональной группы затрудняет решение важных аспектов совместной работы с другими соответствующими субъектами в рамках цепочки уголовного правосудия.
- ▶ Совместное обучение и обмены по практическим проблемам могут внести ценный вклад в укрепление сотрудничества между полицией и прокурорами, а также законности их работы.
- ▶ Высоко Интерактивные учебные занятия, основанные на имитации осмотра места преступления, проводимой совместно с прокурорами и судебно-медицинскими экспертами, оказались весьма эффективными и были высоко оценены слушателями в качестве отличной методологии обучения, которая решает проблемы, которые фактически могут иметь место на практике.

## 2.2 Укрепление демократического надзора

Как и любой другой государственный сектор, сектор безопасности должен подлежать демократическому надзору. Этот принцип является краеугольным камнем эффективного УСБ и был закреплен ОБСЕ в различных документах, в частности в Кодексе поведения, касающемся военно-политических аспектов безопасности (1994).<sup>12</sup> Демократический надзор могут осуществлять парламент, судебные органы или независимые учреждения, например национальные правозащитные институты. Для оказания эффективной поддержки в области надзора, как средства содействия эффективного УСБ, требуется опыт из разных измерений. 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 определенных областях, например, путем содействия учреждению парламентских комитетов по вопросам обороны и безопасности. В других областях, таких, как надзор за разведывательной деятельностью, поддержка была ограниченной из-за политической чувствительности вопроса. Общие проблемы содействия со стороны ОБСЕ включают в себя представление о том, что демократический надзор за сектором безопасности является слишком деликатным в данном контексте, или отсутствие ясности в отношении того, какому из институтов принадлежит ведущая роль в рамках измерений ОБСЕ и отсутствие надлежащего планирования для определения конкретных функций и обязанностей субъектов ОБСЕ.

Отправные точки для межизмеренческого укрепления демократического надзора за сектором безопасности включают:

- Должное рассмотрение ОБСЕ необходимости сочетания поддержки внешнего надзора с усилиями по укреплению механизмов внутреннего надзора в учреждениях сектора безопасности, поскольку внешний надзор зависит от эффективных механизмов внутреннего контроля;
- Повышение осведомленности национальных субъектов - например, путем проведения (региональных) семинаров о важности независимого надзора, основанного на обязательствах, закрепленных в Кодексе поведения, касающемся военно-политических аспектов безопасности ОБСЕ;<sup>13</sup>

---

12 Парламентская ассамблея ОБСЕ также признала важность демократического надзора за сектором безопасности. См. Парламентская ассамблея ОБСЕ, «Резолюция о демократическом контроле частного и общественного секторов безопасности» в *Baku Declaration and Resolutions Adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the 23rd Annual Session* (Баку, 2014), стр.58–62.

13 Для получения дополнительной информации см. главу «Укрепление регионального сотрудничества в области УСБ/Р».

- Содействие созданию правовых рамок для независимых надзорных органов, обеспечивающих надлежащий мандат для выполнения ими своих обязанностей, сопровождаемый укреплением потенциала с этой целью;
- Повышение осведомленности гражданского общества и средств массовой информации о роли независимых надзорных органов и о том, как получить к ним доступ.

### Практический пример 2



## Повышение осведомленности о парламентском надзоре за сектором безопасности в Узбекистане

В 2020 году ЦПК, Координатор проекта в Узбекистане, Парламентская ассамблея ОБСЕ и БДИПЧ организовали вводный семинар по УСБ и парламентскому надзору за сектором безопасности для новоизбранных членов обеих палат парламента. В ходе семинара соответствующие исполнительные структуры представили свою работу по этому вопросу, в том числе по надзору за соблюдением прав человека и важности гендерного равенства. Практические примеры парламентского надзора, в том числе за комиссиями по расследованию, были представлены Парламентской ассамблеей ОБСЕ. В ответ на запрос Узбекистана о дальнейшей помощи в 2021 году был проведен технический семинар по парламентскому финансовому надзору за сектором безопасности. Серия семинаров будет расширена и продолжена в 2022 году.

### Извлеченные уроки:

- ▶ Вклад различных исполнительных структур помог обеспечить всеобъемлющий подход ОБСЕ и позволил охватить один и тот же вопрос с разных сторон, что было более интересно для участников.
- ▶ Привлечение тренера с глубокими знаниями местного контекста позволило рассмотреть приоритеты Узбекистана. Также этому способствовали специальные интерактивные упражнения и групповые дискуссии, которые были адаптированы к местному контексту.



**Для получения больше рекомендаций об инициативах по оказанию поддержки в этой области, см.:**

- ▶ Целевая группа РСБ ООН (2012), *Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes* (раздел 7.3 об укреплении независимых надзорных учреждений и механизмов)

**Для получения более подробной информации о парламентском надзоре см.:**

- ▶ Ганс Борн, Филипп Флури и Андерс Джонссон (2003), *Parliamentary Oversight of the Security Sector* (Справочники DCAF)

**Для получения более подробной информации об институтах омбудсменов в вооруженных силах см.:**

- ▶ Бенджамин С. Бакленд и Уильям Макдермотт (2012), *Ombuds Institutions for the Armed Forces: A Handbook* (Справочники DCAF)

Для получения дополнительной информации о том, как интегрировать гендерную проблематику в качестве одной из сквозных тем в независимый надзор, см.:

- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ, DCAF (2014), *Integrating Gender into Internal Police Oversight*
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ, DCAF (2014), *Integrating a Gender Perspective into Internal Oversight within Armed Forces*
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ, DCAF (2014), *Integrating Gender into Oversight of the Security Sector by Ombuds Institutions & National Human Rights Institutions*
- ▶ DCAF, ОБСЕ/БДИПЧ и ООН Женщины (2019), *Parliamentary Oversight of the Security Sector and Gender*

## 2.3 Укрепление профессиональной добросовестности и борьба с коррупцией

Как и в любом другом государственном секторе, подотчетность, прозрачность и эффективность являются важными принципами надлежащего управления сектором безопасности. Таким образом, поддержка в сфере УСБ также должна включать усилия по укреплению добросовестности и борьбе с коррупцией. ОБСЕ признает, что государственный сектор, «основанный на принципах добросовестности, открытости, прозрачности, подотчетности и верховенстве закона», является «основным фактором устойчивого экономического роста [...] и способствует укреплению доверия граждан к государственным институтам и правительству».<sup>14</sup> Помимо этого, в ряде принятых в рамках ОБСЕ обязательств содержится призыв обеспечить эффективное распоряжение государственными ресурсами через сильные и отлажено действующие институты и признается роль, которую сектор безопасности играет в борьбе с коррупцией.

Надлежащее управление сектором безопасности требует, чтобы национальные исполнительные структуры обладали хорошо отлаженными, надежными и функциональными механизмами внутреннего контроля и методами управления, включая управление людскими, финансовыми и информационными ресурсами, а также положения о закупках. В рамках ОБСЕ программы второго измерения часто возглавляют усилия по укреплению управления финансовыми ресурсами. Однако эта поддержка часто направлена на укрепление управления бюджетом без особого внимания к сектору безопасности. Поскольку совершенствование механизмов внутренней подотчетности и управления имеет важное значение для повышения эффективности сектора безопасности, с этой целью может быть полезным совместный и взаимодополняющий вклад исполнительных структур ОБСЕ в различных измерениях.<sup>15</sup>

---

14 ОБСЕ, *Ministerial Council Declaration on Strengthening Good Governance and Combating Corruption, Money-Laundering and the Financing of Terrorism* (Дублин, 2012), МС.ДОС/2/12, стр. 2.

15 Для получения дополнительной информации см. главу «Поддержка подходов на основе управления к укреплению добросовестности в секторе безопасности».

Отправными точками для межизмеренческого укрепления добросовестности и борьбы с коррупцией могут быть:

- Содействовать в принятии и применении законов, политики, стратегий, планов действий и других мер, направленных на борьбу с коррупцией, а также поддерживать усилия, призванные гарантировать в связи с этим независимость судебной власти.
- Оказывать содействие в осуществлении мер, направленных на повышение эффективности управления в секторе безопасности, включая поощрение разработки или пересмотра институциональных правил и процедур в области управления людскими ресурсами (например, процедуры найма, продвижения по службе, удержания и дисциплинарные процедуры и т.д.) с целью приведения их в соответствие с международным передовым опытом.
- Оказывать содействие в создании механизмов внутреннего контроля, в частности в разработке и соблюдении кодексов поведения, устанавливающих нормы этики и поведения государственных должностных лиц.
- 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 передовым опытом надлежащего управления на региональном уровне в целях учета деликатного характера реформ в этой сфере.<sup>16</sup>



**Более подробные рекомендации по данному вопросу см.:**

- Целевая группа РСБ ООН (2012), *Security Sector Reform Integrated (Technical Guidance Notes* (раздел 7.5 по укреплению системы управления и внутреннего надзора)

**По вопросам коррупции в полиции, полицейской этики, подотчетности полиции и контролю см.:**

- ОБСЕ (2008), *Guidebook on Democratic Policing* (2-е издание)
- ОБСЕ (2012), *Best Practices in Combating Corruption* (2-е издание)

**Об оказании поддержки государствам в их реагировании на угрозу терроризма см.:**

- ОБСЕ (2012), *OSCE Handbook on Data Collection in Support of Money Laundering and Terrorism Financing National Risk Assessments*

---

16 Для получения дополнительной информации см. главу «Укрепление регионального сотрудничества в области УСБ/Р».

## Практический пример 3



### Центр ОБСЕ в Ашхабаде с другими исполнительными структурами - совместное планирование и осуществление мероприятий по обеспечению добросовестности

В июле 2018 года Центр ОБСЕ в Ашхабаде провел национальный семинар по профессиональной добросовестности и этическим стандартам в правоохранительных органах для 25 государственных чиновников. Участники включали представителей министерств по национальной безопасности, внутренних дел, юстиции и обороне, Верховного суда, государственной службы для борьбы с экономическими преступлениями и других правоохранительных органов Туркменистана. Двухдневный семинар был посвящен международным стандартам и инициативам для борьбы и предотвращения коррупции, кодексам поведения, учету гендерной проблематики в правоохранительных структурах, выявлению мошенничества и коррупции в правоохранительных органах и конфликтам интересов в государственных структурах. Семинар проводился экспертами по борьбе с коррупцией ОБСЕ и гендерным вопросом из Бюро координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ (БКЭЭД) и отдела по гендерным вопросам. Кроме того, эксперт Миссии в Сербии представил информацию об опыте Сербии в применении как превентивных, так и репрессивных мер в борьбе с коррупцией. Все эксперты внесли свой вклад в подготовку семинара и предметно проработали важные темы.

#### Извлеченные уроки:

- Сотрудничество между исполнительными структурами ОБСЕ, особенно с другими полевыми операциями, позволило определить подходящих экспертов, которые представили тему профессиональной добросовестности с различных точек зрения, и обменялись передовым опытом в области управления сектором безопасности и реформирования этого сектора.

## 2.4 Взаимодействие с гражданским обществом

В Кодексе поведения ОБСЕ по военно-политическим аспектам безопасности признается роль гражданского общества в демократическом надзоре за сектором безопасности.<sup>17</sup> В дополнении, Парламентская ассамблея ОБСЕ признает роль гражданского общества в «содействии поощрению демократии, прав человека и верховенства закона.»<sup>18</sup> В решении Совета Министров 3/11 об элементах конфликтного цикла также признается роль гражданского общества в

17 ОБСЕ, *Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security* (Будапешт, 1994), DOC.FSC/1/95, стр. 3.

18 Парламентская ассамблея ОБСЕ, «Резолюция об укреплении институтов гражданского общества в регионе ОБСЕ» в *Istanbul Declaration and Resolutions Adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the 22nd Annual Session* (Стамбул, 2013 г.), стр. 60–61.

предотвращении и урегулировании конфликтов и в миростроительстве.<sup>19</sup> Гражданское общество может выполнять многочисленные важные функции в рамках УСБ/Р, особенно в отношении подотчетности, прозрачности, прав человека, участия, инклюзивности и оперативности, которые важно учитывать во всех измерениях ОБСЕ.

Например, в отношении ориентированного на людей подхода к безопасности, организации гражданского общества (ОГО) обычно обладают важными знаниями о потребностях в безопасности женщин, мужчин, мальчиков и девочек и/или знаниями о конкретных местных или региональных вопросах, которые влияют на сектор безопасности. Женские ОГО особенно важны для обмена мнениями о конкретных потребностях женщин и девочек в безопасности. Поскольку гражданское общество может играть важную роль в информировании лиц, ответственных за разработку политики, о потребностях населения в области безопасности, они должны участвовать в диалоге по приоритетам реформы.

Гражданское общество также может быть ключевым источником информации при проведении оценки потребностей и, таким образом, может способствовать разработке программ ОБСЕ. Поэтому с ними следует консультироваться по таким процессам. Гражданское общество может осуществлять неофициальный надзор, призывая органы власти к ответственности за их действия путем лоббирования и проведения информационно-пропагандистских кампаний. Академические круги и аналитические центры также играют роль проводя исследования и анализ, которые могут внести свой вклад в информационно-пропагандистские кампании, связанные с соответствующими процессами реформ. Средства массовой информации, как часть гражданского общества, могут обеспечить 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.

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 маргина-

---

19 ОБСЕ, *Ministerial Council Decision on Elements of the Conflict Cycle, Related to Enhancing the OSCE's Capabilities in Early Warning, Early Action, Dialogue Facilitation and Mediation Support, and Post Conflict Rehabilitation* (Вильнюс, 2011 г), МС.DEC/3/11.

лизированными общинами.<sup>20</sup> Так, если гражданское общество не участвует должным образом в усилиях государства по борьбе с торговлей людьми, удастся выявить и поддержать меньшее число жертв этой преступной деятельности, что серьезным образом снижает способность органов уголовного правосудия получать информацию или доказательства, преследовать преступные сети, отслеживать и замораживать активы и предоставлять компенсацию потерпевшим. Таким образом, без применения комплексного, охватывающего гражданское общество подхода невозможно с успехом решать приоритетные задачи в сфере УСБ/Р.

Отправные точки для межизмеренческого укрепления участия, инклюзивности, подотчетности и прозрачности в УСБ/Р путем вовлечения гражданского общества могут включать:

- 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 населения. Информацию можно получать во время оценки потребностей, но также и на более регулярной основе, например, в ходе циклов планирования программ.
- Развивать потенциал организаций гражданского общества путем, например, программ обучения и наставничества, включая организации гражданского общества, представляющих интересы меньшинств и маргинализированных групп населения.
- Взаимодействовать с аналитическими центрами и исследовательскими ассоциациями в целях сбора аналитических данных, которые могут использоваться для разработки законодательства и политики.
- Приглашение должностных лиц сектора безопасности и представителей гражданского общества, включая средства массовой информации к совместному обсуждению, например, законов и политики в области УСБ/Р.
- Обеспечить проведение консультаций с организациями гражданского общества, представляющими интересы женщин и меньшинств и молодежи, и предоставить им возможность получить информацию и поделиться мнением по рассматриваемым вопросам до принятия законов и политики в области УСБ/Р.
- Наращивать потенциал СМИ для освещения сектора безопасности в средствах массовой информации, например, путем проведения семинаров или учебных занятий по вопросу о журналистских расследованиях в области борьбы с коррупцией. Или повышать осведомленность о законах о свободе информации и организовывать встречи журналистов с

---

20 Например, в апреле 2014 г. Контактное лицо БДИПЧ/ОБСЕ по вопросам рома и синти организовало встречу экспертов «Полиция и рома и синти – современные вызовы и передовая практика укрепления доверия и взаимопонимания». В мероприятии приняли участие сотрудники полиции и активисты гражданского общества рома и синти, чтобы обсудить сотрудничество в области мониторинга гражданским обществом работы правоохранительных органов. Для получения дополнительной информации см. ОБСЕ /БДИПЧ, *Summary Report of the Expert Meeting: Police and Roma and Sinti - Current Challenges and Good Practices in Building Trust and Understanding* (Варшава, 2014 г.).

пресс-атташе институтов безопасности в рамках совместных мероприятий, чтобы узнать о функциях друг друга, укрепить доверие и тем самым создать условия для продуктивного сотрудничества.

- Взаимодействовать с правозащитными НПО с целью составления всестороннего обзора деятельности институтов сектора безопасности в сфере УСБ/Р, включая соблюдение стандартов в области прав человека.
- Взаимодействие с молодежными сетями, например, на местном уровне, для обеспечения того, чтобы молодежь вносила свой вклад в инициативы по обеспечению общественной безопасности, а также на национальном уровне, учитывать интересы молодежи при разработке законодательства и политики.

#### Практический пример 4



### Поощрение участия гражданского общества в процессах УСБ/Р в Сербии

Миссия ОБСЕ в Сербии использует новаторский подход к поощрению участия гражданского общества в процессах УСБ/Р. С 2010, Миссия ежегодно публиковала конкурс заявок для ОГО для маломасштабных проектов в этой области. На сегодняшний день было осуществлено семьдесят проектов по таким темам, как гендер и безопасность, управление чрезвычайными ситуациями, защита данных, безопасность групп в ситуации уязвимости, включая людей с ограниченными возможностями, формирование устойчивой культуры безопасности для молодежи, и борьба с насилием в отношении женщин. Благодаря исследованиям, анализу, социальной мобилизации и информационно-пропагандистской работе, ОГО, поддерживаемые Миссией, смогли повысить осведомленность о ранее обойденных вниманием вопросах в сфере безопасности.

Благодаря целенаправленному наставничеству и лишь незначительному финансированию со стороны Миссии, проекты привели к реальным переменам на местном уровне. Например, проект в местности Тутин привел к принятию муниципалитетом протокола о межведомственном сотрудничестве в области предотвращения насилия на гендерной и сексуальной почве и реагирования на него. ОГО из Позаревака помогла создать устойчивую службу социальной защиты для молодежи в конфликте с законом и сформировать культуру безопасности для молодежи на местном уровне. Этот проект был воспроизведен в Нови-Пазаре, создав сети профессионалов из Центров по социальному обеспечению в Позареваке и Нови-Пазаре. Национальная организация лиц с ограниченными возможностями в Сербии осуществила проект по повышению осведомленности о конкретных потребностях лиц с ограниченными возможностями в чрезвычайных ситуациях и улучшению ситуации в этой области. Этот проект предусматривал подготовку короткометражного видеофильма для широких слоев населения, а также обсуждение в группе, направленное на выявление улучшений и публикацию руководства по вопросам готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них, как с использованием шрифта Брайля, так и с использованием аудио форматов.

Миссия также поддержала разработку национальной сети ОГО в соответствии с Резолюции 1325 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, которая предоставляет ОГО возможности для оказания содействия осуществлению повестки дня, касающейся женщин, мира и безопасности, и контролю за ее выполнением. Сеть включает в себя около 20 ОГО, многие из которых Миссия поддерживала в проведении информационно-пропагандистской работы и исследований. В 2021 году один из членов сети проанализировал воздействие пандемии КОВИД-19 на женщин, мир и безопасность на местном уровне, представив рекомендации относительно более эффективного учета интересов женщин в местной политике управления чрезвычайными ситуациями.

#### Извлеченные уроки:

- ▶ Оказание поддержки ОГО, с тем чтобы они стали активными участниками УСБ/Р, дало многочисленные результаты, включая расширение сотрудничества между ОГО и местными органами власти, что в свою очередь, привели к ряду ощутимых результатов. Грантовые проекты были хорошо распределены по всей Сербии, что также было ценным с точки зрения видимости деятельности Миссии ОБСЕ в Сербии, а также укрепления доверия к ее работе за пределами Белграда.
- ▶ Грантовые проекты также оказали позитивное воздействие на укрепление оперативного и финансового потенциала, а также сетевого потенциала ОГО, которые активны в секторе безопасности.
- ▶ Эта поддержка является одним из немногих мероприятий (если не единственным), которая сосредоточена на финансовой поддержке ОГО в секторе безопасности, которая является очень важной с точки зрения обеспечения устойчивого участия гражданского общества в УСБ/Р.



#### **Информацию о вовлечении гражданского общества см. в публикации:**

- ▶ ОБСЕ (2008), *(Good Practices in Building Police-Public Partnerships)*

#### **Для рекомендаций по средствам массовой информации и УСБ/Р, включая рекомендации для журналистов по освещению сектора безопасности, см.:**

- ▶ DCAF (2021), *Toolkit for Security Sector Reporting – Media, Journalism and Security Sector Reform*

#### **Рекомендации, разработанные специально для организаций гражданского общества, касающиеся их возможной роли в демократическом надзоре за сектором безопасности, см.:**

- ▶ DCAF и ПРООН (2008), *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations*

## 2.5 Учет гендерной проблематики и содействие гендерному равенству

К числу важнейших элементов принятой в ОБСЕ всеобъемлющей концепции безопасности относятся гендерное равенство, права женщин и расширение прав и возможностей женщин. Основные стандарты ОБСЕ, касающиеся гендерного равенства, закреплены в Копенгагенском документе 1990 года<sup>21</sup> и в Московском документе 1991<sup>22</sup> которые обязывают государств-участников поощрять равенство между женщинами и мужчинами. Например, 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>23</sup>. Признается также необходимость содействовать участию женщин в деятельности судебных, прокурорских и правоохранительных органов.<sup>24</sup> а также в работе парламентских органов в рамках механизмов надзора за сектором безопасности<sup>25</sup>, OEBS je takođe pozvao na pružanje podrške policiji u borbi protiv seksualnog i rodno-zasnovanog nasilja.<sup>26</sup> Помимо этого, ОБСЕ призывает также оказывать содействие полиции в реагировании на насилие на сексуальной и гендерной почве.<sup>27</sup> Решение 3/11 СМ об элементах конфликтного цикла и решение 14/05 СМ о женщинах в предотвращении конфликтов, урегулировании кризисов и постконфликтном восстановлении признают важную роль женщин в предотвращении конфликтов и миростроительстве.

---

21 СБСЕ/ОБСЕ, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* (Копенгаген, 1990 г.).

22 СБСЕ/ОБСЕ, *Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* (Москва, 1991).

23 ОБСЕ, *Ministerial Council Decision on Women's Participation in Political and Public Life* (Афины, 2009), МС.ДЕС/7/09.

24 ОБСЕ, *Ministerial Council Decision on Preventing and Combating Violence against Women* (Любляна, 2005), МС.ДЕС/15/05.

25 Например, Парламентская ассамблея ОБСЕ, «Резолюция о демократическом контроле частного и общественного секторов безопасности» в *Baku Declaration and Resolutions Adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the 23rd Annual Session* (Баку, 2014 г.), стр. 58–62.

26 ОБСЕ, *2004 OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality* (София, 2004), МС.ДЕС/14/04.

27 ОБСЕ, *Ministerial Council Decision on Women in Conflict Prevention, Crisis Management and Post-conflict Rehabilitation* (Любляна, 2005), МС.ДЕС/14/05; ОБСЕ, *Ministerial Council Decision on Elements of the Conflict Cycle, Related to Enhancing the OSCE's Capabilities in Early Warning, Early Action, Dialogue Facilitation and Mediation Support, and Post Conflict Rehabilitation* (Вильнюс, 2011 г.), МС.ДЕС/3/11.

Для выполнения этих обязательств, существует особая потребность в улучшении понимания гендерной динамики, оказывающей влияние на некоторые вопросы решением, которых занимаются субъекты сектора безопасности (например, предотвращение терроризма и борьба с ним) или того, каким образом исключение женщин из учреждений сектора безопасности препятствует их эффективному функционированию. Учет гендерной проблематики на каждом этапе программной работы и в соответствующих проектах – включая в разработке, осуществлении и мониторинге, - может способствовать углублению понимания преобладающей гендерной динамики.

Отправные точки для межизмеренческого укрепления гендерного равенства в рамках УСБ/Р могут включать:

- Проводить оценки потребностей, учитывающие гендерную проблематику, для более глубокого понимания потребностей и приоритетов различных групп женщин, мужчин, девочек и мальчиков.
- Выявлять препятствия, мешающие женщинам, в том числе представительницам меньшинств, в получении доступа к процессу комплектования личного состава и продвижения по службе сотрудников структур, предоставляющих услуги по обеспечению безопасности, и предоставлять юридические и политические консультации соответствующим национальным учреждениям в отношении путей преодоления этих препятствий;
- Оказывать поддержку деятельности механизмов надзора, например, отделов внутреннего контроля, а также советников по независимому надзору и гендерным вопросам, с целью содействия в решении проблем дискриминации по гендерному признаку и неравенства и укрепления подотчетности учреждений сектора безопасности в вопросах гендерного равенства;
- 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.
- Расширение прав и возможностей женских ассоциаций и форумов в секторе безопасности и судебном/прокурорском секторе путем поддержки их создания, функционирования и работы;
- Обеспечить, чтобы законодательство и процедуры, касающиеся обыска, ареста, задержания, расследований и судебных разбирательств учитывали гендерные аспекты, помогая тем самым предотвращать насилие на сексуальной и гендерной почве в системе уголовного правосудия;
- Оказывать содействие сбору полицией и другими субъектами системы уголовного правосудия с разбивкой, по признаку пола, данных об уголовных делах.

- Предоставление грантов для ОГО, работающих по гендерным вопросам в секторе безопасности, например, для проведения исследований по участию женщин в секторе безопасности или для проведения обучения по работе с женщинами – жертвами сексуального и гендерного насилия.
- Содействовать региональному обмену опытом и передовой практикой в области поощрения гендерного равенства и предотвращения насилия на сексуальной и гендерной почве.

#### Практический пример 5



### Содействие гендерному равенству в Вооруженных Силах Украины

Координатор проекта ОБСЕ в Украине осуществляет проект совместно с Министерством обороны Украины по укреплению демократического контроля над Вооруженными силами Украины, который стал полезной отправной точкой для продвижения гендерного равенства в вооруженных силах Украины.

В качестве последующей деятельности группа из 10 подготовленных инструкторов (4 мужчин и 6 женщин) при поддержке 3 национальных инструкторов (2 мужчины и 1 женщина) провели 8 региональных семинаров по вопросам равных прав и возможностей для женщин и мужчин в вооруженных силах Украины. Следовательно, 154 офицера (78 мужчин и 76 женщин) в регионах повысили свою информированность в области гендерного равенства в вооруженных силах на 80 процентов. Обучение было дополнено разработкой двух руководств, одно из которых было посвящено интеграции гендерной проблематики в вооруженных силах Украины, а также обновленным учебным курсом для Национального университета обороны.

Сопrotивление к работе по этому вопросу было преодолено, демонстрируя, что гендерное равенство включает в себя права и возможности как для женщин, так и для мужчин в вооруженных силах, и что устранение гендерной дискриминации в вооруженных силах приносит пользу как мужчинам, так и женщинам военнослужащим. Использование интерактивной методологии, включая ролевые игры, групповые упражнения и групповые презентации, еще больше повысило открытость и признание участниками семинара. Другая передовая практика заключалась в том, что не только женщины-офицеры, но и мужчины-офицеры, проводили презентации и интерактивные сессии по гендерным вопросам в качестве тренеров. Само собой разумеется, что успешное проведение семинаров требует тщательной подготовки и осуществления, а также непосредственного контроля и руководства.

#### Извлеченные уроки:

- ▶ При содействии гендерному равенству необходимо продемонстрировать преимущества как для женщин, так и для мужчин.
- ▶ Интерактивная методология помогает участникам изменить свое мышление и преодолеть их сопротивление благодаря активному участию в обучении.
- ▶ Вопросы, в отношении которых отмечается сопротивление, в идеале должны рассматриваться в ходе мероприятий в режиме офлайн, а не онлайн.

- ▶ Как женщины, так и мужчины должны быть включены в качестве участников и выступающих, в идеале сбалансированным, с гендерной точки зрения, образом.
- ▶ Проведение семинаров с участием подготовленных инструкторов из различных учреждений оборонного сектора, например, Министерства обороны Украины, Генерального штаба вооруженных сил Украины и Университета национальной обороны Украины, внесли вклад в конструктивное обсуждение вопроса и преодоление сопротивления среду участников семинара, путем обогащения атмосферы различным опытом и подходами в области гендерного равенства.



**Для детальных рекомендаций по гендерным вопросам и УСБ/Р, см.:**

- ▶ DCAF, ОБСЕ/БДИПЧ и ООН Женщины (2019), *Gender & Security Toolkit*

**Для детальных рекомендаций по содействию ОБСЕ гендерному равенству, см.:**

- ▶ ОБСЕ (2004), *Action Plan for the Promotion of Gender Equality*

## 2.6 Учет и продвижение прав человека

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».<sup>28</sup> Когда речь идет о секторе безопасности, этот принцип включает в себя два аспекта: он подразумевает, с одной стороны, что структуры сектора безопасности уважают, стоят на страже и соблюдают права человека,<sup>29</sup> а с другой – что права человека сотрудников этих структур тоже соблюдаются.<sup>30</sup>

Межизмеренческие подходы к УСБ/Р требуют, чтобы поощрение уважения, защиты и соблюдения прав человека было включено в деятельность ОБСЕ в секторе безопасности. Для этого потребуются превентивные меры, такие, как поддержка законодательства, посещение мест лишения свободы в превентивных целях, развитие потенциала учреждений сектора безопасности или надзорных органов. Широкое внедрение гендерной проблематики может также включать меры реагирования, такие как настаивание на расследовании заявлений о применении пыток.

28 СБСЕ/ОБСЕ, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* (Копенгаген, 1990).

29 ОБСЕ, *Ministerial Council Declaration on Criminal Justice Systems* (Брюссель, 2006), MC.DOC/4/06.

30 ОБСЕ, *Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security* (Будапешт, 1994), DOC.FSC/1/95, стр. 4–5.

Отправными точками для межизмеренческого укрепления прав человека в рамках УСБ/Р могут включать:

- 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. 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.
- Поддерживать диалог с национальными правозащитными институтами (НПИ) и гражданским обществом для обсуждения усилий по проведению реформ.
- 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.
- Подготовка учреждений сектора безопасности по вопросам прав человека, в том числе по вопросу практической значимости прав человека в их ежедневной работе, а также реагирования на нарушения прав человека. Темы могут включать международные стандарты и передовую практику в области обеспечения порядка и содействия проведению мирных собраний или основанной на правах человека правоприменительной практики в борьбе с торговлей людьми.
- Проводить подготовку по вопросам укрепления доверия и взаимопонимания между полицией и уязвимыми группами населения, такими как рома и синти.
- 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, создания площадки для диалога и т.д.
- Содействовать посещениям с целью мониторинга мест лишения свободы, а также оказывать помощь в составлении отчетов о результатах этих посещений.

## Практический пример 6

**Учебное занятие с моделированием ситуации как средство обучения правозащитным подходам в борьбе с торговлей людьми**

В 2016 году Бюро Специального представителя и координатора по борьбе с торговлей людьми (БСП/КБТЛ) запустило проект «Борьба с торговлей людьми на миграционных маршрутах», за которым последовал проект «Борьба с торговлей людьми вдоль средиземноморских миграционных маршрутов». Оба проекта направлены на поощрение межведомственного сотрудничества и применение подходов, ориентированных на интересы жертв и на права человека в ходе расследования и судебного преследования по делам о торговле людьми, а также улучшение выявления и защиты жертв, особенно среди мигрантов и беженцев вдоль миграционных маршрутов. Для достижения этих целей были проведены учебные занятия с моделированием ситуации для междисциплинарных групп, охватывающие весь цикл рассмотрения дела о торговле людьми.

Для создания междисциплинарной команды были собраны специалисты-практики из различных секторов, включая правоохранительные органы, прокуратуру, поставщиков социальных услуг и агентства по предоставлению убежища. Моделирование включало выявление жертв и первый контакт с ними, арест и судебное преследование торговцев людьми, а также оказание помощи жертвам.

На этих практических занятиях участники научились справляться со сложностями связанными с выявлением случаев торговли людьми в смешанных миграционных потоках, осуществлением стратегий уголовного преследования без жертв, организацией совместных расследований дел, связанных с трансграничной торговлей людьми, и борьбой с торговлей людьми, осуществляемой с помощью технологий. Так обучение повысило навыки и компетентность специалистов-практиков для работы в междисциплинарных командах. Они также изменили индивидуальные взгляды и убеждения, в том числе стереотипы, культурные нормы и ценности в отношении других профессиональных команд и (предполагаемых) жертв торговли людьми, таким образом сосредоточившись на защите и восстановлении прав человека жертв торговли людьми.

**Рекомендации, касающиеся учета вопросов прав человека в деятельности сектора безопасности, см.:**

- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ (2012), *Guidelines on Human Rights Education for Law Enforcement Officials*
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ (2016), *Preventing and Addressing Sexual and Gender Based Violence in Places of Deprivation of Liberty: Standards, Approaches and Examples from the OSCE Region*
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ и DCAF (2021), *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel: Compendium of Standards, Good Practices and Recommendations*

**По вопросу о правах человека и обеспечении порядка при проведении собраний см.:**

- ОБСЕ/БДИПЧ (2010), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*
- ОБСЕ/БДИПЧ (2016) *Human Rights Handbook on Policing Assemblies*
- ОБСЕ/БДИПЧ (2021) *Guide on Law Enforcement Equipment Most Commonly Used in the Policing of Assemblies*

**Дополнительную информацию о правах меньшинств и уголовном правосудии можно найти в:**

- OSCE/ Верховный комиссар по делам национальных меньшинств (ВКНМ) (2006), *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies*
- ОБСЕ/БДИПЧ (2010), *Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding*
- ОБСЕ/БДИПЧ (2016), *Effective and Human Rights-Compliant Policing in Roma and Sinti Communities: OSCE/ODIHR Training for Law Enforcement Officers*
- ОБСЕ/ ВКНМ (2017), *The Graz Recommendations on Access to Justice and National Minorities & Explanatory Note*

**Рекомендации по вопросу о борьбе с преступлениями на почве ненависти см.:**

- ОБСЕ/БДИПЧ (2012), *Training Against Hate Crimes for Law Enforcement (TANCLE): Programme Description*
- ОБСЕ/БДИПЧ (2014), *Prosecuting Hate Crimes: A Practical Guide and Hate Crime и Hate Crime Data Collection and Monitoring: A Practical Guide*
- ОБСЕ/БДИПЧ (2019), *Building a Comprehensive Criminal Justice Response to Hate Crimes: A Resource Toolkit*

**Рекомендации, касающиеся соблюдения прав человека в условиях борьбы с терроризмом, см.:**

- ОБСЕ/БДИПЧ (2007), *Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual*
- ОБСЕ/БДИПЧ (2013), *Human Rights in Counter-Terrorism Investigations. A Practical Manual for Law Enforcement Officers*
- ОБСЕ/БДИПЧ (2014), *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community Policing Approach*
- ОБСЕ/БДИПЧ (2018), *Guidelines for Addressing the Threats and Challenges of «Foreign Terrorist Fighters» within a Human Rights Framework*
- ОБСЕ/БДИПЧ (2018), *Protecting Human Rights in Prisons while Preventing Radicalization Leading to Terrorism or Violence: A Guide for Detention Monitors*

**По вопросу об основанных на правах человека подходах к расследованию дел о торговле людьми см.:**

- ОБСЕ (2013), *Resource Police Training Guide: Trafficking in Human Beings*

## 2.7 Использование преимуществ синергии: межизмеренческий подход содействия в сфере УСБ/Р

Увязка реформы полиции и реформы судебной системы, укрепление независимого надзора, укрепление профессиональной добросовестности и борьба с коррупцией и взаимодействие с гражданским обществом, а также обеспечение учета и поощрение гендерного равенства и прав человека – это области поддержки, которые, на практике, являются взаимодополняющими и зачастую невозможно провести четкого разграничения между ними. Например, при укреплении гендерного равенства и подотчетности сектора безопасности, гражданское общество может играть важную роль в обеспечении внешнего надзора. Кроме того, внешний надзор со стороны гражданского общества может внести важный вклад в оба процесса реформы полиции и реформы судебной системы.

Ключевые отправные точки, имеющие общее значение для оказания межизмеренческого содействия в сфере УСБ/Р, могут включать:

- Использование Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности ОБСЕ, в качестве отправной точки для привлечения государств – участников ОБСЕ к деятельности, направленной на усиление демократического надзора за функционированием сектора безопасности или для рассмотрения других основных принципов УСБ/Р, таких как подотчетность, гендерное равенство, права человека или участие.
- Обеспечить, чтобы оценки потребностей координировались между тремя измерениями ОБСЕ и включали другие соответствующие тематические сектора в целях использования синергии между ними.<sup>31</sup>
- 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.
- Принять во внимание, что фундамент для работы с сектором безопасности по гендерным вопросам и вопросам касательно прав человека 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 и другому соответствующему проектному персоналу, следует поддерживать связь друг с другом с целью реализации возможностей для совместных инициатив.
- Принять во внимание тот факт, что в некоторых странах деятельность по поддержке гендерного равенства и решению проблем насилия по признаку пола может послужить поводом для начала обсуждения вопросов, касающихся УСБ/Р. Такая ситуация может

---

31 Для получения дополнительной информации см. главу «Оценка потребностей в области УСБ/Р».

складываться в государствах, которые взяли на себя обязательства в отношении наращивания усилий по обеспечению гендерного равенства в государственном секторе путем, например, принятия национального плана действий по выполнению резолюции 1325 Совета Безопасности ООН.

- Поощрение региональных подходов, связанных, например, с независимым надзором, гендерными вопросами и правами человека посредством проведения региональных семинаров по повышению осведомленности о важности рассматриваемого вопроса и обмену опытом в отношении того, как такие вопросы решаются в других государствах, а в том числе в тех случаях, когда может отсутствовать понимание и инициатива среди национальных заинтересованных сторон.<sup>32</sup>

#### Практический пример 7



### Укрепление потенциала гражданского общества и укрепление сотрудничества по вопросам ЖМБ, о насилии по признаку пола и надзор за сектором безопасности в Кыргызстане

В 2018 и 2019 гг. инициативы БДИПЧ в Кыргызстане были сосредоточены на (1) наращивании потенциала для надзора за сектором безопасности при выполнении Национального плана действий по резолюции 1325 СБ ООН, (2) поддержке ОГО, участвующих в реализации Национального плана действий по резолюции 1325 СБ ООН и (3) проведение гендерно-чувствительного анализа конфликтного цикла и процессов принятия решений, связанных с безопасностью.

После консультаций с ОГО, а также с Офисом программ ОБСЕ в Бишкеке было разработано два мероприятия, касающихся управления сектором безопасности и ЖМБ.

Первое было учебное мероприятие, которое было проведено в Бишкеке и Оше, с участием ОГО из всех регионов. Мероприятие было направлено на укрепление участия гражданского общества в реализации Национального плана действий страны по выполнению резолюции 1325 Совета Безопасности ООН. В частности, оно стимулировало вовлечение правозащитных организаций в УСБ, связанных с повесткой дня ЖМБ.

Второе мероприятие было посвящено налаживанию связей между ОГО и институтом омбудсмена, а также общественными советами в агентствах сектора безопасности, которые ответственны за внутренний надзор. С этой целью БДИПЧ провело двухдневный семинар для национальных правозащитных институтов и гражданского общества по интеграции гендерной перспективы в надзор за сектором безопасности. На мероприятии приняли участие представители института омбудсмена и гражданского общества, а также общественных советов Министерства внутренних дел, Комитета по обороне, Министерства чрезвычайных ситуаций и пенитенциарной службы.

32 Для получения дополнительной информации см. главу «Укрепление регионального сотрудничества в области УСБ/Р».

Целью семинара было привлечение органов безопасности и гражданского общества в реализацию Национального плана действий страны, одновременно продвигая конкретное межсекторальное сотрудничество между ключевыми агентствами и гражданским обществом. Вторая часть мероприятия была сосредоточена на разработке практической дорожной карты для реализации Национального плана действий. Благодаря этой дорожной карте механизмы надзора могут сыграть ключевую роль, предоставляя опыт и поддержку государственным учреждениям, отвечающим за ее реализацию, одновременно отслеживая их эффективность в соблюдении положений Национального плана действий.

**Извлеченные уроки:**

- ▶ Мероприятия предоставили участникам, традиционно не работающим над ЖМБ, возможность участвовать и размышлять над своим потенциалом по надзору за работой сектора безопасности, используя в качестве основы Национальный план действий по резолюции 1325 СБ ООН.
- ▶ Участники узнали не только о национальном плане действий, но и о механизмах сотрудничества между национальными правозащитными институтами, общественными советами и гражданским обществом. Они также повысили знания о способах улучшения надзора за сектором безопасности путем тематического мониторинга, а также о том, как интегрировать гендерную проблематику в надзор за сектором безопасности.



### 3. Практическое применение межизмеренческого подхода к программной поддержке в области УСБ/Р

При планировании деятельности по оказанию содействия в сфере УСБ/Р, межизмеренческий подход часто не принимается во внимание в полной мере. Причинами этого могут быть отсутствие стратегического подхода, межизмеренческого опыта, координации или ресурсов, бюрократические препоны или просто конкуренция. Для преодоления таких проблем необходимо рассмотреть вопрос о создании механизмов поощрения межизмеренческой координации с начала программного планирования. В этом разделе описаны некоторые шаги по внедрению механизмов поощрения на местах. 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 направлениям со стороны руководителей высшего звена.

В идеале, руководителей высшего звена и руководители могли бы также рассмотреть возможность использования процесса оценки эффективности персонала для поощрения межизмеренческого сотрудничества, как для персонала по разработке программ, так и для административных сотрудников.

#### 3.1 Помощь в разработке стратегической концепции межизмеренческой поддержки ОБСЕ в сфере УСБ/Р

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.<sup>33</sup> 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.

---

33 Для получения дополнительной информации см. главу «Оценка потребностей в области УСБ/Р».

## Практический пример 8



### 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. 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. Затем, каждому отделу было поручено составить матрицу, в которой подробно был представлен вклад в деятельность по каждому из стратегических направлений и способы взаимодействия с другими отделами в целях достижения определенных целей.

#### Извлеченные уроки:

- Рассмотрение вопросов, связанных с УСБ/Р, в стратегических направлениях деятельности способствовало сотрудничеству в этой области. Эта инициатива может быть воспроизведена другими полевыми операциями для повышения согласованности и координации деятельности в различных измерениях.

## 3.2 Внедрение межизмеренческого подхода к оказанию содействия в сфере УСБ/Р как отправной точки для повышения осознания национальными субъектами значимости целостного подхода в сфере УСБ/Р

Ключевой задачей в процессах УСБ/Р является обеспечение целостного подхода к реформе, учитывающего связи между различными субъектами и компонентами сектора безопасности. Такой подход признает, что реформы в одном сегменте сектора безопасности могут не увенчаться успехом, если их влияние на остальные сегменты сектора безопасности не будет должным образом учтено. Таким образом, усилия ОБСЕ по обеспечению межизмеренческого подхода к УСБ/Р дают возможность привлечь внимание национальных заинтересованных сторон к важности целостного подхода реформ.

Поэтому сотрудничество с многочисленными субъектами в секторе безопасности имеет ключевое значение, но само по себе не гарантирует, что подход будет межизмеренческим. 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. 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.<sup>34</sup>

### 3.3 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. После определения приоритетов УСБ/Р следует четко определить исполнительную структуру/департамент, который будет выполнять ведущую роль в оказании поддержки. Затем ведущему субъекту следует определить, каким образом другие подразделения/департаменты могут оказывать дополнительную поддержку в других измерениях, в том числе при распределении бюджета. Это особенно важно, чтобы избежать пробелов в приоритетных областях из-за отсутствия ясности в отношении того, какой проект или программа в трех измерениях должны играть ведущую роль. Определение ролей и обязанностей с самого начала планирования программы также тесно связано с внутренней координацией на последующем этапе осуществления.<sup>35</sup> Для поощрения такого межизмеренческого сотрудничества и создания механизмов поощрения для достижения данной цели, важную роль играет поддержка деятельности со стороны руководителей высшего звена.

### 3.4 Поощрение межизмеренческого подхода к оказанию содействия в сфере УСБ/Р в разработке проектов

После того как стратегические приоритеты и общие цели установлены, а роли и обязанности прояснены, их следует учитывать и соответствующим образом отражать при составлении проектных предложений. Процесс составления проектных предложений также можно использовать для активного продвижения межизмеренческого подхода в содействии в сфере УСБ/Р. С этой целью некоторые полевые операции обновили свои шаблоны проектных предложений сводного бюджета (СБ).

---

34 Для получения дополнительной информации см. главу «Оценка потребностей в области УСБ/Р».

35 См. также [раздел 3.5](#) ниже.

## Практический пример 9



## Стандартизация подходов межизмеренческой поддержки, предоставляемой в сфере УСБ/Р, в проектных предложениях СБ Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине

При разработке проектов СБ в Миссии в Боснии и Герцеговине (БиГ) руководителям проектов рекомендуется учитывать аспекты УСБ/Р в проектной деятельности, включая возможность межведомственного сотрудничества по всем трем измерениям.

Миссия обновила свой шаблон проектных предложений СБ, чтобы стандартизировать рассмотрение тематических областей, включая гендерный аспект, молодежь, УСБ/Р, гражданское общество и партнерство. В связи с этим в шаблоне есть раздел, посвященный учету гендерной проблематики, УСБ/Р и вопросам молодежи. Шаблон также включает в себя список департаментов и отделов Миссии, чтобы стандартизировать области, в которых следует учитывать межизмеренческое сотрудничество.

Такие департаменты и отделы включают: Заместителя главы миссии, который отвечает за вопросы 2-го измерения в Миссии БиГ; проекты Департамента военного сотрудничества по борьбе с терроризмом, контролю над вооружениями и управлению сектором безопасности; отделы Департамента человеческого измерения по демократическому управлению, образованию, правам человека, верховенству закона; а также отдел прессы и общественной информации, отдел политики и планирования по гендерным вопросам и молодежи и отдел политики и планирования.

Gender  Youth  SSG/R  Civil society  Partnership

Возможность межведомственного сотрудничества с:

DHoM  DSC-AC  DSC-AT  DSC-SGC  HDD-DGS  HDD-EDS  HDD-HRS  HDD-~~RoL~~  PPI  PPS-GYU  
 PPS

Что касается учета УСБ/Р, то шаблон проекта дополнительно объясняет разработчикам проектов, что деятельность должны «вносить вклад в процесс улучшения обеспечения безопасности, управления и/или надзора (то есть управления сектором безопасности) в соответствии с принципами надлежащего управления (то есть демократический надзор, верховенство права, права человека, прозрачность, подотчетность, профессиональная добросовестность и т. д.). В контексте Миссии, в идеале будут обеспечены синергетические связи данных усилий с программными департаментами, чтобы обеспечить согласованность всех трех измерений безопасности ОБСЕ.»

Впоследствии шаблон требует, чтобы разработчики проектов «резюмировали, как проект способствует улучшению управления сектором безопасности [и] представили общую информацию о том, насколько эти планы согласуются с взаимодополняющими усилиями в рамках других проектов Миссии, и если да, то каким образом».

В поддержку этих усилий, координатор УСБ/Р рассматривает все проектные предложения СБ и обеспечивает обратную связь и консультации в дополнение к отделу планирования и координации Миссии.

В некоторых полевых операциях в канцелярии главы миссии были созданы центры координации проектов для поощрения межведомственных консультаций по планированию всех проектов. Такие центры могут сыграть важную роль в поощрении межизмеренческого подхода к поддержке УСБ/Р. Усилия также должны быть предприняты на уровне департаментов, чтобы определить, в какой степени при разработке соответствующих проектов должным образом учитывались межизмеренческие связи в сфере УСБ/Р.

После уточнения ролей и обязанностей в отношении того, кто будет руководить проектом, и как распределяются обязанности в отношении реализации, эти роли и обязанности также необходимо будет отразить в структуре проекта. Структура межизмеренческого проекта может принимать различные формы, в том числе в зависимости от того, являются ли средства СБ или ВБ.

#### Практический пример 10



### Практические примеры сотрудничества между исполнительными структурами в трех измерениях

**Сотрудничество между двумя исполнительными структурами, которые предоставляют экспертные знания по различным измерениям:** ВБ Проект «Укрепление управления сектором безопасности в Республике Армении» способствует инклюзивному политическому диалогу, усилению осведомленности и наращиванию потенциала в области управления сектором безопасности. Команда Секретариата по вопросам УСБ/Р в Оперативной службе ЦПК выполняла ведущую роль в управлении и координации всего проекта. В рамках этого проекта задача по укреплению Национального правозащитного института выполнялась под руководством БДИПЧ, которое предоставляло экспертные знания по человеческому измерению. БДИПЧ выполняет ведущую роль в связи с национальным правозащитным учреждением и планирует программную работу, в тесной координации с руководителем проекта в ЦПК. Эта задача также официально возложена на БДИПЧ в IRMA.

**Сотрудничество между двумя департаментами в одной исполнительной структуре в совместной реализации проекта:** межизмеренческий ВБ проект «Укрепление борьбы с транснациональной организованной преступностью в юго-восточной Европе путем улучшения регионального сотрудничества в области изъятия активов, конфискации, управления и повторного использования» совместно управляется двумя департаментами Секретариата: Департаментом противодействия транснациональным угрозам (ДПТНУ) и Бюро координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ (БКЭЭД). Проект направлен на повышение эффективности борьбы с транснациональной организованной преступностью путем укрепления регионального сотрудничества и национального потенциала Албании, Боснии и Герцеговины, Северной Македонии, Черногории и Сербии. Проект осуществляется в тесном сотрудничестве с полевыми операциями в Юго-Восточной Европе.

Роль по управлению проектом в IRMA официально возложена на Департамент транснациональных угроз. Тем не менее, межизмеренческое сотрудничество предусматривается в рамках совместного проектного предложения. Таким образом, в действительности все решения, связанные с программным планированием и осуществлением, принимаются совместно. Межизмеренческий подход позволяет руководителям проектов более эффективно выявлять национальные и региональные недостатки и предлагать индивидуальные решения.

### 3.5 Оказание поддержки функционированию внутренних координационных механизмов

Создание или полное использование внутренних координационных механизмов играет важную роль в поддержке межизмеренческих подходов. Один из таких механизмов заключается в регулярных обменах информации между руководителями программ или соответствующими менеджерами проектов. Другие включают разработку матриц по общим приоритетам или обмен информацией по вопросам, касающимся различных измерений, которые регулярно рассматриваются с национальными заинтересованными сторонами. Руководство высшего звена играет ключевую роль в содействии внутренней координации.

Важнейшую роль в координации межизмеренческих вопросов в сфере УСБ/Р играют координаторы по вопросам УСБ/Р. 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. Также есть координаторы по вопросам борьбы с торговлей людьми или координаторы по вопросам рома и синти, которые могут обеспечить синергию между их деятельностью и усилиями в области УСБ/Р. При этом, для эффективного выполнения задач, связанных с координационной деятельностью, координаторам необходимо будет предоставить достаточное количество времени так как координационные функции выполняются в дополнение к основным задачам и обязанностям сотрудников ОБСЕ. Также важно при использовании таких координационных механизмов полностью соблюдать мандаты их соответствующих исполнительных структур.

## Практический пример 11



## Внутренние механизмы укрепления межизмеренческой координации Миссии ОБСЕ в Косово

Отмечая, что различные отделы могут параллельно взаимодействовать с одними и теми же национальными заинтересованными сторонами, Миссия ОБСЕ в Косово внедрила межизмеренческие координационные механизмы для использования синергетических связей и недопущение дублирования. Эти механизмы помогают обеспечить общую связь Миссии с партнерами, тем самым поддерживая согласованность усилий и предотвращая чрезмерную нагрузку субъектов, например, путем приглашения к участию в многочисленных параллельных семинарах и учебных курсах.

На практике миссия обеспечивает координацию, сохраняя всю соответствующую информацию в общих папках по сквозным вопросам, затрагивающим различные измерения, например, по противодействию насильственному экстремизму, ведущему к терроризму, домашнему насилию и преступлениям на почве ненависти, а также информации о вовлечении молодежи и учета гендерной проблематики. Совместное хранение документов включает внутренние и внешние отчеты и исследовательские работы, проектные документы, матрицы составления обзора доноров, деятельности и планов действий, среди прочих. Общие папки дополняются совместными адресами электронной почты, используемыми тематическими координаторами и рабочими группами. Рабочие группы используются для координации усилий и предотвращения дублирования запланированной и осуществляемой деятельности отделов, работающих в различных измерениях. У них есть четко прописанный круг задач; они регулярно проводят совещания, которые как правило проходят под председательством руководства высшего звена на уровне главы или заместителя главы миссии.

### Извлеченные уроки:

- ▶ Использование матриц, отображающих основных заинтересованных сторон каждого отдела, является хорошей практикой, например, она позволяет отслеживать мероприятия, в которых должны участвовать конкретные заинтересованные стороны. Регулярный обмен такими матрицами между отделами и их обновление является практическим инструментом для более организованного управления взаимодействием с национальными заинтересованными сторонами. Такие матрицы также могут быть полезны для определения отправных точек для дополнительного межизмеренческого сотрудничества.





## 4. Контрольный перечень

Следующий контрольный перечень предназначен для оказания помощи сотрудникам по управлению программами/проектами в следующих областях:

- Выявление возможностей и отправных точек в различной программной деятельности ОБСЕ, которые могут быть получены от регионального подхода;
- Применение регионального подхода к планированию и осуществлению деятельности в области УСБ/Р.

Цель состоит не в том, чтобы «проверить» каждый пункт, а в том, чтобы предоставить памятную записку для рассмотрения ключевых аспектов и предложений, которые могут иметь отношение к вашей повседневной работе.

### Определение межизмеренческой синергии в составлении программ в сфере УСБ/Р

#### Увязка реформы полиции и реформы судебной системы

- Были ли предприняты усилия по укреплению координации между различными субъектами сектора безопасности (например, между полицией, прокурорами и судьями)?
- Были ли предприняты усилия по улучшению механизмов хранения и обмена информацией?

#### Содействие демократическому надзору

- Было ли уделено должное внимание необходимости объединения усилий по укреплению внешнего надзора с механизмами внутреннего надзора?
- Было ли повышение осведомленности среди национальных субъектов о важности независимого надзора?
- Были ли предприняты усилия по поддержке подготовки правовой базы, предусматривающей необходимый мандат для учреждений сектора безопасности, а также независимых надзорных органов в целях выполнения их обязанностей?
- Было ли повышение осведомленности среди гражданского общества и средств массовой информации о роли независимых надзорных органов и о том, как получить к ним доступ?

### Укрепление профессиональной добросовестности и борьба с коррупцией

- Были ли предприняты усилия по поддержке принятия и введению законов, политики, стратегий, планов действий и других мер по борьбе с коррупцией и защите независимости судебной власти?
- Были ли предприняты меры по улучшению управления сектором безопасности, включая обзор или разработку институциональных правил и процедур (например, по управлению людскими ресурсами)?
- Был ли рассмотрен вопрос оказания поддержки в разработке механизмов внутреннего контроля (например, кодексы поведения, которые определяют этические стандарты для государственных чиновников)?
- Рассматривался ли вопрос о существующих стимулах к недобросовестной практике и поддержке ее искоренения?

### Взаимодействие с гражданским обществом

- Проводились ли консультации с гражданским обществом по вопросу о мнениях бенефициаров для обеспечения того, чтобы оказываемая ОБСЕ поддержка в области УСБ/Р основывалась на реальных потребностях?
- Предпринимались ли усилия по расширению возможностей правообладателей (например, население в целом, включая лиц, принадлежащих к маргинализированным группам), для обеспечения соблюдения их прав?
- Предпринимались ли усилия по наращиванию потенциала ОГО?
- Рассматривалось ли взаимодействие с аналитическими центрами и исследовательскими ассоциациями для проведения анализа, который мог бы быть полезен для разработки законодательства и политики?
- Рассматривался ли вопрос проведения совместных обсуждений между должностными лицами сектора безопасности и представителями ОГО, включая СМИ – например, в отношении законов и политики в сфере УСБ/Р?
- Было ли уделено особое внимание ОГО, которые представляют женщин, группы меньшинств или другие маргинальные группы?

- Рассматривался ли вопрос об укреплении потенциала средств массовой информации в плане освещения вопросов сектора безопасности?
- Были ли проведены консультации с сетями молодежи в отношении соответствующих процессов планирования, связанных с УСБ/Р, чтобы убедиться, что интересы молодежи учитываются соответствующим образом?

### **Учет гендерной проблематики и поощрение гендерного равенства и прав человека**

- Проводились ли оценки потребностей с учетом гендерных факторов, в том числе в отношении препятствий, мешающих женщинам работать в секторе безопасности?
- Оказывалось ли содействие в деле разработки правовой базы, обеспечивающей соблюдение прав человека и учитывающей гендерные аспекты?
- Оказывалось ли государствам-участникам содействие в разработке и реализации национальных планов действий, например, по выполнению резолюции 1325 Совета Безопасности ООН?
- Рассматривалась ли возможность оказания поддержки отделам внутреннего контроля или советникам по гендерным вопросам в целях содействия решению проблем дискриминации по признаку полу и неравенства?
- Оказывалась ли поддержка женским ассоциациям в секторе безопасности?
- Предпринимались ли усилия по укреплению потенциала носителей обязанностей (например, сектора безопасности) для выполнения их обязательств – например, как реагировать на нарушения прав человека?
- Были ли приняты меры по повышению осведомленности и укреплению потенциала персонала сектора безопасности для борьбы с сексуальным и гендерным насилием?
- Рассматривалась ли возможность оказания поддержки в сборе данных с разбивкой по признаку пола, в отношении сектора безопасности?
- Предоставлялись ли ОГО гранты для проведения исследований по гендерным вопросам или для обеспечения подготовки, например, по вопросу надлежащего обращения с жертвами?

- Участвуют ли национальные правозащитные учреждения и гражданское общество в диалоге по вопросам реформ?
- Предпринимались ли усилия по укреплению доверия и взаимопонимания между сотрудниками сектора безопасности, как например полицией и маргинализированными общинами?
- Было ли установлено сотрудничество между должностными лицами сектора безопасности и ОГО, а также национальными правозащитными организациями для мониторинга соблюдения прав человека?
- Была ли предоставлена поддержка для проведения мониторинга мест лишения свободы с учетом гендерных аспектов и представления отчетов о результатах таких визитов?

### Использование преимуществ синергии

- Рассматривался ли Кодекс поведения ОБСЕ, касающийся военно-политических аспектов безопасности в качестве отправной точки для рассмотрения ключевых принципов УСБ/Р, таких как подотчетность, гендерное равенство, права человека, участие?
- Обеспечивается ли координация оценок потребностей по всем трем измерениям ОБСЕ и включаются ли другие соответствующие тематические сектора?
- Рассматривался ли вопрос, что обширные проекты в области управления в государственном секторе должны также включать сектор безопасности и может ли он быть хорошей отправной точкой?
- Рассматривался ли вопрос о заключении обширных меморандумов о взаимопонимании с учреждениями сектором безопасности по вопросам УСБ/Р?
- Были ли рассмотрены региональные подходы в целях содействия обмену извлеченными уроками и передовым опытом?

## Практическое применение межизмеренческого подхода к программной поддержке в области УСБ/Р

### Содействие стратегической концепции содействия, оказываемого ОБСЕ в конкретном государстве

- Существует ли стратегическая концепция поддержки, в сфере УСБ/Р, предоставляемой ОБСЕ (и другими международными субъектами)?
- Существует ли стратегическая концепция, основанная на (всесторонней) оценке потребностей, включая национальные приоритеты поддержки в области УСБ/Р?
- Включает ли стратегическая концепция в отношении поддержки в области УСБ/Р конкретные цели, требующие вклады со стороны всех измерений ОБСЕ?
- Поощряется ли межизмеренческий подход к УСБ/Р руководством высшего звена? Если нет, то как можно обеспечить поддержку руководства высшего звена?

### Использование межизмеренческого подхода для привлечения национальных субъектов к осознанию важности целостного подхода в сфере УСБ/Р

- Доводился ли до сведения принимающей страны междисциплинарный подход ОБСЕ к УСБ/Р в целях повышения осведомленности национальных субъектов о важности применения целостного подхода к их собственным усилиям в сфере УСБ/Р?

### Распределение ролей и обязанностей

- Какие исполнительные структуры /программы/отделы будут выполнять ведущую роль в оказании содействия в области УСБ/Р, в частности, при оказании межизмеренческой поддержки?
- Было ли согласовано распределение бюджета на совместную деятельность, выполняемую различными исполнительными структурами/программами/отделами?

### Содействие применению межизмеренческого подхода к поддержке, предоставляемой в сфере УСБ/Р, при разработке проектов

- Является ли межизмеренческое сотрудничество частью проектов и программ ОБСЕ?
- Были ли рассмотрены стандартизированные подходы для содействия применению межизмеренческих подходов к поддержке в сфере УСБ/Р?

### Поддержка внутренней координации

- Осведомлен ли отдел по координации проекта о необходимости интеграции межизмеренческого подхода?
- Существуют ли внутренние механизмы координации для поддержки межизмеренческих подходов (например, регулярные обмены информацией, матрицы общих приоритетов, сети координаторов и т. д.)?
- Есть ли другие механизмы, которые могут быть созданы для поддержки внутренней координации?
- Обеспечивают ли механизмы сотрудничества полное соблюдение мандатов исполнительных структур ОБСЕ?



## 5. Ресурсы

- ▶ Бенджамин С. Бакленд и Уильям Макдермотт, *Институты омбудсмена для вооруженных сил: Справочник* (Женева: DCAF, 2012 г.). <http://www.dcaf.ch/Publications/Ombuds-Institutions-for-the-Armed-Forces-A-Handbook>.
- ▶ СБСЕ, *Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе* (Хельсинки, 1975 год). <https://www.osce.org/helsinki-final-act>.
- ▶ СБСЕ/ОБСЕ, *Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ* (Копенгаген, 1990 г.). <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>.
- ▶ СБСЕ/ОБСЕ, *Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ* (Москва, 1991 г.). <https://www.osce.org/odihr/elections/14310>.
- ▶ DCAF и ПРООН, *Общественный надзор за сектором безопасности: Пособие для организаций гражданского общества* (Женева, 2008 г.). <https://www.undp.org/publications/public-oversight-security-sector-handbook-civil-society-organizations>.
- ▶ DCAF, БДИПЧ/ОБСЕ и Структура «ООН-женщины», *«Парламентский надзор за сектором безопасности и гендерными вопросами»* (Женева, 2019 г.). <https://www.osce.org/files/f/documents/0/8/447055.pdf>.
- ▶ DCAF, БДИПЧ/ОБСЕ и Структура «ООН-женщины», *Инструментарий по гендерным вопросам и безопасности* (Женева, 2019 г.). <https://www.osce.org/odihr/440831>.
- ▶ DCAF, *Роль ОБСЕ в поддержке управления и реформирования сектора безопасности* (Женева, 2013 г.). Доступно по ссылке: <https://www.dcaf.ch/node/13330> (Примечание: общедоступно только краткое изложение). <https://www.dcaf.ch/node/13330>
- ▶ DCAF, *Инструментарий для отчетности в секторе безопасности – СМИ, журналистика и реформа сектора безопасности* (Женева, 2021 г.). <https://www.dcaf.ch/toolkit-security-sector-reporting-media-journalism-and-security-sector-reform>.
- ▶ DCAF, *Парламентский надзор за сектором безопасности* (Женева, 2003 г.). <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Oversight-of-the-Security-Sector>.
- ▶ Парламентская ассамблея ОБСЕ, «Резолюция об укреплении институтов гражданского общества в регионе ОБСЕ» в *Стамбульской декларации и резолюциях, принятых Парламентской ассамблеей ОБСЕ на 22-й ежегодной сессии* (Стамбул, 2013 г.), стр. 60–61. <https://www.oscepa.org/en/documents/all-documents/annual-sessions/2013-istanbul/declaration/1801-istanbul-declaration-eng-1/file>.
- ▶ Парламентская ассамблея ОБСЕ, «Резолюция о демократическом контроле частного и общественного секторов безопасности» в *Бакинской декларации и резолюциях, принятых Парламентской ассамблеей ОБСЕ на 23-й ежегодной сессии* (Баку, 2014 г.), стр. 58–62. <https://www.oscepa.org/en/documents/all-documents/annual-sessions/2014-baku/declaration-2/2540-2014-baku-declaration-eng/file>.
- ▶ ОБСЕ, *План действий ОБСЕ 2004 года по поощрению гендерного равенства* (София, 2004 год), СМ.ДЕК/14/04. <https://www.osce.org/files/f/documents/7/d/23295.pdf>.
- ▶ ОБСЕ, *передовая практика борьбы с коррупцией* (второе издание) (Вена, 2012 год). <http://www.osce.org/eea/13738>.
- ▶ ОБСЕ, *Кодекс поведения по военно-политическим аспектам безопасности* (Будапешт, 1994 год), ДОС.FSC/1/95. <https://www.osce.org/fsc/41355>.
- ▶ ОБСЕ, *передовая практика налаживания партнерских отношений между полицией и общественностью* (Вена, 2008 год). <http://www.osce.org/spmu/32547>.

- ▶ ОБСЕ, *Руководство по демократической полицейской деятельности (второе издание)* (Вена, 2008 год). <http://www.osce.org/sptu/23804>.
- ▶ ОБСЕ, *Решение Совета министров об элементах конфликтного цикла, связанных с укреплением потенциала ОБСЕ в области раннего предупреждения, ранних действий, содействия диалогу и поддержки посредничества, а также постконфликтного восстановления* (Вильнюс, 2011 г.), МС.ДЕС/3/11. <https://www.osce.org/files/f/documents/6/b/86621.pdf>.
- ▶ ОБСЕ, *Решение Совета министров о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин* (Любляна, 2005 г.), <https://www.osce.org/mc/17451>.
- ▶ ОБСЕ, *Решение Совета министров о роли женщин в предотвращении конфликтов, урегулировании кризисов и постконфликтном восстановлении* (Любляна, 2005 г.), МС.ДЕС/14/05. <https://www.osce.org/mc/17450>.
- ▶ ОБСЕ, *Решение Совета министров об участии женщин в политической и общественной жизни* (Афины, 2009 г.), МС.ДЕС/7/09. <https://www.osce.org/mc/40710>.
- ▶ ОБСЕ, *Декларация Совета министров о системах уголовного правосудия* (Брюссель, 2006 г.), МС.ДОС/4/06. <http://www.osce.org/mc/23017>.
- ▶ ОБСЕ, *Декларация Совета министров об укреплении надлежащего управления и борьбе с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма* (Дублин, 2012 г.), МС.ДОС/2/12. <http://www.osce.org/cio/97968>.
- ▶ ОБСЕ, *Консолидированные рамки ОБСЕ по борьбе с терроризмом* (Вена, 2012 г.), РС.ДЕС/1063. <https://www.osce.org/files/f/documents/7/5/98008.pdf>.
- ▶ ОБСЕ, *Руководство ОБСЕ по сбору данных в поддержку национальных оценок рисков по отмыванию денег и финансированию терроризма* (Вена, 2012 г.). <http://www.osce.org/eea/96398>.
- ▶ ОБСЕ, *Стратегические рамки ОБСЕ в отношении деятельности полиции* (Вена, 2012 г.), РС.ДЕС/1049. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/8/92559.pdf>.
- ▶ ОБСЕ, *Реформа полиции в рамках реформы системы уголовного правосудия* (Вена, 2013 г.). <http://www.osce.org/secretariat/109917>.
- ▶ ОБСЕ, *Учебное пособие по подготовке сотрудников полиции: торговля людьми* (Вена, 2013 г.). <https://www.osce.org/secretariat/109935>.
- ▶ ОБСЕ/ВКНМ, *Грацские рекомендации по доступу к правосудию и национальным меньшинствам и пояснительная записка* (Гаага, 2017 г.). <https://www.osce.org/hcnm/graz-recommendations>.
- ▶ ОБСЕ/ВКНМ, *Рекомендации по охране общественного порядка в мультиэтнических обществах* (Гаага, 2006 год). <https://www.osce.org/hcnm/policing-recommendations>.
- ▶ БДИПЧ/ОБСЕ и DCAF, *Справочник по правам человека и основным свободам военнослужащих: Сборник стандартов, передового опыта и рекомендаций* (Варшава, 2021 г.). [https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/480143\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/480143_0.pdf).
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ и DCAF, *Интеграция гендерных аспектов во внутренний надзор в вооруженных силах* (Женева, 2014 г.). <https://www.osce.org/odihr/118325>.
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ и DCAF, *Интеграция гендерных аспектов во внутренний полицейский надзор* (Женева, 2014 г.). <https://www.osce.org/odihr/118326>.
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ и DCAF, *Интеграция гендерных аспектов в надзор за сектором безопасности институтами омбудсменов и национальными правозащитными институтами* (Женева, 2014 г.). <https://www.osce.org/odihr/118327>.
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ, *Укрепление комплексных мер уголовного правосудия по борьбе с преступлениями на почве ненависти: комплект материалов* (Варшава, 2019 г.). <https://www.osce.org/odihr/411074>.

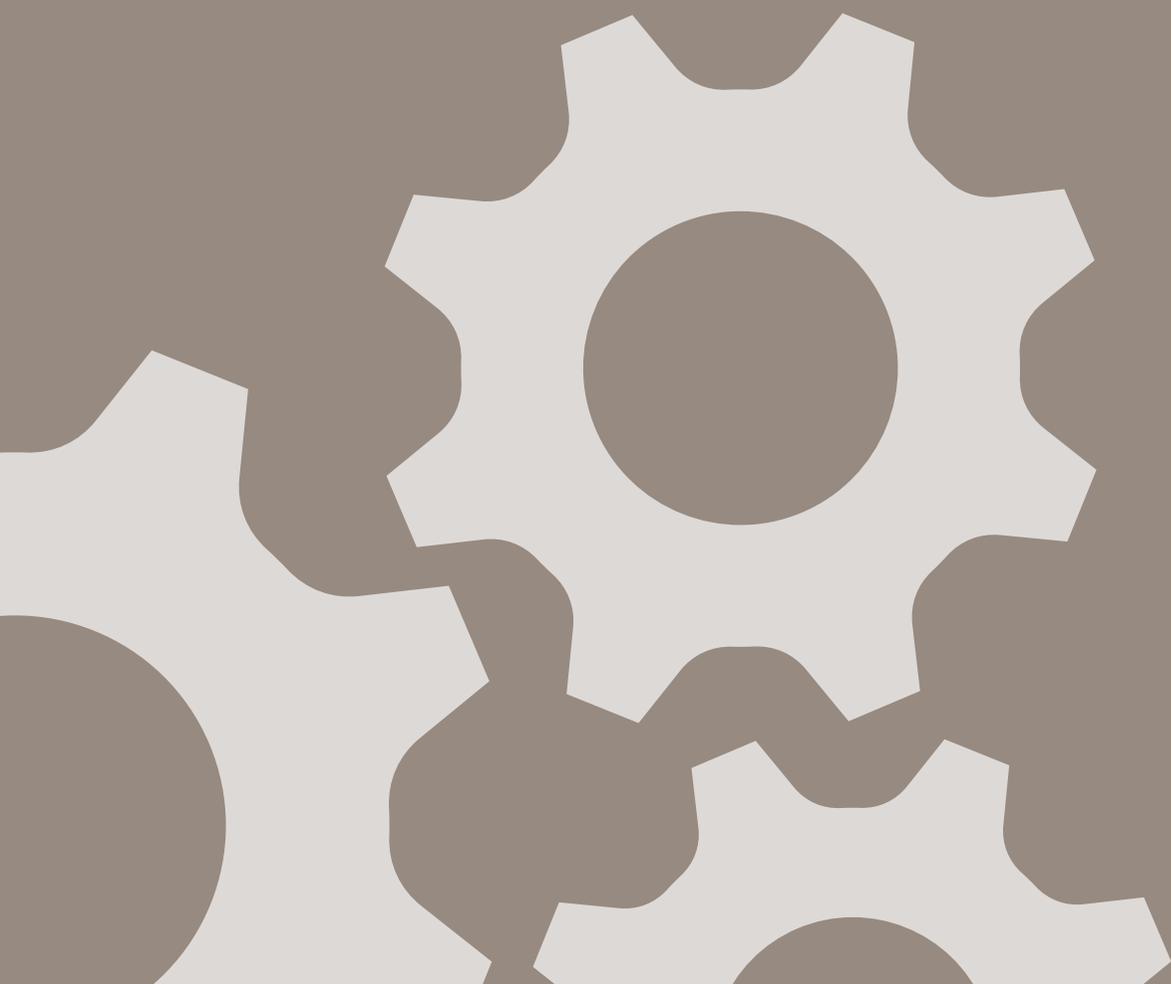
- ▶ ОБСЕ /БДИПЧ, *Борьба с терроризмом, защита прав человека: руководство* (Варшава, 2007 г.). <https://www.osce.org/files/f/documents/d/6/29103.pdf>.
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ, *Эффективная работа полиции с соблюдением прав человека в общинах рома и синти: Тренинг БДИПЧ/ОБСЕ для сотрудников правоохранительных органов* (Варшава, 2016 г.). <https://www.osce.org/odihr/280556>.
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ, *Руководство по оборудованию правоохранительных органов, наиболее часто используемому для обеспечения правопорядка на собраниях* (Варшава, 2021 г.). <https://www.osce.org/odihr/491551>.
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ, *Руководство по противодействию угрозам и вызовам «иностранных боевиков-террористов» в рамках системы прав человека* (Варшава, 2018 г.). <https://www.osce.org/odihr/393503>.
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ, *Руководство по вопросу свободы мирных собраний* (2-е издание) (Варшава, 2010 г.). <http://www.osce.org/odihr/73405>.
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ, *Руководство по обучению в области прав человека сотрудников правоохранительных органов* (Варшава, 2012 г.). <http://www.osce.org/odihr/93968>.
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ, *Сбор и мониторинг данных о преступлениях на почве ненависти: Практическое руководство* (Варшава, 2014 г.). <https://www.osce.org/odihr/datacollectionguide>.
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ, *Справочник по правам человека в отношении обеспечения правопорядка при проведении собраний* (Варшава, 2016 г.). <https://www.osce.org/odihr/226981>.
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ, *Права человека в антитеррористических расследованиях. Практическое пособие для сотрудников правоохранительных органов* (Варшава, 2013 г.). <http://www.osce.org/odihr/108930>.
- ▶ ОБСЕ /БДИПЧ, *Полиция и рома и синти: передовой опыт по вопросу укрепления доверия и взаимопонимания* (Вена/Варшава, 2010 г.). <https://www.osce.org/odihr/67843>.
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ, *Предотвращение и пресечение сексуального насилия и насилия по признаку пола в местах лишения свободы: стандарты, подходы и примеры из региона ОБСЕ* (Варшава, 2016 г.). <https://www.osce.org/odihr/427448>.
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ, *Предотвращение терроризма и противодействие насильственному экстремизму и радикализации, ведущей к терроризму: подход к обеспечению правопорядка с участием общественности* (Вена/Варшава, 2014 г.). <https://www.osce.org/secretariat/111438>.
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ, *Судебное преследование за преступления на почве ненависти: Практическое руководство* (Варшава, 2014 г.). <https://www.osce.org/odihr/prosecutorsguide>.
- ▶ ОБСЕ /БДИПЧ, *Защита прав человека в тюрьмах при предотвращении радикализации, ведущей к терроризму или насилию: Руководство для наблюдателей за местами содержания под стражей* (Варшава, 2021 г.). <https://www.osce.org/odihr/492934>.
- ▶ ОБСЕ /БДИПЧ, *Краткий отчет о совещании экспертов: Полиция, и рома и синти – текущие вызовы и передовая практика в области укрепления доверия и взаимопонимания* (Варшава, 2014 г.). <https://www.osce.org/files/f/documents/4/c/119653.pdf>.
- ▶ ОБСЕ /БДИПЧ, *Обучение сотрудников правоохранительных органов борьбе с преступлениями на почве ненависти (TANCLE): Описание программы* (Варшава, 2012 г.). <https://www.osce.org/odihr/tahcle>.
- ▶ Целевая группа ООН по реформированию сектора безопасности, *Комплексные технические рекомендации ООН по реформе сектора безопасности* (Нью-Йорк, 2012 г.). [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un\\_integrated\\_technical\\_guidance\\_notes\\_on\\_ssr\\_1.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_integrated_technical_guidance_notes_on_ssr_1.pdf).



---

**Руководящие** принципы ОБСЕ

**Укрепление регионального  
сотрудничества в сфере  
управления сектором  
безопасности и  
реформирования этого  
сектора (УСБ/Р)**



## Краткое изложение

В настоящей главе представлено обоснование применения регионального подхода к УСБ/Р (раздел 1), определяются потенциальные пути укрепления регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р (раздел 2) и представляются рекомендации по применению регионального подхода в сфере УСБ/Р (Раздел 3).

Ключевые моменты из главы:

- **Использование потенциальных преимуществ регионального подхода к УСБ/Р:** Хотя процессы УСБ/Р носят главным образом национальный характер по своим масштабам и направленности в силу специфики институциональной структуры сектора безопасности в конкретных странах, региональный подход может обеспечить множество преимуществ, которые могут обеспечить эффективность и результативность содействия, оказываемого ОБСЕ. Например, региональный подход может способствовать новым отправным точкам в оказании содействия в сфере УСБ/Р на национальном уровне, поскольку он может привнести новую динамику в процессы реформирования и снять напряжение вокруг вопросов, которые могут быть трудными в разрешении в рамках только национального контекста. Содействие в реализации региональных инициатив может оказаться особенно полезным в плане активизации национальных усилий по решению задач в секторе безопасности, требующих сотрудничества на транснациональном уровне, и может предоставить платформу для содействия обмену надлежащей практикой и извлеченными уроками между странами. 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 мероприятий может быть необходимо для успешной реализации последующей деятельности по укреплению трансграничного оперативного сотрудничества. Наконец, региональные подходы могут укрепить вклад УСБ/Р в предотвращение конфликтов. В то же время, усилия ОБСЕ по содействию региональному сотрудничеству в сфере УСБ/Р не должны принимать форму специальных мероприятий, но должны быть направлены на поддержку более широких национальных приоритетов и целей в области УСБ/Р в рамках конкретного государства.
- **Определение отправных точек для укрепления регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р:** Существует несколько возможных отправных точек для программной деятельности ОБСЕ в сфере УСБ/Р, которая может извлечь выгоду от регионального подхода. Они включают содействие разработке и осуществлению соответствующих международных норм и стандартов для сектора безопасности, обеспечение наращивания потенциала (например,

путем проведения совместного обучения и учебных занятий с моделированием ситуации), содействие оперативному сотрудничеству и обмену информацией (например, путем ознакомительных поездок, совместных мероприятий или разработки совместных планов действий и стратегий), поддержке соответствующих механизмов координации и обмена информацией, а также профессиональные сети и ассоциации, и, последнее, но не менее важное, проведение исследований и сбор данных. Кроме того, оказание поддержки в соответствующих случаях для участия широкого круга заинтересованных сторон, включая организации гражданского общества, в региональных мероприятиях по развитию потенциала, может способствовать укреплению доверия между соответствующими субъектами.

- **Поддержка эффективного применения региональных подходов к усилиям в сфере УСБ/Р:** Эффективное внедрение начинается с надлежащего учета региональных подходов на этапе планирования. В частности, при проведении оценки потребностей следует учитывать региональное измерение и потенциальную ценность регионального сотрудничества. Если региональные подходы важны в данном контексте, необходимо оценить, в какой степени национальные субъекты заинтересованы в участии в таких усилиях. Сотрудникам ОБСЕ необходимо следить за тем, чтобы оказывать содействие в реализации региональных инициатив, но не брать на себя руководство ими. В случае отсутствия заинтересованности ОБСЕ может рассмотреть возможность поэтапного подхода к формированию интереса к региональному сотрудничеству посредством таких мер, как поддержка участия экспертов в региональных мероприятиях или поощрение двустороннего обмена информацией и опытом. В то же время необходимо признать, что региональные подходы могут не подходить для каждого контекста и иметь свои ограничения.

## 1. Обоснование

В последней резолюции Совета Безопасности ООН о реформе сектора безопасности признается важная роль региональных и субрегиональных организаций в оказании помощи государствам-членам ООН в проведении реформ их секторов безопасности.<sup>1</sup> В ней также подчеркивается важность партнерства и сотрудничества с региональными и субрегиональными организациями.

Будучи самой крупной в мире региональной организацией по безопасности, функционирующей в соответствии с главой VIII Устава ООН, ОБСЕ – выполняет важную роль. Благодаря своему географическому охвату, сети полевых операций и многолетнему опыту работы в качестве платформы для инклюзивного диалога и сотрудничества в сфере безопасности, ОБСЕ обладает хорошими возможностями для поддержки региональных подходов в сфере УСБ/Р. Это сравнительное преимущество способствует созданию ключевых сильных сторон ОБСЕ. Как отмечается в докладе 2019 года Генеральным секретарем ОБСЕ, «Накопленный за многие годы региональный опыт и обширная сеть полевых операций ОБСЕ предоставляет возможность Организации вносить ценный вклад в глобальные усилия по поддержанию мира и безопасности, и тем самым способствует укреплению её роли в качестве регионального механизма в соответствии с Главой VIII Устава ООН. Используя партнерские отношения, мы можем оптимизировать эти преимущества.»<sup>2</sup>

В ряде обязательств ОБСЕ, особенно в области транснациональных угроз, признается важность укрепления регионального сотрудничества в области безопасности. В мандатах некоторых полевых операций ОБСЕ также подчеркивается необходимость поддерживать региональные инициативы. Хотя каждый сектор безопасности имеет страновую специфику, и УСБ/Р - это в первую очередь национальный процесс, существует несколько причин, по которым региональный подход к поддержке УСБ/Р может быть полезным:

- Благодаря использованию региональных подходов может быть дан толчок процессу оказания содействия в сфере УСБ/Р на национальном уровне: Возможно, восприятие некоторых вопросов, относящихся к УСБ/Р, как слишком деликатных препятствует их обсуждению на национальном уровне (например, сексуальные домогательства или коррупция в секторе безопасности). Тем не менее, прогресса в углублении понимания таких вопросов и снятии напряжения вокруг них можно добиться за счет их обсуждения на региональном уровне, способствуя новой динамике в процессе реформ и открытии дверей

---

1 Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, *Resolution 2553 (2020)* (Нью-Йорк, 2020 г.), S/RES/2553.

2 ОБСЕ, *The OSCE Approach to Security Sector Governance and Reform (SSG/R): Report by the Secretary General of the OSCE* Вена, 2019, SEC.GAL/42/19, стр. 12.

для дальнейшего прогресса. Кроме того, существует вероятность, что, оказывая содействие в разработке или выполнении региональных обязательств, будет проще предлагать содействие в решении определенных вопросов на национальном уровне. Благодаря наличию региональной платформы могут встретиться самые различные субъекты, которые, возможно, были лишены этой возможности или не желали встретиться на национальном уровне. Это может также способствовать укреплению доверия между различными группами заинтересованных сторон.

- **Региональные подходы необходимы для решения проблем транснационального характера:** Многие угрозы и риски безопасности на сегодняшний день (например, организованная преступность, торговля людьми, терроризм, киберпреступность) носят транснациональный характер. Поэтому на практике их решение требует регионального сотрудничества, как признано в ряде принятых в рамках ОБСЕ обязательств. 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.
- **Региональные подходы способствуют обмену передовой практикой и уроками, извлеченными из процессов реформ.** 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. Региональные мероприятия и деятельность могут способствовать выявлению такого опыта и обмену им. Например, ОБСЕ оказывает поддержку государствам-участникам в разработке или укреплении мер в рамках Национальных планов действий, направленных на осуществление резолюций 1325 и 1540 Совета Безопасности ООН. Региональные обмены по передовой практике и урокам, извлеченным из реализации таких планов, могут способствовать укреплению приверженности в некоторых странах и могут поддерживать текущие усилия по реформированию на национальном уровне.
- **Региональные подходы могут укрепить вклад УСБ/Р в более широкие усилия по предотвращению конфликтов:** Поддержка инициатив в сфере УСБ/Р на региональном уровне может обеспечить платформу для содействия диалогу и транснациональному сотрудничеству. Это, в свою очередь, может способствовать укреплению доверия и более широкому процессу предотвращения конфликтов между государствами.

## Примеры обязательств ОБСЕ, служащие основой для поддержки регионального сотрудничества между учреждениями сектора безопасности

- ▶ **Военно-политическое сотрудничество:** «подтверждая свое уважение суверенного равенства и индивидуальности друг друга, а также неотъемлемых суверенных прав, государства-участники будут строить свои взаимные отношения в области безопасности на основе сотрудничества. [...] Они будут продолжать развивать взаимодополняющие и взаимоусиливающие институты, которые включают европейские и трансатлантические организации, многосторонние и двусторонние обязательства и различные формы регионального и субрегионального сотрудничества».<sup>3</sup>
- ▶ **Содействие в сфере деятельности, связанной с полицейскими функциями:** Одним из руководящих принципов деятельности ОБСЕ в этой сфере является совершенствование сотрудничества между государствами-участниками и международными региональными организациями». В этой связи ОБСЕ поддерживает «механизмы субрегиональной координации и сотрудничества».<sup>4</sup>
- ▶ **Организованная преступность:** 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».<sup>5</sup>
- ▶ **Киберпреступность:** В сфере борьбы с киберпреступностью ОБСЕ «содействует на региональном и национальном уровнях наращиванию потенциала и обмену информацией и передовым опытом в расследовании киберпреступлений и обращении с кибердоказательствами».<sup>6</sup>
- ▶ **Содействие в сфере деятельности, связанной с обеспечением безопасности границ:** ОБСЕ «может предложить свои организационные рамки для взаимодействия по пограничным вопросам с международными региональными и суб-региональными организациями» [...] «усиленная координация в области безопасности границ и пограничного режима на субрегиональном уровне может стать ступенькой на пути к созданию в масштабах всей ОБСЕ открытых и безопасных границ».<sup>7</sup>
- ▶ **Содействие в сфере борьбы с терроризмом:** Всеобъемлющий подход ОБСЕ «хорошо подходит для решения на региональном уровне проблем, связанных с терроризмом, для обеспечения соблюдения верховенства права, прав человека и основных свобод; выявления и устранения факторов, способствующих терроризму; и изучения возможности синергии в противодействии новым и возникающим транснациональным угрозам и вызовам

3 ОБСЕ, *OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security* (Вена, 1994), DOC.FSC/1/95, стр. 3.

4 ОБСЕ, *OSCE Strategic Framework for Police-Related Activities* (Вена, 2012), PC.DEC/1049, стр. 3, 7.

5 Ibid, стр. 5.

6 Ibid, стр. 7.

7 ОБСЕ, *OSCE Border Management and Security Concept* (Любляна, 2005), MC.DOC/2/05, стр. 4.

безопасности и стабильности»; 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 рамках, основанных на верховенстве права и уважении прав человека».<sup>8</sup>

- ▶ **Содействие в сфере борьбы с торговлей людьми:** Специальный представитель и Координатор по борьбе с торговлей людьми «будут и далее поощрять и оказывать содействие, в рамках имеющихся ресурсов, всем формам сотрудничества между государствами- участниками ОБСЕ, в том числе на двустороннем и региональном уровнях, когда это целесообразно, и сотрудничества с основными международными структурами и организациями, участвующими в борьбе с торговлей людьми, а также с соответствующими НПО».<sup>9</sup>
- ▶ **Борьба с коррупцией:** Совет министров призывает государств-участников «содействовать возвращению похищенных активов в рамках национальных мер, а также международному и, по мере необходимости, региональному сотрудничеству и обеспечить повышение степени прозрачности в отношении бенефициарной собственности» и «поручает БКЭЭД рассмотреть [...] возможности сотрудничества в рамках национальных, региональных и международных инициатив, способствующих принципам прозрачности, участию граждан и подотчетности».<sup>10</sup> Государства-участники ОБСЕ признают «необходимость предупреждения коррупции и борьбы с ней на международном и национальном уровнях всеобъемлющим образом, в том числе путем устранения связей между коррупцией и отмыванием денег, а также путем эффективного осуществления мер по возвращению активов и совершенствования международного и регионального сотрудничества».<sup>11</sup>
- ▶ **Отмывание денег:** Государства-участники ОБСЕ «приветствуют то, что ОБСЕ [...] продолжает оказывать содействие государствам-участникам по их просьбе в разработке и/или гармонизации их национального антикоррупционного законодательства в соответствии с их международными обязательствами, в обеспечении практической реализации и эффективного исполнения посредством обмена опытом и передовой практикой на региональном, субрегиональном и национальном уровнях» и «выражают поддержку работе [...] региональных органов и [...] ратификации или присоединению к соответствующим региональным и международным документам по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма [...]».<sup>12</sup>

8 ОБСЕ, *OSCE Consolidated Framework for the Fight against Terrorism* (Вена, 2012), PC.DEC/1063, стр. 3, 4.

9 ОБСЕ, *Decision No. 1107 Addendum to the OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings: One Decade Later* (Вена, 2013), PC.DEC/1107/Corr.1, стр. 8.

10 ОБСЕ, *Ministerial Council Decision No. 5/14 on the Prevention of Corruption* (Базель, 2014), MC.DEC/5/14, стр. 3, 4.

11 ОБСЕ, *Ministerial Council Decision No.6/20 on Preventing and Combating Corruption through Digitalization and Increased Transparency* (Тирана, 2020), MC.DEC/6/20, стр. 1.

12 ОБСЕ, *Ministerial Council Declaration on Strengthening Good Governance and Combating Corruption, Money-Laundering and the Financing of Terrorism* (Дублин, 2012), MC.DOC/2/12, стр. 3, 4.

## 2. Определение отправных точек для укрепления регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р

Схема 1: Отправные точки для укрепления регионального сотрудничества



## 2.1 Содействие в разработке и выполнении международных норм и стандартов

Разрабатываемые на региональном или международном (ООН) уровне нормы и стандарты могут послужить важной отправной точкой для оказания содействия в программной деятельности в сфере УСБ/Р. Содействие и рассмотрение хода осуществления таких норм и стандартов на региональном уровне позволяет не допустить, чтобы государства оказались в изоляции, и подключать их к более широкому многостороннему процессу. Это может также способствовать укреплению приверженности, например, благодаря тому, что государства, на коллегиальной основе, поощряют друг друга к тому, чтобы добиваться прогресса в деле их выполнения. Кроме того, ратификация одних и тех же норм и стандартов несколькими государствами - участниками ОБСЕ может служить основой для оказания региональной поддержки в области укрепления потенциала в целях осуществления принятых обязательств. Примеры международных норм и стандартов в области УСБ/Р включают Кодекс поведения по военно-политическим аспектам безопасности ОБСЕ, Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (КТООН), резолюцию 1540 (2004) Совета Безопасности ООН и Конвенцию ООН против коррупции (КПК ООН).

При поддержке в разработке и внедрении международных норм и стандартов, связанных с УСБ/Р, на региональном уровне следует учитывать следующие моменты:

- Составить обзор существующих международных обязательств, касающихся сектора безопасности, которые государствам еще предстоит ратифицировать или выполнить, с целью выявления возможностей для программной поддержки;
- Определить возможности для разработки новых международных норм и стандартов для сектора безопасности на региональном уровне;
- Повысить осведомленность о важности соблюдения международных норм, касающихся УСБ/Р, и предложить поддержку для их осуществления на национальном уровне;
- Поддержка региональных инициатив по наращиванию потенциала и разработка региональных стратегий и планов действий о том, как внедрить элементы, связанные с УСБ/Р в международные обязательства, принятые государствами;
- Организация региональных семинаров, и ознакомительных поездок для обсуждения прогресса и обмена опытом в выполнении соответствующих обязательств.

## Практический пример 1

**Региональные семинары посвященные Кодексу поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности ОБСЕ**

Кодекс поведения ОБСЕ, 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 (например, в Центральной Азии, Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Черноморском, Балтийском и Средиземноморском регионах и Северной Америке). Семинары были направлены на разъяснение того, насколько Кодекс поведения актуален для всех государств-участников, что помогло рассмотреть непростые, в политическом отношении, обязательства в более широком контексте и гарантировать, чтобы ни одно государство не было исключено из процесса. Семинары также позволили другим государствам-участникам с сопоставимым контекстом и опытом обменяться опытом и извлеченными уроками. В дополнение к шести официальным языкам ОБСЕ, кодекс был переведен на несколько других языков для активизации обсуждений на региональном уровне и поддержки информационно-разъяснительной работы как в регионе ОБСЕ, так и за его пределами.

По случаю 25 –летней годовщины принятия Кодекса, в 2019 году, государства – участники подтвердили свою твердую приверженность Кодексу поведения, приняв Памятную декларацию министров.<sup>13</sup> Государства вновь подтвердили, что знания, навыки и опыт как женщин, так и мужчин имеют важное значение для усилий, направленных на укрепление мира, безопасности и стабильности в регионе ОБСЕ, включая выполнение Кодекса поведения, и приверженность делу обеспечения и поощрения их равных возможностей. и полное и значимое участие в этом процессе. Они также приветствовали продолжение работы по разъяснению Кодекса поведения в интересах партнеров ОБСЕ по сотрудничеству.

13 ОБСЕ, *Commemorative Declaration on the Occasion of the 25th Anniversary of the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security* (Братислава, 2019), MC.DOC/1/19.

## 2.2 Содействие в развитии потенциала на региональном уровне

Развитие потенциала на региональном уровне зачастую обеспечивается благодаря привлечению к участию в семинарах и учебных мероприятиях национальных заинтересованных сторон из различных государств. Обмен опытом различных государств в области осуществления реформ, которые сталкиваются с аналогичными проблемами в процессе их проведения, может способствовать укреплению доверия. Кроме того, наращивание потенциала на региональном уровне может повысить эффективность обучения за счет обмена опытом между коллегами и способствовать коллективному выявлению проблем и извлеченных уроков. Это также может способствовать гармонизации процессов и практики специалистов сектора безопасности в данном регионе. Например, Пограничный колледж ОБСЕ для руководящего состава в Душанбе предлагает возможности как для расширения знаний, так и для налаживания контактов между руководителями высшего звена пограничных служб со всего региона ОБСЕ 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 соответствии с этим необходимо проводить корректировку региональных инициатив в области развития потенциала.

При поддержке регионального наращивания потенциала можно рассмотреть следующие отправные точки:

- Выяснить, с какими общими проблемами сталкиваются государства-участники в данном регионе, и установить, может ли им быть полезно участие в мероприятиях по наращиванию потенциала на региональном уровне.
- Оказывать содействие в развитии потенциала на региональном уровне путем проведения региональных учебных занятий, учебных занятий с моделированием ситуации и семинаров для специалистов одинакового профиля.
- Рассмотрение вопроса о том, каким образом поддержка в области укрепления потенциала, оказываемая на региональном уровне, может быть связана с разным национальным контекстом и потребностями;
- Объединение обмена национальным опытом, передовыми практиками и уроками, извлеченными в рамках регионального наращивания потенциала и предоставление достаточного количества времени для обмена и обсуждения их в небольших форматах (например, рабочие группы);
- Обеспечить, когда это целесообразно, привлечение широкого круга заинтересованных сторон, в том числе представителей правительственных органов и неправительственных организаций, в том числе организаций гражданского общества и частного сектора, к участию в региональных мероприятиях по развитию потенциала, с тем чтобы содействовать укреплению доверия и сотрудничеству между всеми заинтересованными сторонами.

## Практический пример 2



### Содействие в региональном наращивании потенциала в области борьбы с киберпреступностью

В 2017–2019 гг. Департамент противодействия транснациональным угрозам (ДПТНУ) Секретариата ОБСЕ в тесном сотрудничестве с полевыми операциями ОБСЕ в Юго-Восточной Европе запустил пилотный региональный проект по наращиванию потенциала в области борьбы с киберпреступностью. Проект был направлен на расширение возможностей обучения сотрудников полиции по этой теме с помощью серии тематических учебных курсов, дополненных программой подготовки инструкторов. Каждая страна - бенефициар назначила двух практикующих специалистов в качестве будущих «национальных тренеров», которые, вместе с другими специалистами по уголовному правосудию, прошли шесть региональных учебных курсов. На втором этапе проекта национальные инструкторы разработали и организовали свои собственные курсы на национальных языках, адаптированные к потребностям и реалиям каждой страны-бенефициара, при мониторинге и поддержке со стороны ОБСЕ. После первого раунда национальных учебных курсов был организован региональный семинар для инструкторов, чтобы обмениваться опытом, передовой практикой и извлеченными уроками. За этим последовал второй раунд национальных учебных курсов, дополненный разработкой учебных программ для полицейских академий. Проект завершился региональной конференцией. Опираясь на результаты и извлеченные уроки, ДПТНУ запустило аналогичный проект по наращиванию потенциала в Центральной Азии в 2021 году.

## 2.3 Оперативное сотрудничество и обмен информацией

Многие проблемы, связанные с безопасностью, требуют согласованных действий и обмена информацией между трансграничными учреждениями сектора безопасности, например, по таким вопросам как - транснациональная организованная преступность, терроризм, торговля людьми и незаконными товарами, миграция или кибербезопасность. Благодаря своему географическому охвату и широкой сети полевых операций и учреждений, ОБСЕ может эффективно поддерживать усилия по расширению оперативного сотрудничества и обмену информацией на региональном уровне. Например, совместные учебные занятия с моделированием ситуации, в которых принимают участие агентства из разных государств, могут способствовать лучшему сотрудничеству и укреплять доверие. Такое транснациональное сотрудничество также может способствовать взаимному пониманию законодательства и процедур, применяемых в разных государствах, что может улучшить способность учреждений сектора безопасности в регионе решать общие проблемы безопасности. Путем трансграничного сотрудничества и обмена информацией, учреждения сектора безопасности, в том числе ответственные за управление и надзор, также могут получить пользу из опыта и нововведений своих коллег в других странах, расширяя таким образом свои собственные оперативные воз-

возможности. Все это важно для хорошо функционирующего сектора безопасности, поскольку может повысить его эффективность, результативность и оперативность.

Поддержка оперативного сотрудничества и обмена информацией на региональном уровне может иногда начинаться с небольших шагов, особенно в тех случаях, когда региональные механизмы координации отсутствуют или отсутствует политическая воля для более тесного трансграничного сотрудничества. Такие шаги могут включать поддержку участия заинтересованных государств в соответствующих мероприятиях в их регионе, что может способствовать более широкому укреплению доверия или повышению осведомленности о вопросах, связанных с УСБ/Р, которые приобретают все большее значение в соседних странах. Еще одним подобным шагом может стать поддержка двусторонних обменов между двумя государствами. Укрепление двустороннего сотрудничества между двумя государствами, которые либо сталкиваются с аналогичными проблемами, либо имеют сходство в культуре, может стать эффективной стратегией расширения более широкого регионального сотрудничества в будущем.

При поддержке оперативного сотрудничества и обмене информацией на региональном уровне, можно рассмотреть следующие отправные точки:

- Выявление проблем, связанных с безопасностью, которые требуют оперативного сотрудничества и обмена информацией на региональном уровне;
- Содействие налаживанию связей между учреждениями сектора безопасности соседних государств путем проведения совместных мероприятий (например, таких как конференции, семинары или учебные занятия с моделированием ситуации);
- Продвижение преимуществ регионального оперативного сотрудничества и обмена информацией (например, обмен передовыми практиками в рамках ознакомительных визитов);
- Содействие гармонизации стандартов и практики на региональном уровне (например, путем разработки регионального руководства);
- Поддержка разработки региональных стратегий и планов действий для решения общих проблем;
- Организация ознакомительных визитов представителей сектора безопасности в другие государства региона, которые провели аналогичные реформы;
- Содействие участию чиновников сектора безопасности в соответствующих региональных мероприятиях, которые, вероятно, будут способствовать укреплению доверия или повышению осведомленности в сфере УСБ/Р.

## Практический пример 3



### Двустороннее сотрудничество между Украиной и Литвой по вопросу борьбы с терроризмом

В 2018–2019 годы Координатор проекта ОБСЕ в Украине способствовал содействию двустороннему сотрудничеству в области борьбы с терроризмом между Государственной пограничной службой Украины (ГПСУ) и Государственной пограничной службой Литвы (ГПСЛ). В 2018 году литовские чиновники провели подготовку по вопросу терроризма и профилированию рисков трансграничной преступности для 25 украинских коллег в Одессе. Поскольку Литва уже внедрила систему автоматизированного профилирования рисков на своих границах, представители ГПСЛ также приняли участие в работе рабочей группы по разработке технического задания (круга задач) для системы автоматического профилирования рисков для Украины. В 2019 году представители ГПСУ посетили Литву в рамках ознакомительного визита, где вместе с ГПСЛ они разработали ИТ-решения для системы автоматического профилирования рисков для Украины, а также три электронных профиля для системы, направленной на выявление угроз терроризма, торговли людьми, и контрабанды оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ. Благодаря своему опыту работы с автоматизированными системами профилирования Литва предоставила рекомендации, экспертные знания и рекомендации по внедрению аналогичной системы в Украине.

## 2.4 Механизмы координации и обмена информацией

В некоторых регионах, оперативное сотрудничество и обмен информацией, между учреждениями сектора безопасности, включая теми, которые отвечает за управление и надзор, разных стран, уже институционализированы путем специальных механизмов координации и обмена информацией. К ним относятся, например, Regional Cooperation Council's Integrative Security Sector Governance (СРС/ГСИБ), South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons (SEESAC), включая региональную платформу по реформе сектора безопасности SEESAC, RACVIAC Centre for Security Cooperation, Police Co-operation Convention for Southeast Europe, Инициативу в области обеспечения безопасности границ и пограничного режима Центральной Азии 2020 (САВМІ) или Association of European Police Colleges (АЕРС). Такие механизмы могут дать толчок для различных программных мероприятий в области УСБ/Р. Вместо того, чтобы дублировать усилия таких структур, ОБСЕ может создать дополнительные преимущества, предоставляя необходимый опыт и поддержку их деятельности, которая соответствует программным приоритетам ОБСЕ. Время от времени ОБСЕ может поддерживать создание новых региональных механизмов координации и обмена информацией между учреждениями сектора безопасности из разных государств для удовлетворения новых возникающих потребностей.

При поддержке механизмов координации и обмена информацией на региональном уровне можно рассмотреть следующие отправные точки:

- Составить обзор существующих региональных механизмов координации и обмена информацией в области сектора безопасности и определение возможностей для взаимодействия. Это может быть включено в более широкую оценку потребностей в сфере УСБ/Р;
- Повышение осведомленности среди учреждений и специалистов сектора национальной безопасности о существующих региональных механизмах координации и обмена информацией, в том числе в рамках соответствующих национальных и региональных мероприятий;
- Оказание содействия соответствующим механизмам координации и обмена информацией путем предоставления технической поддержки и повышения потенциала;
- Оказание содействия в разработке новых региональных механизмов координации и обмена информацией между учреждениями сектора безопасности для реагирования на новые возникающие потребности, при наличии серьезного интереса и приверженности со стороны государств.

#### Практический пример 4



### Протоколы преследования по горячим следам в Юго-Восточной Европе

Присутствие ОБСЕ в Албании в тесном сотрудничестве с другими полевыми операциями ОБСЕ в регионе поддержало заключение Протоколов о преследовании по горячим следам (ППГС) между Албанией, Косово,<sup>14</sup> Республикой Северная Македония и Черногорией. Присутствие содействовало созданию экспертной рабочей группы, которой было поручено разработать проект ППГС и согласовать их, и организовало учебные занятия с моделированием ситуации по их практическому осуществлению на местах.

Протоколы стали первыми протоколами такого рода в регионе и внесли существенный вклад в расширение сотрудничества и доверия между албанской пограничной полицией и их коллегами в регионе. Они не только усиливают и улучшают трансграничный обмен информацией и сотрудничество, но и повышают эффективность борьбы с организованной преступностью и незаконным оборотом, поскольку они позволяют полиции преследовать и задерживать преступников, за пределами своих административных границ, без необходимости запроса предварительного разрешения. Участие ОБСЕ в качестве беспристрастного посредника способствовало укреплению взаимного доверия между всеми заинтересованными сторонами в регионе, что было важно при внедрении такого нового инструмента.

14 Все ссылки на Косово, будь то территория, учреждения или население в этом тексте, следует понимать в полном соответствии с резолюцией 1244 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

## Практический пример 5

**Региональная платформа для обмена передовой практикой**

В сентябре 2019 года была запущена Региональная антикоррупционная платформа для подразделений внутреннего контроля пограничных и правоохранительных органов государств-участников ОБСЕ Юго-Восточной Европы, Украины и Молдовы.<sup>15</sup> Она была создана в рамках совместного проекта Департамент по противодействию транснациональным угрозам (ДПТНУ) Секретариата ОБСЕ и Бюро координатора по экономической и экологической деятельности. Эта интерактивная региональная платформа, преследующая более широкую цель дальнейшего укрепления надлежащего управления сектором безопасности, способствовала обмену опытом по борьбе с коррупцией и дальнейшему укреплению реализации эффективной политики и мер по борьбе с коррупцией на национальном и региональном уровнях.

## 2.5 Профессиональные сети и ассоциации

Продвижение и поддержка региональных сетей и ассоциаций экспертов также может быть эффективным средством повышения устойчивости регионального сотрудничества. Профессиональные сети и ассоциации могут способствовать обмену опытом, сотрудничеству и согласованию практик и процессов. Существует ряд региональных профессиональных сетей относящихся к УСБ/Р в регионе ОБСЕ (например, European Network of National Human Rights Institutions, Balkan Asset Management Interagency Network (Европейская сеть национальных правозащитных учреждений, Межведомственная сеть по управлению активами на Балканах). Некоторые профессиональные сети были созданы ОБСЕ – например, OSCE Border Security and Management National Focal Points Network (сеть национальных координаторов по вопросам безопасности границ и пограничного режима ОБСЕ), Сеть ОБСЕ по борьбе с терроризмом или сеть полицейских академий ОБСЕ.

При продвижении и поддержке региональных профессиональных сетей и ассоциаций можно рассмотреть следующие отправные точки:

- Составить обзор существующих профессиональных сетевых объединений и в области сектора безопасности и определить возможности взаимодействия с ними. (Для этого можно провести исследование акторов, в идеале – в рамках более широкого процесса оценки.)
- Информировать национальные учреждения и специалистов сектора безопасности о соответствующих региональных профессиональных сетевых объединениях и ассоциациях, к которым они, возможно, пожелают присоединиться;
- Оказать содействие профессиональным сетям и ассоциациям сектора безопасности путем предоставления технической помощи и повышения потенциала;

---

15 В Вене запущена региональная Антикоррупционная платформа для Юго-Восточной Европы, Украины и Молдовы, поддерживаемая ОБСЕ, <https://www.osce.org/secretariat/431906>.

- Привлечь региональные профессиональные сети и ассоциации к осуществлению программных мероприятий в области УСБ/Р, в том числе в качестве национальных участников или партнеров по реализации;
- Оказать содействие созданию новых региональных профессиональных сетей и ассоциаций для субъектов сектора безопасности

#### Практический пример 6



### Региональная сеть прокуроров по борьбе с организованной преступностью

Постоянная конференция прокуроров по борьбе с организованной преступностью (ПКБОП) представляет собой сеть прокуроров, объединяющая 13 прокуратур по делам об организованной преступности из региона Западных Балкан и Европейского союза (Албания, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Греция, Венгрия, Италия, Северная Македония, Черногория, Румыния, Сербия и Словения). Сеть была создана при поддержке Миссии ОБСЕ в Сербии в 2016 году в целях улучшения регионального сотрудничества и обмена информацией и, как следствие, повышения эффективности расследований по делам о транснациональной организованной преступности. Сеть была запущена на Международной конференции по сложным расследованиям дел связанных с организованной преступностью и коррупцией, организованной Миссией ОБСЕ в Сербии в мае 2016 года, на которой прокуроры региона и нескольких стран ЕС подписали совместную декларацию о намерениях.

В ноябре 2016 года второе заседание завершилось преобразованием инициативы в Постоянную конференцию прокуроров по борьбе с организованной преступностью. В октябре 2017 года в ходе третьего совещания ПКБОП, в сотрудничестве с Министерством иностранных дел и международного сотрудничества Италии, Постоянная конференция была институционализирована и был создан Секретариат на ротационной основе. Первым Председателем Секретариата на следующие четыре года стала Сербия как учредитель инициативы при поддержке миссии ОБСЕ. Исполнительный совет по управлению работой ПКБОП был также создан и в настоящее время включает Сербию, Румынию, Северную Македонию и Черногорию. Совет участвует в ежегодных заседаниях для обмена информацией, повышения потенциала и обмена передовым опытом. Сеть продолжает расти: Греция присоединилась к ней в июне 2019 года, в то время как Австрия приняла приглашение присоединиться к сети и подписать Декларацию в 2021 году.

## 2.6 Исследование и сбор данных

Проведение исследований и сбор данных является частью работы ОБСЕ по многим тематическим областям, включая в сфере УСБ/Р. ОБСЕ часто также разрабатывает основанные на исследованиях информационные продукты для сектора безопасности в форме руководящих принципов и справочников по повышению осведомленности в отношении определенных вопросов или поддержки национальных участников в проведении определенных реформ.

Проведение исследований и сбор данных о секторе безопасности на региональном уровне имеет несколько преимуществ. Это может помочь измерить и сравнить прогресс в реализации национальных реформ сектора безопасности в нескольких государствах, что может способствовать укреплению приверженности и решимости тех государств, которые могут отставать. Кроме того, сравнение опыта различных стран может помочь выявить общие пробелы и проблемы, которые могут стать основой для будущего наращивания потенциала либо на национальном, либо на региональном уровне. Это также может способствовать выявлению передовой практики и извлеченных уроков, которые можно будет учесть в будущей программной деятельности УСБ/Р, что сделает поддержку ОБСЕ более эффективной и действенной. И последнее, но не менее важное, результаты и полученные данные таких сравнительных исследований могут способствовать региональной координации и сотрудничеству по вопросам управления сектором безопасности и процессам реформ между государствами, способствуя взаимопониманию и укреплению доверия.

При проведении исследований и сборе данных на региональном уровне можно рассмотреть следующие отправные точки:

- Определение общих тем и вопросов, связанных с управлением и реформированием, которые рассматриваются учреждениями сектора безопасности ряда государств-участников ОБСЕ и могут быть полезны для сравнительных исследований;
- Разработка дизайна исследований таким образом, чтобы его выводы и полученные данные могли служить основой для будущей программной поддержки в сфере УСБ/Р, будь то на национальном или региональном уровне;
- Привлечение субъектов национального сектора безопасности, в том числе соответствующих профессиональных сетей и ассоциаций (как национальных, так и региональных) в планирование, разработку дизайна и проведение исследований;
- Представление и распространение результатов и полученных данных исследований среди учреждений сектора безопасности заинтересованных государств, на соответствующих национальных и международных мероприятиях.

## Практический пример 7

**Осуществление повестки дня в области женщин,  
мира и безопасности в регионе ОБСЕ**

В 2020 году Отдел по гендерным вопросам Секретариата ОБСЕ, при поддержке внешних исследователей, провел исследование национальных планов действий (НПД) по выполнению резолюции 1325 Совета Безопасности ООН в области женщин, мира и безопасности (ЖМБ). Исследование основано на аналогичных исследованиях, проведенных в 2014 году, и предоставляет научно обоснованные данные о реализации повестки дня ЖМБ в регионе ОБСЕ. Оно сочетает кабинетный анализ НПД 36 государств-участников ОБСЕ и более подробную оценку на основе полевых исследований пяти НПД из Боснии и Герцеговины, Кыргызстана, Молдовы, Сербии и Украины. Анализ показывает, что круг вопросов, охватываемых НПД, расширяется, хотя внимание по-прежнему уделяется традиционным «столпам» деятельности ЖМБ, а именно участию и предотвращению. С 2014 года уделяется повышенное внимание предотвращению, и НПД стали включать новые возникающие проблемы в области ЖМБ, такие как стихийные бедствия и насильственный экстремизм. Еще многое предстоит сделать в области составления бюджета и определения финансовых механизмов, поскольку в большинстве НПД нет даже «общего» бюджета, не говоря уже о выделении конкретных ассигнований определенным учреждениям или инициативам. В ходе кабинетных и полевых исследований были выявлены различные передовые методы, которые легли в основу рекомендаций исследования в следующих областях: (1) составление и разработка НПД, (2) осуществление НПД, (3) мониторинг и оценка НПД и (4) поддержка ОБСЕ и других международных организаций в области разработки и осуществления НПД.



### 3. Применение региональных подходов к УСБ/Р

В этом разделе подчеркиваются некоторые из основных факторов, которые следует учитывать при применении регионального подхода к более широкой программной деятельности в сфере УСБ/Р.

#### 3.1 Обеспечение осуществления регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р на основе более широкого процесса оказания содействия

Необходимо, чтобы содействие в развитии регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р имело место в рамках более широкого процесса оказания содействия в области управления сектором безопасности и реформирования этого сектора в конкретной стране. Это означает, что подходы к укреплению регионального сотрудничества не должны принимать форму специальных, нерегулярно проводимых мероприятий. Они должны быть четко связаны с национальными приоритетами УСБ/Р и достижением всеобъемлющих целей, которые преследует ОБСЕ при оказании содействия в сфере УСБ/Р в конкретной стране.<sup>16</sup>

Например, укрепление регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р может быть определено в качестве приоритета содействия ОБСЕ, если национальным приоритетом является усиление борьбы с транснациональной организованной преступностью. Также необходимо тщательно рассмотреть вопрос о том, как повысить устойчивость региональной поддержки, уделяя особое внимание наращиванию потенциала национальных субъектов для выполнения ведущей роли в таком сотрудничестве, обеспечению того, чтобы последующая деятельность по региональным инициативам планировалась с самого начала, и предоставлении такой поддержки в рамках более широкого участия в сфере УСБ/Р. Например, в контексте присоединения к Европейскому союзу, инструментом, часто используемым для поддержки двустороннего сотрудничества, являются «партнерские проекты», в рамках которых одно государство-член ЕС предлагает свой опыт и знания в области применения законодательства ЕС другому государству.<sup>17</sup> Хотя это не относится непосредственно к ОБСЕ, подход партнерства может быть полезной стратегией для включения ознакомительных визитов

---

16 Подробнее см. главу «Разработка программ на основе результатов в сфере УСБ/Р».

17 См. Европейская комиссия (без даты), *Twining* [по состоянию на 28 октября 2021 г].

в рамках более долгосрочного сотрудничества и обмена опытом для оказания поддержки государствам-участникам в выполнении норм и принципов ОБСЕ.

### 3.2 Включение регионального измерения в процесс планирования и осуществления деятельности в сфере УСБ/Р

Сотрудники ОБСЕ, занимающиеся осуществлением деятельности в сфере УСБ/Р, должны рассматривать как трудности, так и возможности, связанные с применением региональных подходов, на этапе планирования проекта. При проведении оценки потребностей в сфере УСБ/Р следует включить анализ регионального измерения, с тем чтобы определить потенциальные преимущества и возможности применения регионального подхода, который впоследствии необходимо использовать при разработке и дизайне проектов. Это предполагает, в частности, понимание региональной политической динамики и 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 деятельности в сфере УСБ/Р на национальном уровне и составлению обзора существующих региональных органов (сетей и ассоциаций и тд.) которые работают с учреждениями сектора безопасности. И наконец, при проведении оценки необходимо также учесть опыт проведения аналогичных реформ, накопленный другими государствами региона.<sup>18</sup>

Рассматривая возможности и проблемы для применения регионального подхода к деятельности УСБ/Р на этапе планирования, сотрудники ОБСЕ должны воспользоваться опытом и знаниями своих коллег из других исполнительных структур ОБСЕ, особенно тех, которые работают в данном регионе. Регулярное планирование и координационные встречи между различными исполнительными структурами (например, региональные встречи руководителей отделов или руководителей миссий), а также различные сети координаторов могут использоваться для этой цели. Координаторы могут, среди прочего, поддерживать усилия по выявлению общих региональных потребностей, делиться экспертными рекомендациями, находить возможности для объединения ресурсов и создавать неформальные сети. Различные сети координаторов в разных исполнительных структурах предоставляют возможность чтобы поделиться опытом и знаниями с полевыми операциями в соседних странах. В менее формальной обстановке специальные консультации с коллегами, работающими над теми же тематическими вопросами в соседних странах, могут внести неоценимый вклад в планирование и разработку мероприятий по УСБ/Р.

Эти коллеги могут также сыграть важную роль на этапе реализации. Они могут поделиться опытом, передовой практикой и уроками, извлеченными из их программной деятельности в

---

18 Для получения дополнительной информации см. главу «Оценка потребностей в области УСБ/Р».

сфере УСБ/Р. Консультации с коллегами также могут помочь определить возможности для объединения ресурсов или разработки новых совместных региональных инициатив в различных исполнительных структурах ОБСЕ.

### **3.3 Содействие пониманию того, что региональное сотрудничество в сфере УСБ /Р может быть экономически эффективным**

Инвестирование в улучшение регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р между государствами-участниками может иметь долгосрочное воздействие, которое компенсирует потенциальные начальные затраты с точки зрения ресурсов или времени, необходимых для укрепления взаимного доверия. Важно подчеркнуть, что вложение ресурсов в использование региональных подходов, позволяющих укрепить сотрудничество между государствами-участниками, возможно, принесет долгосрочные плоды, которые компенсируют первоначальные затраты. 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 того, в некоторых случаях, возможно, экономически целесообразно совместно нести расходы или объединять ресурсы для осуществления деятельности в сфере УСБ/Р. И наконец, ОБСЕ следует проводить информационно-просветительскую работу для разъяснения того, что решение таких общих задач, как борьба с транснациональной организованной преступностью или торговлей людьми, в рамках регионального сотрудничества, возможно, будет более экономически выгодно, с точки зрения национальных интересов.

### **3.4 Использование существующих региональных информационных ресурсов, механизмов обмена информацией и координации**

Для оказания содействия в реализации региональных инициатив и обеспечения сотрудничества между различными структурами ОБСЕ в данном регионе, полезным будет использовать имеющиеся информационные ресурсы и механизмы обмена информацией в целях определения возможностей, общих проблем, передовой практики и извлеченных уроков. Инструменты обмена информацией в режиме онлайн могут также обеспечить важную платформу для укрепления регионального сотрудничества и взаимодействия между сотрудниками ОБСЕ, а также могут служить полезным ресурсом для специалистов сектора безопасности и гражданского общества.

## Вставка 2

**Онлайн-инструменты ОБСЕ для координации и обмена информацией**

- ▶ **Информационная и учебная платформа ПОЛИС (POLIS Knowledge and Learning Platform):** Всеобъемлющая платформа для сбора информации о транснациональных угрозах и безопасности, разработанная Департаментом по противодействию транснациональным угрозам (ДПТНУ) Секретариата ОБСЕ. Она включает цифровые библиотеки, календарь мероприятий и страновые профили. Для получения доступа к большинству материалов регистрация обязательна. Более того, некоторые материалы доступны только правоохранительным органам.
- ▶ **Информационная система о толерантности и недискриминации ТАНДИС (Tolerance and Non-Discrimination Information System (TANDIS)):** Платформа, разработанная Департаментом по толерантности и недискриминации БДИПЧ для обмена и содействия практическим инициативам, а также предоставления информации по вопросам, связанным с толерантностью и недискриминацией в регионе ОБСЕ. Она включает информацию, полученную от государств-участников ОБСЕ, специализированных учреждений и других соответствующих организаций; страновые страницы предоставляющие информацию о национальных инициативах, законодательстве, специализированных органах, статистике и т. д.; тематические страницы с информацией, связанной с различными ключевыми вопросами, такими как расизм и преступление на почве ненависти; международные стандарты и инструменты; и информация от межправительственных организаций, включая страновые отчеты и годовые отчеты. Система доступна на английском и русском языках, но материалы в сборнике также доступны на других языках.
- ▶ **Законодательная база в режиме онлайн (Legislationonline):** Онлайн-законодательная база данных в свободном доступе, созданная отделом законодательной поддержки БДИПЧ для содействия государствам – участникам ОБСЕ в приведении их законодательств в соответствие с соответствующими международными стандартами в области прав человека. Оно обеспечивает прямой доступ к международным нормам и стандартам, связанным с конкретными вопросами человеческого измерения, а также к внутреннему законодательству и другим документам, имеющим отношение к этим вопросам. База данных доступна на английском и русском языке.
- ▶ **Учебная платформа в режиме онлайн ОБСЕ (OSCE E-learning Platform):** Учебная платформа для онлайн курсов, разработанных ОБСЕ. Некоторые курсы находятся в открытом доступе для общественности, а другие доступны только определенным участникам. Для участия в курсе, предварительная регистрация обязательна.
- ▶ **Сообщества ОБСЕ (OSCE Communities):** Онлайн-решение, которое предоставляет виртуальной команде рабочее пространство для удаленного сотрудничества и координации в проектах ОБСЕ. Это может быть полезным инструментом, особенно для проектов, которые реализуются совместно сотрудниками ОБСЕ из нескольких отделов, департаментов или исполнительных структур или при сотрудничестве с внешними партнерами. Оно не только обеспечивает легкий и безопасный обмен всеми необходимыми материалами в одном месте, но также позволяет совместное редактирование документов, координацию с помощью общих календарей и графиков, а также совместную работу над созданием различных типов контента. Каждое рабочее пространство доступно только специально закрепленным за ним пользователям.

### 3.5 Использование поэтапного подхода

Национальная ответственность является ключевой предпосылкой для поддержки УСБ/Р со стороны ОБСЕ. Как упоминалось выше, укрепление регионального сотрудничества по некоторым вопросам, связанным с УСБ/Р, должно соответствовать национальным приоритетам. Если в том или ином государстве отсутствует воля, необходимая для участия в региональных инициативах, ОБСЕ должна это признать. 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. Это может способствовать как укреплению доверия между государствами-участниками, так и выявлению преимуществ регионального подхода, тем самым прокладывая путь к более всеобъемлющей форме регионального сотрудничества в будущем.

### 3.6 Признание того, что у региональных подходов имеются недостатки

Хотя государства в данном регионе могут столкнуться со схожими проблемами, нельзя упускать из виду конкретные национальные требования. Таким образом, региональные приоритеты должны всегда тщательно рассматриваться с учетом национальных приоритетов, чтобы обеспечить взаимодополняемость и, следовательно, обоснование для содействия ОБСЕ, оказываемое в данном государстве.

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. 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, если они хотят оказать эффективную поддержку таким инициативам. 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.



## 4. Контрольный перечень

Следующий контрольный перечень предназначен для оказания помощи сотрудникам по управлению программами/проектами в следующих областях:

- Выявление возможностей и отправных точек в различной программной деятельности ОБСЕ, которые могут быть получены от регионального подхода;
- Применение регионального подхода к планированию и осуществлению деятельности в области УСБ/Р.

Цель состоит не в том, чтобы «проверить» каждый пункт, а в том, чтобы предоставить памятную записку для рассмотрения ключевых аспектов и предложений, которые могут иметь отношение к вашей повседневной работе.

### Определение подходов к укреплению регионального сотрудничества в области УСБ/Р

#### Разработка и внедрение международных норм и стандартов

- Составление обзора существующих международных норм и стандартов, имеющих отношение к сектору безопасности, которые государства еще не ратифицировали или внедрили, чтобы определить возможности для программной поддержки;
- Повышение осведомленности о важности соблюдения международных норм и стандартов, связанных с УСБ/Р;
- Оказание содействия осуществлению международных норм и стандартов на национальном уровне, связанных с УСБ/Р, посредством повышения потенциала;
- Поддержка региональных инициатив по наращиванию потенциала и разработка региональных стратегий и планов действий по осуществлению элементов, связанных с УСБ/Р в международных обязательствах, принятых государствами;
- Организовать региональные семинары, и ознакомительные поездки, чтобы обсудить прогресс и обменяться опытом в области осуществления соответствующих норм и стандартов;
- Определить возможности для разработки новых международных норм и стандартов для сектора безопасности на региональном уровне.

### Региональное наращивание потенциала

- Выяснить, с какими общими проблемами сталкиваются государства-участники в данном регионе, и установить, может ли им быть полезно участие в мероприятиях по наращиванию потенциала на региональном уровне.
- Оказывать содействие в развитии потенциала на региональном уровне путем проведения региональных учебных занятий, учебных занятий с моделированием ситуации и семинаров для специалистов одинакового профиля.
- Рассмотрение вопроса о том, каким образом поддержка в области укрепления потенциала, оказываемая на региональном уровне, может быть связана с разным национальным контекстом и потребностям;
- Объединение обмена национальным опытом, передовыми практиками и уроками, извлеченными в рамках регионального наращивания потенциала и предоставление достаточного количества времени для обмена и обсуждения их в небольших форматах (например, рабочие группы);
- Обеспечить, когда это целесообразно, привлечение широкого круга заинтересованных сторон, в том числе представителей правительственных органов и неправительственных организаций, в том числе организаций гражданского общества и частного сектора, к участию в региональных мероприятиях по развитию потенциала, с тем чтобы содействовать укреплению доверия и сотрудничеству между всеми заинтересованными сторонами.

### Оперативное сотрудничество и обмен информацией

- Выявление проблем, связанных с безопасностью, которые требуют оперативного сотрудничества и обмена информацией на региональном уровне;
- Содействие налаживанию связей между учреждениями сектора безопасности соседних государств путем проведения совместных мероприятий (например, таких как конференции, семинары или учебные занятия с моделированием ситуации);
- Продвигать преимущества регионального оперативного сотрудничества и обмена информацией (например, путем обмена передовой практикой в рамках ознакомительных визитов);
- Содействие гармонизации стандартов и практик на региональном уровне (например, путем разработки регионального руководства);

- Поддержка разработки региональных стратегий и планов действий для решения общих проблем;
- Организация ознакомительных визитов представителей сектора безопасности в другие государства региона, которые претерпели аналогичные реформы;
- Содействие участию чиновников сектора безопасности в соответствующих региональных мероприятиях, которые, вероятно, будут способствовать укреплению доверия или повышению осведомленности в сфере УСБ/Р.

### **Механизмы координации и обмена информацией**

- Составить обзор существующих региональных механизмов координации и обмена информацией в области сектора безопасности и определение возможностей для взаимодействия.
- Повышение осведомленности среди учреждений и специалистов сектора национальной безопасности о существующих региональных механизмах координации и обмена информацией, в том числе в рамках соответствующих национальных и региональных мероприятий;
- Оказание содействия соответствующим механизмам координации и обмена информацией путем предоставления технической поддержки и повышения потенциала;
- Оказание содействия в разработке новых региональных механизмов координации и обмена информацией между учреждениями сектора безопасности для реагирования на новые возникающие потребности, при наличии серьезного интереса и приверженности со стороны государств.

### **Профессиональные сети и ассоциации**

- Составить обзор существующих профессиональных сетевых объединений и в области сектора безопасности и определить возможности взаимодействия с ними.
- Информировать национальные учреждения и специалистов сектора безопасности о соответствующих региональных профессиональных сетевых объединениях и ассоциациях, к которым они, возможно, пожелают присоединиться;
- Оказать содействие профессиональным сетям и ассоциациям сектора безопасности путем предоставления технической помощи и повышения потенциала;

- Привлечь региональные профессиональные сети и ассоциации к осуществлению программных мероприятий в области УСБ/Р, в том числе в качестве национальных участников или партнеров по реализации;
- Оказать содействие созданию новых региональных профессиональных сетей и ассоциаций для субъектов сектора безопасности

### Исследование и сбор данных

- Определить общие темы и вопросы, связанные с управлением и реформированием, которые рассматриваются учреждениями сектора безопасности ряда государств-участников ОБСЕ и могут быть полезны для сравнительных исследований;
- Разработка дизайна исследований таким образом, чтобы его выводы и изыскания могли служить основой для будущей программной поддержки в сфере УСБ/Р, будь то на национальном или региональном уровне;
- Привлечение национальных субъектов сектора безопасности, в том числе соответствующих профессиональных сетей и ассоциаций (как национальных, так и региональных) в планирование, разработку дизайна и проведение исследований;
- Представление и распространение результатов и изысканий исследований среди учреждений сектора безопасности заинтересованных государств, на соответствующих национальных и международных мероприятиях.

## Применение подходов для укрепления регионального сотрудничества в сфере УСБ/Р

### Обеспечение регионального сотрудничества в сфере УСБ /Р осуществляется в более широком процессе оказания содействия

- Укрепление сотрудничества между учреждениями сектора безопасности в регионе является частью национальных приоритетов реформы сектора безопасности в данном государстве?
- Национальная стратегия безопасности включает цель укрепления транснационального сотрудничества с другими странами?
- Национальные субъекты обладают потенциалом для участия в региональном сотрудничестве по общим угрозам безопасности и рискам?

**Включение регионального измерения в планирование и осуществление деятельности в сфере УСБ/Р**

- Были ли рассмотрены проблемы и возможности региональных подходов на этапе разработки проекта/программы? Было ли включено региональное измерение в оценку потребностей проекта/программы?
- При планировании программной деятельности, связанной с УСБ/Р, были ли рассмотрены существующие региональные инициативы и обязательства, которые могут дать толчок для усилий по реформированию на национальном уровне?
- Извлеченные уроки из опыта других государств в регионе в осуществлении аналогичных усилий по реформе были приняты во внимание при планировании поддержки в сфере УСБ/Р в данном государстве?
- Какие регулярные совещания ОБСЕ и сетей координаторов могут быть использованы для планирования и координации деятельности в сфере УСБ/Р на региональном уровне?
- Проводились ли консультации с коллегами из других исполнительных структур ОБСЕ, работающими в данном регионе?

**Содействие пониманию того, что региональное сотрудничество в сфере УСБ/Р может быть экономически эффективным**

- Имела ли место информированность о том, что долгосрочные выгоды от регионального сотрудничества, вероятно, перевесят первоначальные издержки?
- Существуют ли региональные структуры, с которыми ОБСЕ может сотрудничать или оказывать содействие, в том числе путем объединения ресурсов?
- Была ли повышена осведомленность о том, что зачастую более эффективным с точки зрения затрат способом решения общих проблем является региональное сотрудничество?

### Использование существующих региональных информационных ресурсов, механизмов координации и обмена информацией

- Какие существующие инструменты координации и обмена информацией ОБСЕ могут использоваться для поддержки региональных инициатив?

### Использование поэтапного подхода

- В ситуациях, когда национальная воля для применения региональных подходов в сфере УСБ/Р слабая или отсутствует, был ли рассмотрен поэтапный, пошаговый подход?
- Существует ли возможность поддержать региональное сотрудничество на техническом уровне (например, путем поддержки участия экспертов из данного государства в соответствующих региональных мероприятиях, которые, вероятно, будут способствовать укреплению доверия или повышению осведомленности о нормах и стандартах, связанных с УСБ/Р)?
- Существуют ли возможности для организации ознакомительного визита для должностных лиц сектора безопасности из данного государства в другое государство в регионе, которое претерпело аналогичные реформы в секторе безопасности?

### Признание того, что у региональных подходов имеются недостатки

- Региональные приоритеты в области УСБ/Р соответствуют национальным приоритетам в данном государстве и, следовательно, являются обоснованием для оказания содействия со стороны ОБСЕ?
- Была ли проведена соответствующая оценка преимуществ и проблем, связанных с применением регионального подхода оказываемого содействия в сфере УСБ/Р?
- Были ли органы власти принимающей страны проинформированы о потенциальных преимуществах регионального подхода к деятельности в сфере УСБ/Р?

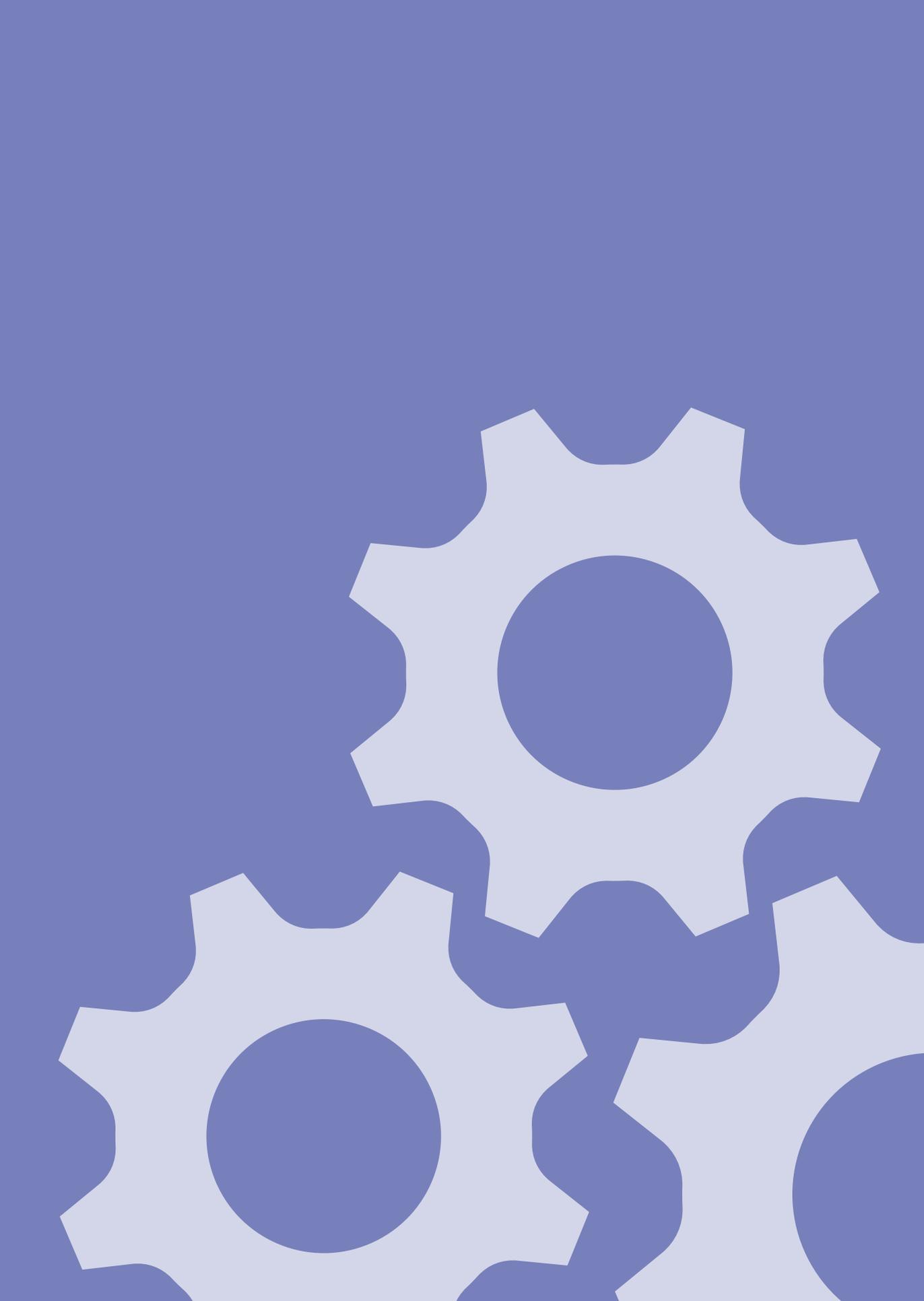


## 5. Ресурсы

- ▶ Кодекс поведения ОБСЕ, касающийся военно-политических аспектов безопасности (Будапешт, 1994 г.), DOC.FSC/1/95. <https://www.osce.org/fsc/41355>.
- ▶ ОБСЕ, Памятная декларация по случаю 25-й годовщины принятия Кодекса поведения ОБСЕ, касающегося военно-политических аспектов безопасности (Братислава, 2019 г.), MC.DOC/1/19. <https://www.osce.org/files/f/documents/f/2/441521.pdf>.
- ▶ ОБСЕ, Решение № 1107 Дополнение к Плану действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми: одно десятилетие спустя (Вена, 2013 г.), PC.DEC/1107/Corr.1. <https://www.osce.org/files/f/documents/f/6/109532.pdf>.
- ▶ ОБСЕ, Реализация повестки дня «Женщины, мир и безопасность в регионе ОБСЕ» (Вена, 2020 г.). <https://www.osce.org/secretariat/444577>.
- ▶ ОБСЕ, Решение Совета министров № 5/14 о предупреждении коррупции (Базель, 2014 г.), MC.DEC/5/14. <https://www.osce.org/files/f/documents/b/b/130411.pdf>.
- ▶ ОБСЕ, Решение Совета министров № 6/20 о предупреждению коррупции и борьбе с ней посредством цифровизации и повышения прозрачности (Тирана, 2020 г.), MC.DEC/6/20. <https://www.osce.org/files/f/documents/3/7/479759.pdf>.
- ▶ ОБСЕ, Декларация Совета министров об укреплении надлежащего управления и борьбе с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма (Дублин, 2012 г.), MC.DOC/2/12. <https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/98203.pdf>.
- ▶ ОБСЕ, Региональная Антикоррупционная платформа для Юго-Восточной Европы, Украины и Молдовы, поддерживаемая ОБСЕ, запущенная в Вене (23 сентября 2019 г.). <https://www.osce.org/secretariat/431906>.
- ▶ ОБСЕ, Концепция в области безопасности границ и пограничного режима ОБСЕ (Любляна, 2005 г.), MC.DOC/2/05. <https://www.osce.org/files/f/documents/c/0/17452.pdf>.
- ▶ ОБСЕ, Консолидированные рамки ОБСЕ по борьбе с терроризмом (Вена, 2012 г.), PC.DEC/1063. <https://www.osce.org/files/f/documents/7/5/98008.pdf>.
- ▶ ОБСЕ, Стратегические рамки ОБСЕ в отношении деятельности полиции (Вена, 2012 г.), PC.DEC/1049. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/8/92559.pdf>.
- ▶ ОБСЕ, Подход ОБСЕ к управлению сектором безопасности и реформированию этого сектора (УСБ/Р): Доклад Генерального секретаря ОБСЕ (Вена, 2019 г.). <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/414725.pdf>.
- ▶ Совет Безопасности ООН, Резолюция 2553 (2020) (Нью-Йорк, 2014 г.), S/RES/2553. <https://digitallibrary.un.org/record/3893781>.

### Вабсайты

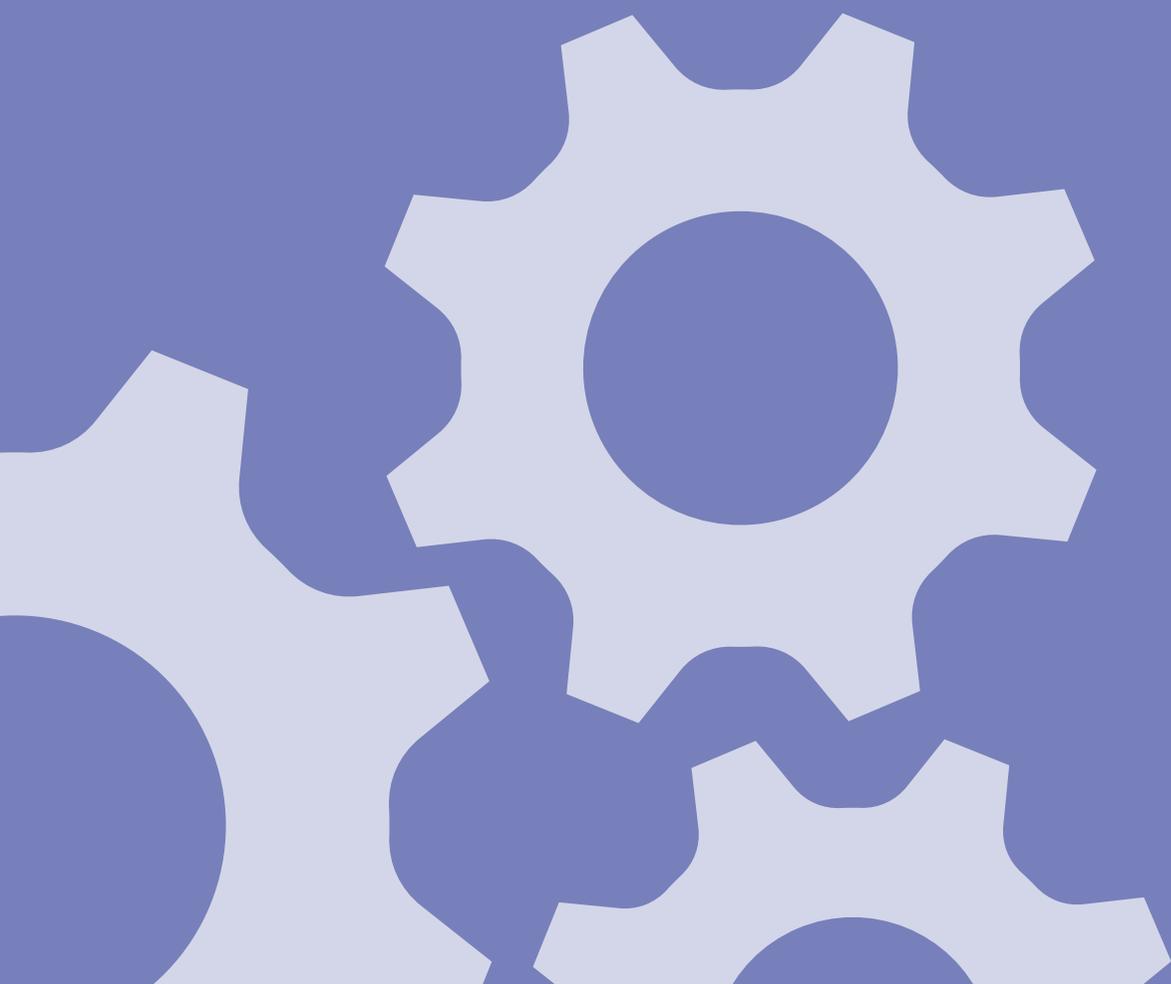
- ▶ Твиннинг: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/funding-and-technical-assistance/twinning\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/funding-and-technical-assistance/twinning_en)
- ▶ Информационная и учебная платформа ПОЛИС: <https://polis.osce.org/>
- ▶ Информационная система о толерантности и недискриминации (ТАНДИС): <https://tandis.odihr.pl/>
- ▶ Legislationline: <https://www.legislationline.org/>
- ▶ Платформа электронного обучения ОБСЕ: <https://elearning.osce.org/>
- ▶ Сообщества ОБСЕ: <https://confluence.osce.org/>



---

**Руководящие** принципы ОБСЕ

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



## Краткое изложение

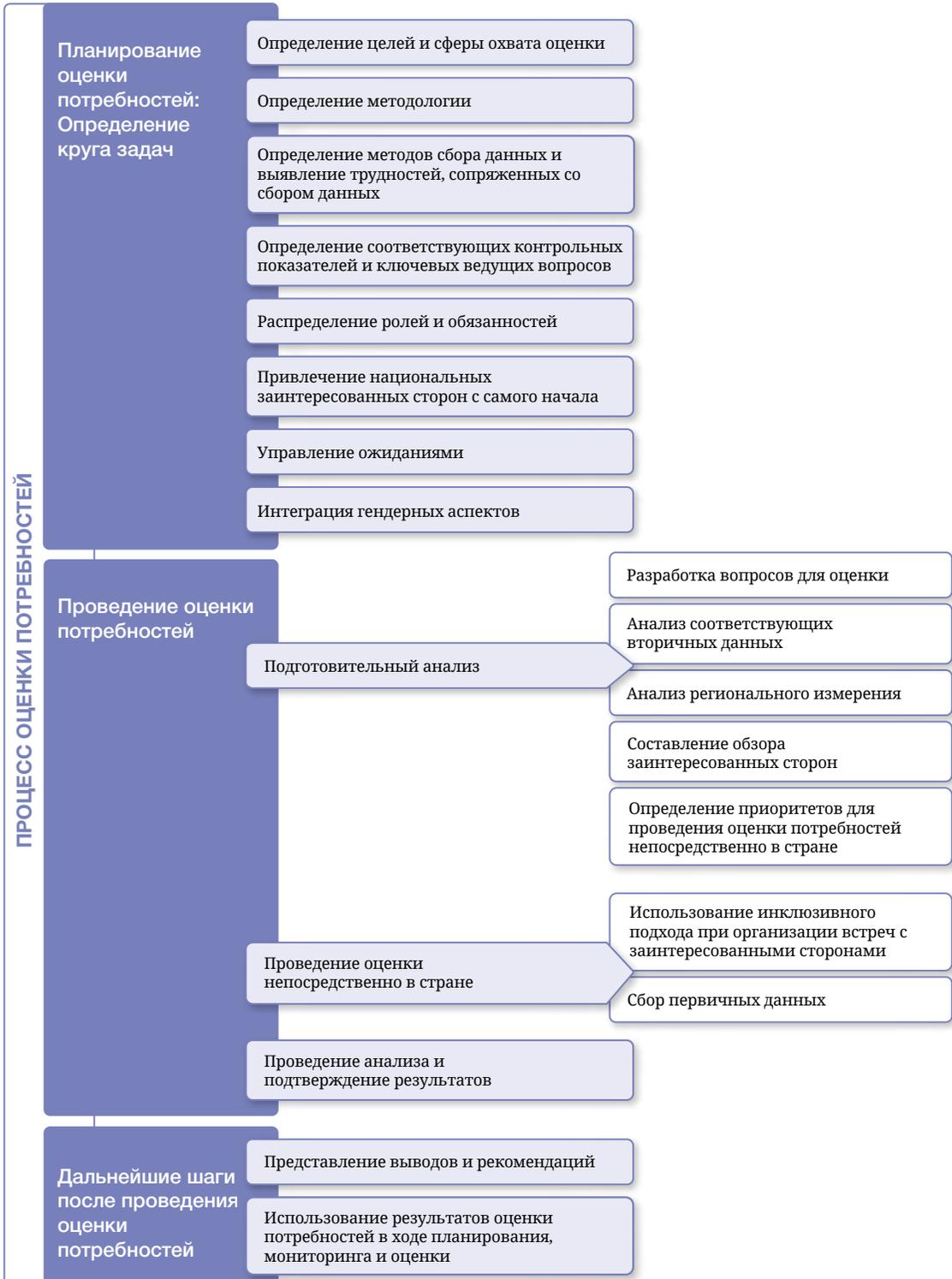
В данной главе представлен обзор обоснования, типологии, функций и дополнительных преимуществ оценки потребностей (раздел 1); изложение и описание основных шагов в процессе планирования (раздел 2) и проведение оценки потребностей (раздел 3); и последующий процесс оценки потребностей (раздел 4) и наконец, для помощи персоналу в этом процессе предоставлен практический контрольный список (раздел 5).

Ключевые моменты главы:

- **В ходе всех оценок потребностей в сфере УСБ/Р необходимо руководствоваться принципами комплексного подхода к УСБ/Р.** Любая оценка потребностей, проводимая в области УСБ/Р, должна основываться на комплексном подходе, даже если оценка проводится только в одном учреждении сектора безопасности или в одной тематической области (например, полицейская деятельность, борьба с коррупцией и т. д.). Комплексный подход в этом отношении включает изучение степени эффективности, подотчетности, инклюзивности и оперативности сектора безопасности; оценку того, насколько он действует в рамках демократического управления и прав человека; выявление синергетических связей между смежными подсекторами; и сбор мнений лиц, в чьих интересах осуществляется данная деятельность. Инклюзивность также требуется путем вовлечения различных заинтересованных сторон, включая представителей соответствующих органов безопасности, надзорных органов, гражданского общества, международных структур и сотрудников ОБСЕ (если применимо) из всех трех измерений безопасности.
- **Необходимо обеспечить осуществление принципа национальной ответственности.** 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.
- **Учет гендерной проблематики и прав человека.** Гендер и права человека должны быть эффективно интегрированы в ходе оценки, обеспечив, чтобы команда по проведению оценки была не только гендерно сбалансированной, но и обладала экспертными знаниями в области гендерной проблематики и прав человека, а оценка содержала гендерный анализ. Кроме того, собранные данные должны быть дезагрегированы по полу, возрасту и группам населения (например, меньшинствам), и необходимо приложить усилия для понимания различных обстоятельств, потребностей и мнений женщин, мужчин, мальчиков и девочек. В более широком смысле оценка должна рассматривать роли как носителей обязанностей (сектора безопасности), так и носителей прав (лиц, в чьих интересах должна осуществляться деятельность).

- **Необходимо обеспечить максимальную эффективность оценки потребностей.** Важнейшей гарантией успеха оценки потребностей являются надлежащее планирование и осуществление. Это подразумевает уточнение методологии, распределение ролей и обязанностей команды по проведению оценки, в том числе координацию действий со структурами, относящимися ко всем трем измерениям ОБСЕ. Для обеспечения максимальной эффективности команды по оценке должны определить методы сбора данных; распознать трудности, сопряженные со сбором данных; формировать реалистичные ожидания 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 опросов, и сборе данных. И наконец, необходимо обеспечить подтверждение сформулированных в итоге анализа выводов со стороны национальных партнеров и надлежащее их использование в процессе планирования проектов и программ ОБСЕ.

Схема 1: Процесс оценки потребностей



## 1. Обоснование

Всеобъемлющие оценки потребностей имеют решающее значение и являются важным дополнительным преимуществом для программной и проектной деятельности ОБСЕ и должны быть частью стратегического планирования. Таким образом в настоящей главе содержатся практическое руководство по проведению оценки потребностей в области УСБ/Р в рамках разработки проекта на основе Руководства ОБСЕ по управлению проектами.<sup>1</sup>

Оценки потребностей являются частью стратегического планирования, которые используются для определения приоритетов, улучшения разработки программ и проектов, улучшения процесса принятия решений и последующего усиления мониторинга и оценки (МиО). Они являются неотъемлемым элементом этапа определения проектного цикла.

Схема 2: Пять этапов проектного цикла ОБСЕ<sup>2</sup>

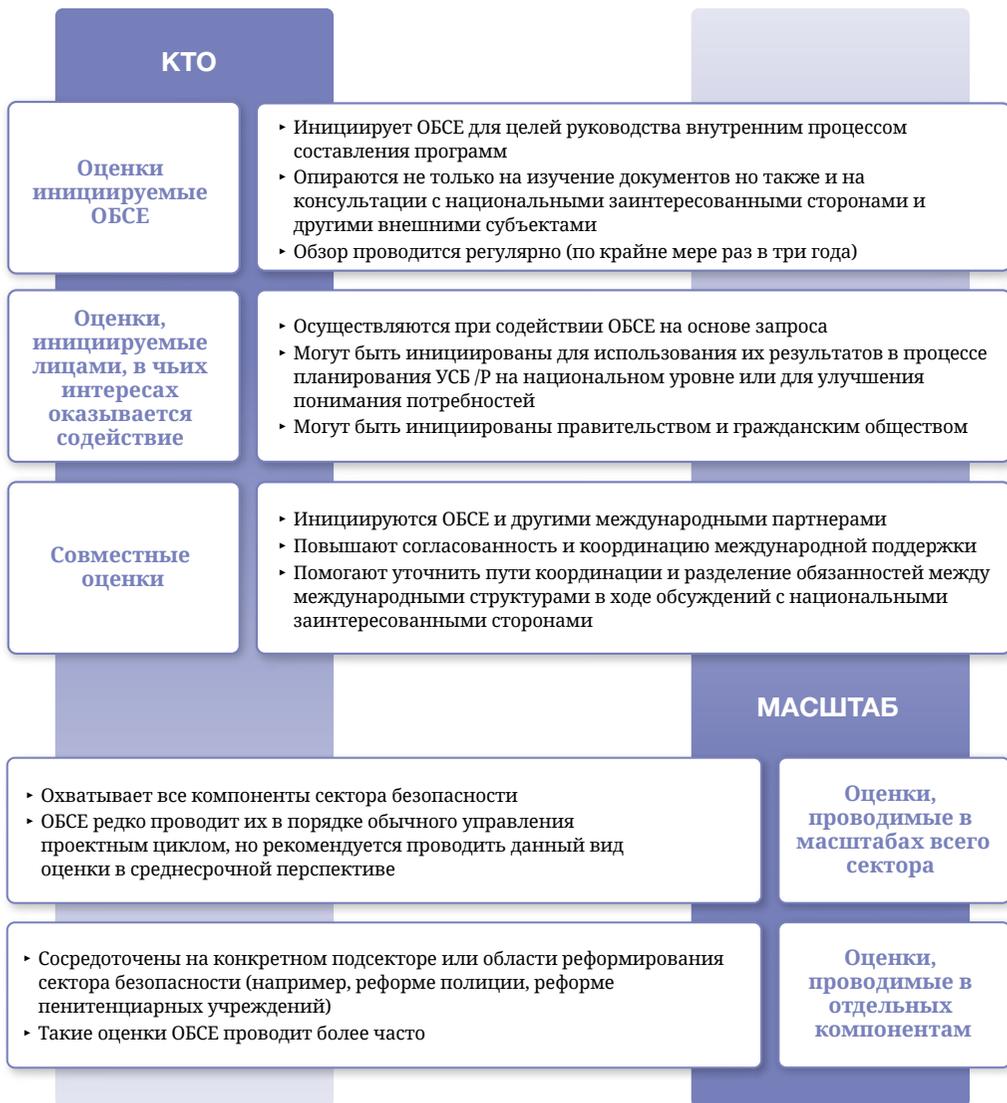


1 ОБСЕ, *Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers* (Вена, 2010).

2 Ibid., стр. 7.

Оценка потребностей помогает руководителям программ/проектов ОБСЕ понять множество факторов, в частности, национальные приоритеты процессов реформ, контекст, в котором будет осуществляться программа/проект; различные заинтересованные стороны; их интересы, ожидания и проблемы; и стратегические варианты решения проблем. Тщательная оценка этих элементов будет способствовать устойчивым и ориентированным на результат подходам к поддержке в сфере УСБ/Р.<sup>3</sup>

**Схема 3: Виды оценок потребностей в сфере УСБ/Р**



3 См. главу «Разработка программ ориентированных на результат в области УСБ/Р».

Оценки потребностей имеют различные функции и вносят важный вклад в различные процессы:

- **Поддержка национальных процессов реформ:** Оценки потребностей предоставляют эмпирические доказательства пробелов, тем самым обосновывая установление приоритетов. Они позволяют ОБСЕ предоставлять национальным заинтересованным сторонам специально разработанные рекомендации по приоритетам реформ. В то же время национальные органы власти могут напрямую использовать результаты оценки потребностей, вводя их в свои собственные процессы принятия решений, особенно когда такая оценка потребностей проводится по заказу или при поддержке национальных заинтересованных сторон.
- **Оценка потребностей способствует более эффективной разработке программ ОБСЕ путем содействия:**
  - *Более активному взаимодействию с национальными заинтересованными сторонами.* Активное взаимодействие с национальными заинтересованными сторонами, включая гражданское общество, способствует разработке устойчивых и ориентированных на результаты программ, учитывающих национальные потребности.
  - *Определению отправных точек для оказания соответствующего содействия.* Оценки потребностей выявляют пробелы, которые необходимо заполнить, и таким образом обеспечивают, чтобы предоставляемая поддержка определялась спросом, а не предложением. Регулярный мониторинг текущего взаимодействия может использоваться для оценок потребностей, а также неофициальных оценок потребностей для обеспечения постоянной корректировки содействия, которое оказывает ОБСЕ, с учетом изменяющихся обстоятельств и потребностей, что позволяет сохранять востребованность помощи со стороны Организации.
  - *Поиску 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.<sup>4</sup>
  - *Раннему выявлению рисков и проблем.* Ошибочные предположения, неожиданное сопротивление реформам, ограниченность потенциала и другие проблемы могут негативно повлиять на ожидаемые результаты. Они могут даже способствовать усилению существующей напряженности, несмотря на благие намерения ОБСЕ. Оценки потребностей помогают выявлять и снижать такие риски на раннем этапе.
  - *Усиление взаимодействия с другими международными структурами.* Оценка потребностей предполагает проведение консультаций с международными структурами, которые

---

4 См. главу «Межизмеренческие подходы к УСБ/Р».

оказывают поддержку в секторе безопасности, с целью выявления пробелов, обеспечения координации и недопущения дублирования усилий. Взаимодействие с международными структурами помогает своевременно определить потенциальные области сотрудничества.

- **Оценка потребностей** позволяет собрать исходные данные для последующего планирования, мониторинга и оценки (МиО): Общей проблемой в области УСБ/Р является отсутствие исходных данных о промежуточных и конечных результатах, по которым можно было бы оценить прогресс и достижение целей. Исходные данные необходимы для оценки результатов и воздействия оказываемой поддержки, а также являются требованием проектных предложений ОБСЕ. Оценка потребностей помогает собирать и анализировать соответствующие данные и предоставлять необходимую информацию для установления базовых показателей (исходный уровень). Таким образом, эту информацию можно использовать при составлении матрицы результатов. Данные могут быть получены из соответствующих аналитических исследований, исследований, документов по национальной политике, статистических данных, интервью, опросов или из соответствующих источников гражданского общества. Эти данные впоследствии могут быть использованы как для национальных, так и для международных усилий по мониторингу и оценке (МиО).<sup>5</sup>

---

5 См. также [раздел 4.2](#) ниже.

## 2. Планирование оценки потребностей: Определение круга задач

Процесс планирования должен начинаться с определения используемой методологии и определения общих рамок и целей оценки потребностей. Важно взаимодействовать с национальными заинтересованными сторонами на этапе планирования, чтобы убедиться, что они могут помочь в формировании оценки в соответствии с их потребностями. Привлечение национальных заинтересованных сторон на этом этапе также повышает их приверженность выполнению рекомендаций, вытекающих из оценки. Ключевым результатом этапа планирования является определение круга задач и его согласование с национальными заинтересованными сторонами.

### Вставка 1



#### В круг задач следует включить следующее:

- ▶ Цель и сфера охвата оценки
- ▶ Методология
- ▶ Основные контрольные показатели и ключевые ведущие вопросы
- ▶ Роли, обязанности и состав группы по оценке
- ▶ Координационный механизм для команды на протяжении всего процесса
- ▶ Источники данных и методы сбора данных
- ▶ Результаты и ориентировочные сроки
- ▶ Механизмы отчетности для распространения результатов
- ▶ Бюджет (если применимо)

Согласно сложившейся хорошей практике, при составлении круга задач следует подчеркнуть необходимость использования всеобъемлющего, инклюзивного, с учетом гендерной проблематики (в том числе гендерный анализ) и ориентированного на человека, подхода к проведению оценки, в котором будут учтены потребности различных групп женщин, мужчин, девочек и мальчиков. В сфере УСБ/Р такой подход включает, например, адаптацию методологии для проведения консультаций не только с формальными (государственными) субъектами сектора безопасности, но также с представителями гражданского общества и негосударственными субъектами безопасности.<sup>6</sup>

6 Дополнительные сведения см. в разделе 3.2.1 ниже.



### Дополнительные рекомендации и советы по планированию оценки потребностей в области УСБ/Р см.:

- ▶ DCAF/Международная консультативная группа по вопросам сектора безопасности, *Operational Guidance Note: Planning a Security & Justice Assessment*
- ▶ FBA (2005), *SSR Assessment Framework*, Глава 2 (Факторы, которые необходимо учитывать на этапе планирования), стр. 9–15

## 2.1 Определение целей и сферы охвата оценки потребностей

Персоналу ОБСЕ с самого начала следует определить общие цели оценки и сферу охвата оценки потребностей, так как от этого будут зависеть сроки, и необходимые ресурсы. Необходимо принять решение о том, будет ли оценка носить широкий (например, общесекторальный) характер или будет ограничиваться одним или несколькими подсекторами. Цели должны быть понятны всем соответствующим заинтересованным сторонам.

В контексте УСБ/Р одной из ключевых целей оценки потребностей является полный учет связей между различными измерениями безопасности. В идеальном контексте ОБСЕ могла бы оказывать поддержку на основе оценки потребностей всего сектора безопасности. В большинстве случаев, однако, из-за целенаправленности мероприятий, ограниченного времени и ресурсов, 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.<sup>7</sup>

---

7 Дополнительные примеры см. в главе «Межизмеренческие подходы к УСБ/Р».

## Практический пример



## Оценка потребностей в сфере УСБ/Р Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине (I)

С октября 2020 года по февраль 2021 года Центр предотвращения конфликтов ОБСЕ поддержал Миссию ОБСЕ в Боснии и Герцеговине в проведении оценки потребностей в конкретном компоненте, которая была сосредоточена на трех тематических областях (сфера охвата): (1) профессиональная добросовестность и борьба с коррупцией в секторе безопасности, (2) общественная безопасность и обеспечение правопорядка с участием общественности и (3) комплексное управление границами. Оценка последовала за проведением исследования по составлению обзора «Внутреннее составление обзора поддержки, оказываемой ОБСЕ в сфере УСБ/Р в Боснии и Герцеговине», опубликованного в 2019 году.

**Основными целями** оценки были следующие:

- ▶ Оценить, в сотрудничестве с соответствующими органами власти Боснии и Герцеговины, потенциал, потребности и приоритеты для проведения национальной реформы, чтобы укрепить управление сектором безопасности в трех выбранных приоритетных областях;
- ▶ Использовать результаты оценки для будущей поддержки ОБСЕ на основе рекомендаций в отношении программ для всей миссии (особенно для программ СВ и ВБ, начиная с 2022 года).

**Подзадачи** оценки потребностей следующие:

- ▶ Определить или оценить потенциальные отправные точки для Миссии (и других заинтересованных партнеров) для оказания более целостной поддержки национальному и местному процессу УСБ/Р;
- ▶ Определить потенциальные пробелы и возникающие потребности в процессах УСБ/Р, где есть возможность оказать поддержку;
- ▶ Продвигать более целостные, комплексные и межизмеренческие подходы к УСБ/Р.

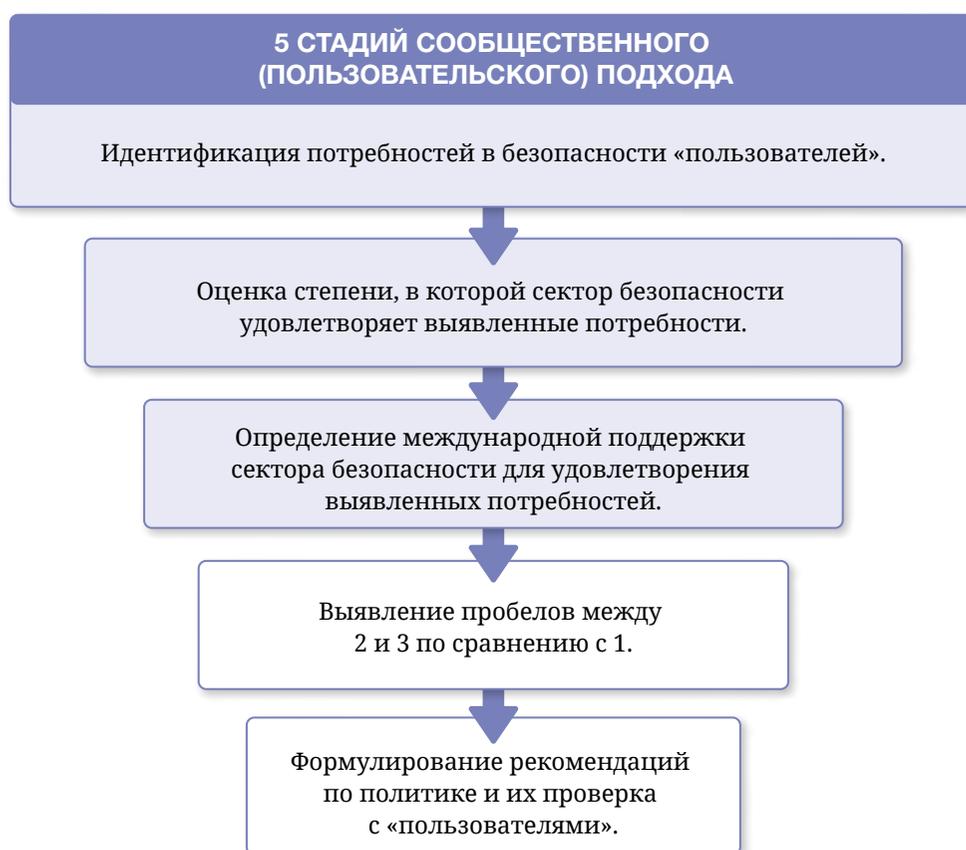
## 2.2 Определение методологии

Для проведения оценок потребностей в области УСБ/Р используются различные методологии. Выбор методологии будет зависеть от цели, финансовых и людских ресурсов и доступа к данным. Некоторые примеры включают:

- **Подход оценки потенциала, профессиональной добросовестности и устойчивости (с упором на институциональную основу).** Данный подход определяет потенциал (эффективность), профессиональную добросовестность (ответственность) и пробелы в области устойчивости учреждений сектора безопасности на индивидуальном, организационном и внешнем уровнях. Эта методология помогает добиться тщательного понимания потребностей и возможностей учреждений, ответственных за обеспечение безопасности, с раз-

бивкой их на уровни, обеспечивающие целенаправленную программную поддержку. Хотя оценки, ориентированные на учреждение, помогают понять, как решать вопросы эффективным и результативным образом, они не указывают, правильно ли это. Таким образом, результаты оценки не отвечают на ключевые вопросы, такие как: Отвечает ли обеспечение безопасности реальным потребностям населения?

**Схема 4:** Подход к оценке потенциала, профессиональной добросовестности и устойчивости<sup>8</sup>



8 DCAF/ISSAT, *Top 10 Programming Tools for Security and Justice Reform* (Женева, 2015), стр. 12.

- **Подход на базе общин (ориентированный на пользователя).** Этот тип оценки позволяет лучше понять потребности в безопасности конечных пользователей, которыми являются люди и общины в данной стране. Он также определяет учреждения, ответственные за обеспечение безопасности, которые должны, но не реагируют на эти потребности. Хотя эта методология позволяет разрабатывать решения, которые позволяют людям оставаться в центре проекта/программы, данная методология не всегда может предоставлять достаточно подробную информацию о причинах действия (или бездействий) сектора безопасности и, следовательно, может пропустить проблемы, связанные с устойчивостью реформ.<sup>9</sup>

**Схема 5: Пять этапов подхода на базе сообществ (ориентированного на пользователя)**

	<b>ВМЕСТИМОСТЬ/ ЭФФЕКТИВНОСТЬ</b>	<b>ЧЕСТНОСТЬ/ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ</b>	<b>УСТОЙЧИВОСТЬ</b>
<b>ИНДИВИДУАЛЬНЫЙ</b>	Образование Опыт Способность	Права человека Поведение Принадлежность	Передача Наставничество по производительности Текущее обучение
<b>ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ</b>	Структуры Ресурсы Правила/мандат	Представительство Дисциплина Прозрачность	Обслуживание Бюджет Аудиторская проверка
<b>ВНЕШНИЙ</b>	Национальные стратегии Органы управления Сотрудничество	Формальный надзор Неофициальный надзор Независимость	

9 DCAF/ISSAT, *The Community-Based Approach to Criminal Justice Assessments* (Женева, 2014).

В идеале следует применять смешанную методологию, даже если часто существуют временные ограничения и нехватка финансовых и человеческих ресурсов, которые препятствуют оценке всех аспектов. Однако, даже когда необходимо найти компромиссы, необходимо иметь четкое представление о проблемах и возможностях, предлагаемых выбранной методологией.



#### Подробные рекомендации по применению этих двух подходов см.:

- DCAF/Международная консультативная группа по вопросам сектора безопасности (2014), *A Community-Based Approach to Criminal Justice Assessments*
- DCAF/Международная консультативная группа по вопросам сектора безопасности (2015), *Using the Capacity, Integrity and Sustainability Framework*

#### Практический пример



### Оценка потребностей в сфере УСБ/Р Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине (II)

Эта оценка потребностей проводилась в соответствии с подходом, ориентированным на пользователя, который был направлен на связанные с безопасностью потребности, проблемы, вопросы и опыт конечных пользователей – отдельные лица и общины. В основе оценки лежали следующие вопросы:

- *Какие потребности у населения в сфере безопасности касательно трех тематических областей, изложенных выше?*
- *Какие конкретные потребности у женщин, девочек, мужчин и мальчиков в этом отношении?*
- *Насколько эффективно учреждения сектора безопасности страны удовлетворяют эти потребности?*
- *Какой тип международной поддержки уже предоставляется учреждениям сектора безопасности для удовлетворения определенных потребностей?*
- *Какие существуют пробелы между выявленными потребностями безопасности и возможностями учреждений сектора безопасности для удовлетворения этих потребностей? Какие пробелы существуют в международной поддержке?*
- *Каким образом ОБСЕ может всесторонне поддерживать институты сектора безопасности Боснии и Герцеговины для устойчивого устранения выявленных пробелов?*

При изучении институционального потенциала для удовлетворения потребностей отдельных лиц и сообществ особое внимание уделялось подотчетности, надзору, гендерному равенству и правам человека. Используемая методология отражала подход ОБСЕ к УСБ/Р, заключающийся в том, что сектор безопасности должен реагировать на потребности безопасности всех людей и что поддержка в сфере УСБ/Р должна отражать потребности всех слоев общества, интегрируя при этом гендерное равенство и права человека.

## 2.3 Определение методов и учет проблем в процессе сбора данных

В круге задач должны быть указаны первоначальные источники и методы сбора данных, в идеале состоящие из комбинации общедоступных и внутренних источников данных, качественных и количественных методов сбора данных и методов анализа, относящихся к сектору. Статистические данные и информация, собираемые об этом секторе и о восприятии безопасности среди населения, всегда должны быть дезагрегированы по полу и группам населения (например, меньшинствам).

Схема 6: Методы сбора данных

	КАЧЕСТВЕННЫЕ МЕТОДЫ	КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ МЕТОДЫ
	<p>Большой объем данных об ограниченном количестве тематических областей:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⊖ ограниченное обобщение (низкая достоверность)</li> <li>⊕ детальное понимание проблемы (высокая достоверность)</li> </ul>	<p>Ограниченный объем данных о большом количестве тематических областей:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⊖ Ограниченное понимание проблемы в деталях (низкая достоверность)</li> <li>⊕ Обобщение результатов (высокая достоверность)</li> </ul>
<p><b>ПЕРВИЧНЫЕ ИСТОЧНИКИ</b> (источники, содержащие исходные данные, которые не были интерпретированы)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Индивидуальные</b> (полуструктурированные) интервью</li> <li>▶ <b>Фокус-группы</b> (полуструктурированные)</li> <li>▶ <b>Наблюдения</b></li> <li>▶ <b>Тематические исследования</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Экспертные опросы</b></li> <li>▶ <b>Общественные опросы</b></li> <li>▶ <b>Официальная статистика</b></li> <li>▶ <b>Структурированное наблюдение</b></li> </ul>
<p><b>ВТОРИЧНЫЕ ИСТОЧНИКИ</b> (интерпретация, обсуждение или анализ исходных - первичных - данных)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Анализ документов</b> (записи, отчеты, статьи, книги и т. д.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Структурный анализ содержания документов</b> (записей, отчетов, статьи, книги и т. д.)</li> </ul>

Сбор данных, будь то в ходе анализа документов или в рамках исследований на местах, может быть сложной задачей, главным образом из-за доступности и надежности данных. Информация, относящаяся к сфере безопасности, часто считается конфиденциальной либо из-за соображений национальной безопасности, либо потому, что она носит очень личный характер — например, информация о насилии по признаку пола. Поэтому важно собрать соответствующие общедоступные данные, прежде чем запрашивать внутреннюю информацию. Для укрепления доверия большое значение имеет достижение четких договоренностей с заин-

тересованными 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 признать эмпирические препятствия, связанные с надежностью и точной интерпретацией количественных данных (например, статистика преступности). Чтобы повысить надежность и эффективность оценки потребностей, источники данных необходимо триангулировать с помощью как количественных, так и качественных методов сбора данных. Чтобы повысить достоверность результатов, проблемы или недостатки в сборе данных должны быть включены в окончательный отчет об оценке, чтобы внести ясность в методологические ограничения.



#### Обзор методов сбора данных в рамках самостоятельной оценки проектов см.:

- ▶ ОБСЕ (2010), *Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers*, раздел 12.8, «Сбор, анализ и интерпретация данных»

#### Практический пример



### Оценка потребностей Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине (III)

В этой оценке использовались три основных метода сбора данных:

1. В ходе подготовительных кабинетных исследований команда по оценке использовали **анализ документов** для поиска соответствующих первичных и вторичных данных. Эти данные поступили из программных документов миссии (СБ и ВБ проектные предложения и отчеты по результатам оценки/самостоятельной оценки), соответствующих отчетов и публикаций ОБСЕ, соответствующих отчетов государственных и неправительственных органов, соответствующих законов, национальных стратегий и политических документов, а также отчетов, подготовленных гражданским обществом, научными кругами и другими международными структурами.
2. Анализ документов был дополнен **обсуждениями в фокус-группах** с соответствующими общинами и **неформальными интервью** с соответствующими сотрудниками Миссии ОБСЕ и Секретариата.
3. Во время проведения оценки внутри страны первичные данные и информация были собраны путем проведения **полуструктурированных интервью** с представителями соответствующих учреждений сектора национальной безопасности, научных кругов и гражданского общества, а также с международным сообществом. Всего было опрошено почти 180 человек. Из-за пандемии КОВИД-19, большинство интервью проводилось с помощью видеоконференции или по телефону.

## 2.4 Определение соответствующих контрольных показатели и разработка ведущих вопросов

Контрольные показатели можно использовать для определения приоритетов, которые необходимо изучить во время оценки потребностей. Хотя не существует международно признанного согласованного набора контрольных показателей в сфере УСБ/Р, существует общее мнение, что сектор безопасности должен быть эффективным и подотчетным.<sup>10</sup> Таким образом, некоторые ключевые контрольные показатели УСБ/Р связаны с эффективностью (например, адекватное предоставление услуг) и подотчетностью (например, внутренняя подотчетность и внешний надзор, соблюдение прав человека и гендерное равенство и т. д.). Другие контрольные показатели могут, например, относиться к потребностям развития потенциала соответствующих учреждений.

Возможно, что в отношении некоторых сфер УСБ/Р, существуют конкретные международные стандарты, которые можно использовать в качестве контрольных показателей – например, Минимальные стандартные правила обращения с заключенными Организации Объединенных Наций, Конвенции Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин или Минимальные стандартные правила отправления правосудия в отношении несовершеннолетних ООН. Ключевые международные и национальные обязательства также могут использоваться в качестве контрольных показателей, как например уровни реализации принципов и обязательств ЦУР ООН или ОБСЕ (например, на основе Кодекса поведения ОБСЕ по военно-политическим аспектам безопасности), а также оценки и рекомендации Группы государств против коррупции (GRECO) или мнение Венецианской Комиссии. Также могут использоваться другие соответствующие национальные планы по разработке политики/действий, такие как направленные на выполнение резолюции 1325 Совета Безопасности ООН.

Чтобы дополнить набор контрольных показателей и более подробно указать вопросы, на которых будет сосредоточена оценка, круг задач всегда должен включать (предварительные) ведущие вопросы оценки. Ведущие вопросы необходимо определить на основе сферы охвата оценки. Они могут быть сформулированы в общем, но должны быть достаточно конкретными для того, чтобы четко определить, что должно быть исследовано в рамках оценки. Их можно рассматривать как «исследовательские вопросы», которые будут направлять работу команды по проведению оценки. При составлении ведущих вопросов, возможно, было бы также полезно рассмотреть структуру итогового отчета. На практике, возможно, потребуется уточнить ведущие вопросы во время оценки, как только начнут появляться первые выводы; однако их не следует менять коренным образом.

---

10 См. главу «Понимание УСБ/Р в контексте ОБСЕ».

## 2.5 Определение ролей и обязанностей

Необходимо четко распределить роли и обязанности не только тогда, когда оценка потребностей проводится совместно с другими международными структурами или по инициативе тех, в чьих интересах проводится оценка, но и тогда, когда ОБСЕ выполняет ведущую роль. Роли и обязанности должны быть распределены по четырем направлениям: (1) руководство оценкой, (2) участие в оценке (человеческие и финансовые ресурсы), (3) сбор данных и их анализ и (4) распространение результатов оценки.

Одним из важных моментов, которые необходимо продумать, является назначение руководителя команды по проведению оценки. Эту роль может взять на себя как эксперт ОБСЕ, так и внешний – национальный или международный – эксперт. Независимо от того, кто возглавит процесс оценки, оценка, вероятно, потребует экспертных знаний и опыта со стороны ряда исполнительных структур ОБСЕ и национальных заинтересованных сторон. В рамках ОБСЕ может возникнуть путаница в отношении ролей и обязанностей в связи с тем, что зачастую требуются экспертные знания и опыт из двух или всех трех измерений безопасности. Поэтому необходимо четко определить, какому из институтов принадлежит ведущая роль и кто будет осуществлять процесс координации между структурами в ОБСЕ. Межизмеренческий подход может быть обеспечен путем включения представителей различных измерений ОБСЕ в команду оценки, проводя с ними консультации в рамках процесса оценки.<sup>11</sup>

Тип экспертных знаний, необходимых в команде по оценке, следует уточнить на этапе планирования и отразить в техническом задании. Существует особая необходимость в определении областей, для которых необходимо будет нанять внешних экспертов в дополнение к внутренним экспертным знаниям. В области УСБ/Р может потребоваться экспертная оценка для анализа политического контекста УСБ/Р, понимания целостного характера УСБ/Р, предоставления знаний по конкретным компонентам (например, о полицейской деятельности или обеспечении безопасности границ), обзоре других соответствующих реформ, влияющих на УСБ/Р, или проведения гендерного анализа или анализа конфликтов в секторе. Команда оценки также должна быть гендерно сбалансированной и включать экспертов, говорящих на национальном языке. Если для проведения и/или поддержки оценки нанимается внешний консультант, необходимо предусмотреть соответствующий период времени для выбора и заключения контракта с экспертом в соответствии с правилами ОБСЕ.

---

11 См. главу «Межизмеренческие подходы к УСБ/Р».

## Практический пример



## Оценка потребностей в сфере УСБ/Р Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине (IV)

Данная оценка потребностей была:

- ▶ Проведена при координации и управлении Центра по предотвращению конфликта ОБСЕ, в тесном сотрудничестве с Миссией ОБСЕ в Боснии и Герцеговине;
- ▶ Проведена шестью внешними международными и местными консультантами в составе трех групп по два человека в каждой, с одним международным и одним местным консультантом в каждой тематической области;
- ▶ Проведена при поддержке международной консультативной команды сектора безопасности Женевского центра по управлению сектором безопасности (DCAF/ Международная консультативная группа по вопросам сектора безопасности) и Академии Фольке Бернадота (FBA), которые провели методологические консультации и внешний обзор качества;
- ▶ Проведена при поддержке команды координаторов по каждой тематической области из всех измерений миссии, а также соответствующих сотрудников Секретариата ОБСЕ, которые внесли свой вклад в работу консультантов и провели обзор результатов их работы.

### Извлеченные уроки

- ▶ Проведение четкого разделения обязанностей с самого начала способствовало эффективному управлению и координации процесса, который включал широкий спектр внутренних и внешних участников.
- ▶ Назначение координаторов из всех измерений в миссии помогло консультантам получить всесторонний обзор работы миссии и общей ситуации в отношении потребностей в безопасности и сектора безопасности Боснии и Герцеговины, и сыграло важную роль в подтверждении выводов и рекомендаций.
- ▶ Наличие команды, состоящей как из национальных, так и международных консультантов, помогла объединить международные передовые практики с глубоким пониманием местного контекста. Национальные консультанты также помогли более эффективно проводить интервью с национальными представителями, что было важно в то время, когда личные встречи были ограничены из-за пандемии КОВИД-19.
- ▶ Проведение регулярных координационных совещаний помогло обеспечить эффективный мониторинг в соответствии с этапами и временными рамками, установленными для процесса.
- ▶ Наличие каждой главы окончательного отчета, написанной другой командой, требовало дополнительного времени и ресурсов, чтобы обеспечить согласованность и качество на протяжении всего текста. Когда в оценке участвуют несколько экспертов, привлечение одного человека в составлении отчета может помочь снизить нагрузку на ресурсы.
- ▶ Задержки могут быть вызваны внешними факторами (например, набор и доступность экспертов, официальные разрешения для собеседования с государственными чиновниками и т. д.). Следовательно, временные рамки должны иметь дополнительное время в случае таких непредвиденных обстоятельств.

## 2.6 Взаимодействие с национальными заинтересованными сторонами начиная с первого этапа оценки потребностей

На этапе планирования оценки потребностей, важно обеспечить координацию действий различных партнеров, участвующих в процессе оценки. Даже в тех случаях, когда оценка проводится по инициативе ОБСЕ, следует прилагать усилия для привлечения национальных органов власти и неправительственных субъектов, включая гражданское общество в целях поддержки национальной ответственности. В случае когда оценка инициируется ОБСЕ, важно проводить совещания для разъяснения целей оценки; обращаться с запросами об оказании практического содействия в проведении оценки; постоянно информировать заинтересованные стороны о результатах оценки. ОБСЕ следует также обсудить с национальными представителями выводы, сделанные по итогам оценки до их публикации и согласовать соответствующий формат для их распространения. Независимо от того, инициирована ли оценка извне или изнутри, необходимо тщательно планировать отбор национальных заинтересованных сторон, с которыми будет налаживаться взаимодействие.<sup>12</sup>

## 2.7 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 целей проведения оценки потребностей национальным заинтересованным сторонам, возможно, делая при этом также акцент на пользу, которую они могут извлечь из этой оценки. Во-вторых, персоналу ОБСЕ необходимо с самого начала согласовать вопрос о том, будут ли результаты оценки опубликованы или предназначены для внутреннего пользования. Возможно, что нужно будет договориться с национальными заинтересованными сторонами о том, что результаты оценки не будут обнародованы без предварительного согласования. В качестве альтернативы, может быть достигнута договоренность о составлении сокращенного варианта для широкой общественности и полного варианта, содержащего более конфиденциальную информацию, для внутреннего пользования. Тем не менее, сотрудники ОБСЕ должны позаботиться о том, чтобы не было завышенных ожиданий, в том числе надежд у национальных заинтересованных сторон, что процесс оценки приведет к немедленному выделению финансирования для реформ. Таким образом, крайне важно тщательно продумывать содержание сигналов, посылаемых при подготовке к проведению оценки и после ее завершения.

---

12 Дополнительные сведения см. в [разделе 3.2.1](#) ниже.

## 2.8 Учет гендерной проблематики в оценках потребностей в области УСБ/Р

Гендерная проблематика является важным фактором в любой оценке потребностей и, следовательно, должна быть учтена на протяжении всего процесса. Учет гендерной проблематики – это гораздо больше, чем просто консультации с женскими группами; это предполагает понимание гендерной проблематики как неотъемлемой части оценки, а не внешнего фактора. Гендерные аспекты должны быть включены в сферу охвата оценки либо как отдельная цель (например, для оценки того, в какой степени учреждение поддерживает гендерное равенство внутри и в своей деятельности или услугах), либо как ключевой аспект других поставленных целей (например, как основа для понимания эффективности и подотчетности службы безопасности).

Гендерный аспект также важен при отборе команды по оценке и включает в себя не только выбор женщин и мужчин в качестве экспертов, но и обеспечение того, чтобы все члены команды обладали навыками интеграции гендерных аспектов или, по крайней мере, понимали важность этого. К другим важным факторам относятся необходимость проведения консультаций с женщинами, ЛГБТ меньшинствами и другими группами в ходе оценки, а также преимущества дезагрегации данных по полу и возрасту при сборе данных, включая интервью и опросы населения.



**Дополнительную информацию о гендерной проблематике и оценках потребностей в области УСБ/Р см.:**

- DCAF, ОБСЕ/БДИПЧ, Международный научно-исследовательский и учебный институт по улучшению положения женщин ООН (UN-INSTRAW) (2008), *Security Sector Reform Assessment, Monitoring & Evaluation and Gender* (Подборка информационных материалов по гендерной проблематике и реформе сектора безопасности);
- DCAF, ОБСЕ/БДИПЧ и ООН Женщины (2019), *Integrating Gender in Project Design and Monitoring for the Security and Justice Sector* (Подборка информационных материалов по вопросам гендерной проблематики и безопасности).

## 3. Проведение оценки потребностей

### 3.1 Проведение подготовительного анализа (кабинетное исследование)

В ходе подготовительного анализа оценки потребностей проводится изучение документов и систематический сбор имеющихся первичных и вторичных данных. Анализ отображает широкий политический, экономический, институциональный и правовой контекст, в котором работает сектор безопасности. Он также используется для выявления пробелов в данных и вопросов, на которые необходимо будет ответить в ходе оценки, непосредственно проводимой в стране, чтобы заполнить эти пробелы. Таким образом, всеобъемлющий подготовительный анализ помогает спланировать целенаправленную оценку потребностей, проводимую непосредственно внутри страны, и, следовательно, сократить объем требуемых ресурсов.



**Дополнительные рекомендации и советы по проведению оценки потребностей в области УСБ/Р см.:**

- DCAF/ Международная консультативная группа по вопросам сектора безопасности (2010), *Operational Guidance Note: Conducting a Security & Justice Assessment*
- FBA (2005), *SSR Assessment Framework*, Глава 3 (Предварительный анализ), стр. 16–21

Хотя некоторые методы подготовительного анализа, возможно, уже были определены на этапе планирования (например, методы сбора данных), следующие дополнительные аспекты должны быть учтены в ходе подготовительного анализа.

#### 3.1.1 Постановка вопросов оценки

На основе ведущих вопросов, указанных в круге задач, команда оценки разработает более подробные вопросы для содействия сбору и анализу данных. Эти вопросы следует задавать как на стадии предварительного изучения документов, так и на стадии сбора данных в стране (например, путем полуструктурированных интервью или фокус групп). В расположенной ниже вставке представлены некоторые из примерных вопросов, которые можно использовать при проведении всесторонней оценки потребностей в сфере УСБ/Р. Этот список вопросов не является исчерпывающим; дополнительную информацию можно найти в перечне ресурсов и дополнительных вопросов в конце данной главы.

## Вставка 2



## Примерные ведущие вопросы для оценки потребностей

### Исследование контекста:

- ▶ Какая политическая, экономическая ситуация и положение в области безопасности в стране и каковы последствия для сектора безопасности?
- ▶ Какова региональная динамика, которая могла бы оказать влияние на усилия в сфере УСБ/Р?
- ▶ Кто является соответствующими заинтересованными сторонами и какова динамика сил между ними? Как они могут поддержать или препятствовать реформе сектора безопасности?
- ▶ Каковы роли и отношения между женщинами, мужчинами, девочками и мальчиками в данной стране? Каковы последствия такой гендерной динамики в секторе безопасности?

### Исследование потенциала национальной ответственности за проведение реформ:<sup>13</sup>

#### *Видение национальной 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.)?
- ▶ Есть ли очевидная политическая приверженность проведению реформы в этой области?
- ▶ Существуют ли какие-либо политические препятствия для дальнейшей реформы?

#### *Национальный потенциал для координации и осуществления процесса УСБ/Р:*

- ▶ Обладает ли правительство способностью координировать и осуществлять процесс УСБ/Р?
- ▶ Создан ли механизм координации действий доноров, руководство которым осуществляют национальные заинтересованные стороны?
- ▶ Имеются ли в сектор безопасности достаточные финансовые и людские ресурсы для осуществления процесса УСБ/Р?
- ▶ Проводятся ли реформы или имеются ли бюджетные обязательства, которые свидетельствуют о том, что национальное правительство способно или желает осуществить дальнейшие реформы?

#### *Национальная ответственность за финансирование:*

- ▶ Находится ли процесс 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?

13 Эти категории национальной ответственности адаптированы из Целевой группы ООН по реформе сектора безопасности. *UN Integrated Technical Guidance Notes on Security Sector Reform* (Нью-Йорк, 2012).

*Национальный потенциал 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?

**Анализ восприятия населения:**

- ▶ Какие потребности у людей в сфере безопасности?
- ▶ Что мальчики, девочки, женщины и мужчины считают основными угрозами безопасности?
- ▶ Доверяют ли мальчики, девочки, женщины и мужчины учреждениям по обеспечению безопасности и считают ли они, что их потребности в безопасности эффективно удовлетворяются?
- ▶ Каковы представления о безопасности и потребности общин меньшинств (если применимо)?
- ▶ Как женщины, мужчины, мальчики и девочки относятся к усилиям по предотвращению сексуального и насилия по признаку пола?

**Исследование результативности официального (государственного) и неофициального (негосударственного) сектора безопасности:**

*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?
- ▶ В какой степени учреждения сектора безопасности эффективно управляются на стратегическом уровне, в частности, в отношении стратегической коммуникации, стратегического планирования, разработки бюджета, отчетности и анализа, а также внутренних правил?

*Людские ресурсы:*

- ▶ Какова численность личного состава, а также звания и должности сотрудников (в разбивке по признаку пола)?
- ▶ Обеспечено ли равное представительство женщин в личном составе органов сектора безопасности?
- ▶ Обеспечено ли пропорциональное представительство 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?
- ▶ Каковы критические потребности в обучении (или дефицит подготовки)?

*Результативность работы:*

- ▶ Отражают ли текущие приоритеты реформы сектора безопасности потребности девочек, мальчиков, женщин и мужчин?
- ▶ Каковы существующие и возникающие пробелы в оперативных возможностях/потенциале?
- ▶ Располагает ли сектор безопасности ресурсами (людскими, финансовыми и материальными), необходимыми для осуществления возложенных на него полномочий?

- ▶ В какой степени учреждение эффективно использует свои ресурсы?
- ▶ Сложилась ли в секторе безопасности соответствующая практика управления, позволяющая эффективно выполнять поставленные задачи?
- ▶ Каким образом структуры безопасности на практике осуществляют свои полномочия?
- ▶ Какие пробелы нужно будет восполнить?
- ▶ Сообщается ли о сексуальном насилии и насилии по признаку пола, применяются ли эффективные меры реагирования и возбуждается ли уголовное преследование?
- ▶ Как реагирует система уголовного правосудия, когда совершается преступление?

*Координация и партнерские отношения:*

- ▶ Какие отношения между различными институтами сектора безопасности?
- ▶ Какие взаимоотношения между полицией и прокуратурой?
- ▶ Какие взаимоотношения между поставщиками услуг в области безопасности и теми, кто отвечает за управление и надзор в сфере безопасности?
- ▶ Существуют ли действующие механизмы координации между соответствующими учреждениями, включая негосударственные службы безопасности и правосудия?
- ▶ Каковы взаимоотношения гражданского общества и институтов сектора безопасности?

**Исследование подотчетности структур сектора безопасности:**

*Внутренняя подотчетность структур сектора:*

- ▶ Существуют ли механизмы внутреннего контроля (например кодексы поведения, дисциплинарные механизмы)?
- ▶ Применяются ли эти механизмы?
- ▶ Принимаются ли надлежащие меры по результатам расследования неправомерных 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 правовые неясности или пробелы, влияющие на эффективность и подотчетность институтов?
- ▶ Существуют ли соответствующие механизмы внешнего надзора (например, парламентские структуры, институты омбудсмена)?
- ▶ Выполняют ли эти механизмы свои надзорные функции? Если нет, то 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?
- ▶ Подпадает ли сектор безопасности под такое же управление государственными финансами, как и другие учреждения государственного сектора?
- ▶ Участвуют ли представители гражданского общества в парламентских слушаниях? Есть ли у него возможность предоставить экспертизу?



**Для получения дополнительных примеров иллюстративных ведущих вопросов оценки в сфере УСБ /Р, см.:**

- ОЭСР (2007), *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice* (стр. 52–56)
- FBA (2005), *Assessment Framework Insert – Sectorial Questions*

**Дополнительные рекомендации по оценке системы уголовного правосудия, включая конкретные вопросы для оценки различных сегментов сектора безопасности, см:**

- УНП ООН (2006), *Criminal Justice Assessment Toolkit*

**Для получения дополнительных рекомендаций по оценке обороны, см.**

- RAND (2010), *Defense Sector Assessment Rating Tool*

**Для вопросов оценки, которые исследуют взаимодействие между различными институтами сектора уголовного правосудия, другими правительственными учреждениями и негосударственными структурами, см:**

- ОБСЕ (2013), *Police Reform within the Framework of Criminal Justice System Reform*

**Примеры вопросов для оценки потенциала парламентов проводить надзор за сектором безопасности, см:**

- Fuioir, T. (2011), *Parliamentary Powers in Security Sector Governance*, стр. 35–59 (Подборка информационных материалов для парламентской самостоятельной оценки).

### 3.1.2 Обзор соответствующих источников информации

Информация из многочисленных источников и учреждений должна быть проанализирована, чтобы обеспечить широкое понимание политического контекста, правовой базы, ранее выявленных пробелов и проблем, результатов оценки и извлеченных уроков, а также ролей и обязанностей органов безопасности. Необходимо также учитывать гендерные аспекты, такие как риски безопасности и потребности женщин, мужчин, мальчиков и девочек, и их доступ к службам безопасности, а также то, что препятствует гендерному равенству в секторе безопасности. Конкретный гендерный анализ сектора безопасности, в том числе представленности женщин на руководящих должностях и их роль в принятии решений, может помочь выявить гендерные пробелы и потребности.

### 3.1.3 Учет регионального измерения

В ходе изучения документов необходимо также уделить должное внимание региональному аспекту, поскольку он является важным элементом ситуационного анализа. Региональное измерение может включать динамику регионального конфликта, источники трансгра-

## Вставка 3



## Соответствующие источники информации

Национальные и международные стратегические и юридические	Документы ОБСЕ
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Мирные договоры (когда это применимо)</li> <li>▶ Стратегия национальной безопасности, политические документы и планы действий, связанные с сектором безопасности (верховенство права, реформа системы правосудия, реформа тюремной системы и т. д.)</li> <li>▶ Стратегические документы, связанные с горизонтальным управлением (реформа государственного управления, парламент, реформа надзора и т. д.)</li> <li>▶ Национальные законы, относящиеся к УСБ/Р</li> <li>▶ Международные конвенции, ратифицированные правительством принимающей стороны</li> <li>▶ Другие региональные и международные политические и стратегические обязательства (например, ЦУР)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Мандаты действующих миссий ОБСЕ</li> <li>▶ Предыдущие отчеты об оценке потребностей</li> <li>▶ Анкета ОБСЕ касательно Кодекса поведения по военно-политическим аспектам безопасности, включая ответы государства</li> <li>▶ Предыдущая деятельность 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) и обзор правовых рамок БДИПЧ</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> </ul>
Другие национальные документы	Документы, издаваемые другими структурами
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Секторальные стратегии (например, стратегия реформы полиции)</li> <li>▶ Политика в области текущей деятельности (например, политика в области управления людскими ресурсами, кодекс этики)</li> <li>▶ Национальные планы действий (например, по достижению гендерного равенства, борьбе с торговлей людьми, улучшению положения рома и синти)</li> <li>▶ Уголовная статистика, исследования виктимизации, опросы общественного мнения, статистические данные об этнической принадлежности арестованных лиц</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Оценки структур гражданского общества</li> <li>▶ Исследования и отчеты научных кругов/аналитических центров</li> <li>▶ Отчеты СМИ</li> <li>▶ Доклады «Трансперенси интернэшнл», «Дома свободы», Международной кризисной группы, организации «На страже прав человека», Европейского центра по правам цыган и т. п.</li> <li>▶ Предыдущие оценки, оценки и отчеты о ходе работы международных субъектов (например, Совета Европы, Европейской комиссии, доноро</li> </ul>

ничной напряженности (например, организованная преступность или незаконный оборот наркотиков) и динамику регионального сотрудничества (например, региональные сети или платформы). Для решения таких региональных проблем могут потребоваться конкретные действия в области УСБ/Р, такие как укрепление международного сотрудничества. В связи с этим изучение документов должно быть направлено на поиск ответа на следующие вопросы:

- Существуют ли текущие инициативы или существующие обязательства на региональном или международном уровне, которые могут стать отправной точкой для национальных реформ?
- Проводились ли недавно в других государствах региона аналогичные процессы реформ, из которых можно извлечь уроки?
- Будет ли полезен региональный подход к поддержке УСБ/Р?<sup>14</sup>

### 3.1.4 Исследование заинтересованных сторон и определение приоритетов для проведения оценки потребностей непосредственно в стране

Данные, собранные на подготовительном этапе, должны быть проанализированы для определения приоритетов для последующей оценки потребностей, проводимой непосредственно в стране. Приоритеты могут быть определены на основе:

- **Пробелов 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.
- **Потенциальных приоритетов реформы:** в результате исследования может быть выявлен ряд потенциальных недостатков и приоритетных потребностей в сфере УСБ /Р. Предположения о потребностях должны быть проверены путем проведения интервью во время оценки в стране, чтобы убедиться, что они верны.

На основании предварительных пробелов и приоритетов, выявленных в ходе предварительного анализа документов, можно определить основные заинтересованные стороны. На основе составленного обзора ключевых заинтересованных сторон, могут быть приняты решения в отношении конкретных заинтересованных сторон, с которыми следует провести интервью, чтобы заполнить определенные пробелы, в дополнение к опросу широкой репрезентативной выборки собеседников (см. раздел 3.2.1)

---

14 См. главу «Укрепление регионального сотрудничества в области УСБ/Р».



### **Возможные инструменты, которые можно использовать для картирования заинтересованных сторон, см.:**

- DCAF/ Международная консультативная группа по вопросам сектора безопасности, *Stakeholder Analysis Tool*
- FBA (2005), *SSR Assessment Framework*, Приложение В (Пример матрицы анализа заинтересованных сторон, стр. 35)

## **3.2 Проведение оценки непосредственно в стране**

Следующим этапом процесса оценки является сбор первичных данных в соответствующей стране. Проведение оценки непосредственно в стране будет основываться на подготовительном анализе и будет ориентирована на сбор информации, необходимой для восполнения пробелов 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, которые представляют различные области, относящиеся к оценке, включая с национальными органами власти (лицами, в чьих интересах оказывается содействие), организациями гражданского общества и другими негосударственными структурами (научными кругами, аналитическими центрами, исследовательскими группами), международными структурами, активными в этом секторе. В контексте ОБСЕ наиболее распространенные методы сбора первичных данных в области УСБ/Р включают полуструктурированные интервью и фокус-группы. Иногда могут также проводиться наблюдения за процессами и процедурами.



### **Дополнительные рекомендации и советы по проведению оценки в стране см.:**

- FBA (2005), *SSR Assessment Framework*, глава 4 (этап проведения оценки внутри страны), стр. 16–21

### **3.2.1 Использование инклюзивного подхода во взаимодействии с заинтересованными сторонами и интервью**

В связи с этим нужно стремиться проводить встречи с представителями соответствующих заинтересованных сторон из регионов и сельских районов.

Оценки в области УСБ/Р должны быть инклюзивными при выборе собеседников и должны быть направлены на вовлечение как тех, кто оказывает содействие в сфере УСБ/Р, так и тех, кто получает такую поддержку. Поскольку восприятие и потребности в области безопасности в столице и за ее пределами могут значительно различаться, следует также приложить усилия для проведения встреч с соответствующими представителями из регионов и сельских районов.

При организации встреч должны быть включены представители следующих категорий собеседников:

- **Должностные лица структур сектора безопасности:** Если предполагается, что оценка будет всеобъемлющей, необходимо будет провести встречи с широким кругом представителей сектора безопасности.<sup>15</sup> Если оценка направлена на конкретный компонент сектора безопасности (например, оборонный сектор или систему уголовного правосудия), важно постараться провести встречи с представителями смежных сегментов сектора безопасности, поскольку они могут поделиться информацией под иным углом зрения и дополнительными сведениями (например, в отношении координации, сотрудничества, эффективности итд.).
- **Гражданское общество и негосударственные субъекты:** При оценке потребностей представители гражданского общества и другие негосударственные субъекты часто упускаются из виду, но являются важными собеседниками. Они часто обладают знаниями о конкретных проблемах безопасности, с которыми сталкивается население в целом или определенные группы, например женщины или меньшинства. Таким образом, они могут иметь представление о конкретных приоритетах, которые должны быть решены путем усилий по реформированию, и знания о текущих соответствующих проектах. Консультации с гражданским обществом и другими негосударственными субъектами должны включать женские объединения, организации, представляющие меньшинства и/или правозащитные организации, независимые аналитические центры, академические круги, исследовательские институты или даже торговые палаты.
- **Надзорные органы.** Для оценки подотчетности сектора безопасности необходимо провести консультации с представителями парламента, судебных органов и других соответствующих национальных надзорных органов, таких как институты омбудсмена, уполномоченные или антикоррупционные агентства.
- **Международные структуры.** Для определения уроков, извлеченных из предыдущих международных интервенций, а также текущих пробелов в оказываемой поддержке большое значение имеет составление обзора прошлого, текущего и планируемого содействия со стороны международных структур и соответствующих извлеченных уроков. Международные структуры также могут предоставить полезную информацию о процессе реформ, под иным углом зрения, а также о координации деятельности доноров.
- **Персонал полевых операций ОБСЕ.** Полевые операции ОБСЕ являются одним из существенных сравнительных преимуществ ОБСЕ. Поэтому, если они присутствуют в оцениваемой стране, необходимо проконсультироваться с полевым персоналом ОБСЕ о работе сектора безопасности, восприятии его населением, прошлом опыте и извлеченных уроках, а также о любых конкретных проблемах на местах. В некоторых случаях полевые операции отмечают, что их возможности вносить информационный вклад в процессы формирования политики, которые происходят в столице, ограничены. В рамках оценки потребностей воз-

---

15 См. Схему 2 в главе «Понимание УСБ/Р в контексте ОБСЕ».

никает идеальная возможность обеспечить, чтобы эта информация фиксировалась и распространялась среди соответствующих заинтересованных сторон.

### 3.2.2 Сбор первичных данных

Первичные данные необходимо собирать на основе вопросов, разработанных на подготовительном этапе. Цель состоит в том, чтобы собрать данные, которые недоступны во вторичных и первичных источниках, собранных в рамках изучения документов. В контексте ОБСЕ первичные данные обычно собираются путем проведения полуструктурированных интервью и/или фокус-групп. При использовании этих методов следует помнить о нескольких важных моментах:

Во-первых, необходимо задавать одинаковые вопросы всем респондентам, представляющим одни и те же группы (например, гражданское общество, службы безопасности), чтобы собранные данные можно было сравнить и триангулировать. Так как каждое интервью/фокус-группа будут проходить разными темпами и будут разные направления, требуется определенная степень стандартизации.

Во-вторых, чтобы зафиксировать всю информацию, необходимы подробные записи. Следует всегда информировать респондентов о том, что вся информация, которую они предоставляют, будет рассматриваться как конфиденциальная и анонимная. Если возможно, интервьюера должен сопровождать секретарь. Интервью также можно записывать, но в некоторых случаях это невозможно. Даже если респондент соглашается на запись, это может косвенно повлиять на его готовность говорить открыто. Если интервью будет записываться, необходимо получить информированное согласие респондента, независимо от того, предназначена ли запись только для внутренних целей.

Наконец, при проведении интервью с лицами, находящимися в уязвимом положении, всегда необходимо строго соблюдать принцип «не навреди». Принцип «не навреди» признает потенциальные негативные последствия вмешательств и необходимость заранее принимать их во внимание. В контексте оценки потребностей принцип не-навреди означает, что принимаются во внимание риски, с которыми могут столкнуться участвующие в оценке лица, находящиеся в уязвимых ситуациях, в ходе самого процесса, и что принимаются надлежащие меры по смягчению последствий для обеспечения дополнительных гарантий для их участия во избежание причинения какого-либо вреда.



**Для получения дополнительных рекомендаций см.:**

▸ CDA (2004), *The Do No Harm Handbook*

### 3.3 Анализ и проверка результатов

После того как в результате оценки собран значительный объем информации, ее необходимо обобщить и проанализировать, чтобы сформулировать основные выводы и рекомендации. Ведущие вопросы, разработанные в начале оценки потребностей (раздел 3.1.1), могут использоваться для анализа результатов работы по сбору информации и для определения возможных вариантов дальнейших действий. Следуя этой структуре, можно провести анализ данных следующим образом:

- **Понимание контекста:** Контекст должен включать анализ ситуации и анализ заинтересованных сторон. Основные вопросы включают: Как общая политическая и экономическая ситуация в соответствующем государстве влияет на работу учреждений сектора безопасности и возможности для УСБ/Р? Какова общая ситуация в отношении предоставления услуг учреждениями сектора безопасности - что работает хорошо, какие проблемы? Какова общая ситуация с соблюдением прав человека и гендерного равенства в секторе безопасности? Каковы потребности в безопасности и восприятии безопасности женщин, мужчин, мальчиков и девочек? Как такие гендерные отношения взаимодействуют с динамикой власти в данном государстве? Есть ли важные национальные процессы и региональная динамика, которые необходимо учитывать? В какой степени ситуация и расстановка сил повлияют на потенциал реформ? Какие другие субъекты (правительство принимающей страны, гражданское общество, доноры, международные организации) играют роль в этом секторе и в управлении этим сектором? Какова динамика власти между основными заинтересованными сторонами? На какие стороны процесс в сфере УСБ /Р окажет, скорее всего, положительное влияние и на какие – отрицательное?
- **Рассмотрение потенциала национальной ответственности за проведение реформ:** Каково национальное видение безопасности? Готовы ли национальные органы власти участвовать в реформах? Затрагивает ли процесс реформ какие-либо особо уязвимые группы населения (в частности, женщин, молодежь, меньшинства или другие)? Какой национальный финансовый и человеческий потенциал имеется для разработки, осуществления и мониторинга процесса реформ? Насколько процесс будет зависеть от внешней поддержки? В каких сферах наиболее вероятно проявление политической воли к участию в процессе (потому что они воспринимаются как приоритетные или менее деликатные, чем другие сферы)? Имеется ли готовность укреплять как результативность, так и подотчетность сектора безопасности?
- **Понимание того, какие потребности в безопасности населения удовлетворяются, а какие нет, и почему (включая пробелы как в эффективности, так и в подотчетности):** Это суть оценки и анализа проблем. Ключевые вопросы включают: Какие основные проблемы и потребности женщин, мужчин, мальчиков и девочек в сфере безопасности? С какими основными препятствиями сталкивается сектор безопасности при решении этих

проблем и удовлетворении этих потребностей? Вызваны ли эти трудности отсутствием политической воли, институционального потенциала или наличием пробелов в законодательстве? Какие пробелы в законодательстве и политике были выявлены? Какие существуют пробелы в институциональном потенциале и развитии потенциала? Существуют ли географические различия в предоставлении услуг местными органами власти? Каковы предпосылки для устойчивости действий институциональной поддержки? В чем заключается роль (если таковая имеется) участников, вовлеченных во внешний надзор за сектором безопасности, в отношении этих проблем? Какие слабые и сильные стороны существующих систем внутренней подотчетности?

### Вставка 3



#### Политико-экономический анализ

Результаты, проведенного анализа ситуации, проблемы, заинтересованных сторон, национальной ответственности и национального потенциала и т. д. могут помочь в разработке политико-экономического анализа. Политико-экономический анализ может быть определен как «взаимодействие политических и экономических процессов в обществе, распределение власти и богатства между различными группами и отдельными лицами, а также процессы, которые создают, поддерживают и преобразуют эти отношения с течением времени».<sup>16</sup> Таким образом, политико-экономический анализ поможет предоставить полную картину контекста, в котором функционируют учреждения сектора безопасности, и определить лучшие варианты дальнейших действий. Он направлен на повышение понимания взаимодействия между учреждениями и заинтересованными сторонами через политическую и экономическую призму, и объясняет, почему учреждения функционируют так, а не иначе. Обладая такими знаниями, можно выявить надлежащие стимулы и ограничения, которые позволяют или препятствуют изменению поведения (и его устойчивости в перспективе) в секторе безопасности. Эти знания могут помочь в разработке программной поддержки и разработке реформ, учитывающих конкретные условия в стране, в целях обеспечения устойчивого прогресса.



#### Дополнительные рекомендации по политико-экономическому анализу см.:

- ОЭСР (2015), *A Governance Practitioner's Notebook* (глава «Использование политической экономики в политике по оказанию помощи»)
- Институт зарубежного развития (2016), *Using political economy analysis in conflict security and justice programmes*
- GSDRC (2014), *Political Economy Analysis: Topic Guide*

- **Определение вариантов дальнейших действий:** Какие области реформы должны быть приоритетными? Необходимо ли принимать меры быстрой отдачи, чтобы укрепить доверие и поддержать более всеобъемлющие реформы? Соответствуют ли намеченные приоритетные направления оказания содействия мандатам, областям знаний и возможностям ОБСЕ? Если нет, может ли ОБСЕ поделиться данными выводами с другими субъектами, 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?

После анализа результатов они должны быть подтверждены. Цель подтверждения заключается в классификации предварительных выводов и рекомендаций, с тем чтобы их можно было представить тем, в чьих интересах осуществлялась данная деятельность, и партнерам для обратной связи и подтверждения. Обратная связь может запрашиваться разными путями, включая путем проведения семинаров по проверке достоверности данных, обсуждений в фокус группах, последующих интервью с отдельными респондентами оценки, проводимой непосредственно в стране, или путем письменных вопросников. Если оценка потребностей призвана дать рекомендации в отношении программной деятельности ОБСЕ, сотрудники ОБСЕ должны участвовать в процессе подтверждения. Отзывы, полученные в результате подтверждения результатов анализа, должны быть включены в заключительный отчет оценки потребностей и рекомендаций.



**Для получения дополнительной информации о том, как проводить ситуационный анализ, анализ заинтересованных сторон или анализ проблемы, см.:**

- ОБСЕ (2010), *Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers* (разделы 5.5–5.9)

**Список практических информационных материалов, которые можно использовать для анализа, см:**

- FBA (2005), *SSR Assessment Framework*, Приложение С: Матрица аналитических материалов
- DCAF/Международная консультативная группа по вопросам сектора безопасности (2015), *Top 10 Programming Tools for Security and Justice Reform*

**Анализ конфликтов и соотношения сил см.:**

- Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству (2005), *Conflict Analysis Tools*
- Шведское агентство по международному сотрудничеству в целях развития (2006), *Power Analysis*

## Практический пример



## Оценка потребностей в сфере УСБ/Р для Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине (V)

Эта оценка потребностей проводилась в пять этапов:

- 1. Методологические семинары.** Процесс начался с серии семинаров, проведенных DCAF/Международной консультативной группой по вопросам сектора безопасности чтобы обеспечить, чтобы все три группы международных и местных консультантов применяли последовательную методологию. Семинары также использовались для определения пользователей (отдельных лиц и общин) в каждой из тематических областей: (1) профессиональная добросовестность и борьба с коррупцией, (2) обеспечение безопасности и охрана общественного порядка и (3) комплексное управление границами. Координаторы Миссии по каждой тематической области также принимали участие в семинарах.
- 2. Подготовительный анализ.** За семинарами последовало изучение документов каждой командой для определения потребностей пользователей в области безопасности и определения соответствующих субъектов национального сектора безопасности и международных доноров. Команды дополнили изучение документов, консультируясь с представителями конкретных групп пользователей гражданского общества и программным персоналом Миссии. Некоторые команды также провели обсуждения в фокус-группах с соответствующими группами. Результаты этого этапа включали короткий ситуационный анализ, исследование заинтересованных сторон и вопросники для полуструктурированных интервью с различными группами респондентов (представители силовых структур, международного сообщества, гражданского общества).
- 3. Оценка, проводимая непосредственно внутри страны.** На следующем этапе команды оценки провели полуструктурированные интервью с представителями соответствующих национальных учреждений сектора безопасности, научных кругов, гражданского общества и международного сообщества. Всего было опрошено почти 180 человек. Из-за пандемии COVID-19, большинство интервью проводилось с помощью видеоконференции или по телефону. Некоторые интервью проходили лично при строгом соблюдении мер безопасности.
- 4. Анализ.** На четвертом этапе команды по проведению оценки проанализировали данные, собранные для определения пробелов в потребностях пользователей, потенциале сектора безопасности и поддержки, оказываемой международным сообществом. На основе анализе, команды оценки сформулировали рекомендации для будущей программной поддержки Миссии сектору безопасности в Боснии и Герцеговине.
- 5. Подтверждение.** Чтобы подтвердить результаты, промежуточные рекомендации были представлены соответствующим сотрудникам из Миссии и Секретариата в декабре 2020 года. После этого проект отчета был отправлен сотрудникам Миссии и Секретариата, DCAF/Международной консультативной группе по вопросам сектора безопасности и ФВА для получения письменных комментариев. Затем в феврале 2021 года было проведено три семинара по проверке достоверности данных с участием сотрудников Секретариата и Миссии. На основе семинаров и полученных письменных отзывов, были разработаны и уточнены дополнительные выводы и рекомендации в марте 2021 год. Отчет был завершен в мае 2021 года.

## 4. Дальнейшие шаги после проведения оценки потребностей

Заключительным этапом процесса оценки потребностей является принятие последующих мер после проведения оценки, путем распространения выводов и обеспечения их эффективного использования.

### 4.1 Распространение выводов и рекомендаций

Предполагается, что на этапе планирования было определено, каким образом и кому будут направляться результаты оценки, и как они будут распространяться. На стадии планирования также необходимо определить, как будет учитываться обратная связь по результатам оценки и кто будет нести ответственность за выполнение рекомендаций. В большинстве случаев результаты представляются в письменной форме в отчете основным заинтересованным сторонам (ОБСЕ и национальным партнерам). Если необходимо обеспечить более широкое распространение результатов, сначала необходимо поделиться выводами с заинтересованными сторонами, чтобы получить их отзывы и согласовать выполнение представленных рекомендаций.

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

Результаты оценки потребностей должны быть проанализированы и учтены при планировании проектов и программ ОБСЕ. В частности, результаты должны учитываться при разработке проектов и программ, которым ОБСЕ будет уделять приоритетное внимание при оказании содействия, а также краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные результаты, достижению которых должна способствовать деятельность ОБСЕ. В дополнение к анализу данных и основным выявленным проблемам, эти выводы должны способствовать пониманию соответствующих причинно-следственных связей, например, с помощью теории изменений - и определять, как деятельность и результаты проектов приведут к решению выявленной основной проблемы или какие результаты потребуются для достижения среднесрочного результата и цели.<sup>17</sup>

---

17 См. главу «Разработка программ. Ориентированных на результат, в области УСБ/Р».

При разработке проектов и программ СБ и ВБ, которые рассматривают результаты оценки потребностей, некоторые из собранных данных должны быть включены в программный документ СБ и проектную логико-структурную матрицу и в систему МиО, для: (1) определения и измерения проектных показателей достижения целей, итогов, и результатов, (2) определения рисков и предположений и (3) определения исходных показателей для оценки прогресса и возможных целевых показателей. Кроме того, если результаты оценки потребностей имеют отношение к другим измерениям ОБСЕ, и они не были задействованы с самого начала, персоналу следует обеспечить надлежащее распространение этих результатов среди своих коллег, чтобы они также могли использовать их при планировании своих проектов и программ.

#### Практический пример



### Оценка потребностей в сфере УСБ/Р для Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине (VI)

Результаты оценки были представлены Группе друзей ОБСЕ в сфере УСБ/Р в Вене и международному сообществу в Сараево. Программные рекомендации, сформулированные в результате оценки, также обсуждались с руководством высшего звена ОБСЕ в рамках трех сессий, каждая из которых была посвящена одной тематической области. Результаты обсуждений были затем использованы в процессе внутреннего планирования Миссии на 2022 год и последующий период.



#### Дополнительные рекомендации и советы по проведению оценки потребностей в сфере УСБ/Р см.:

- DCAF/ Международная консультативная группа по вопросам сектора безопасности (2010), *Operational Guidance Note: Following on from a Security & Justice Assessment*





## 5. Контрольный перечень

Следующий контрольный перечень призван помочь сотрудникам по управлению программами/проектами:

- Осуществлять комплексный подход в проведении оценок потребностей, связанных с УСБ/Р;
- Оказывать содействие национальной ответственности в процессах УСБ/Р;
- Учитывать гендерное равенство и принципы прав человека на протяжении всей оценки;
- Максимально повысить эффективность оценок потребностей.

Хотя не каждый пункт будет применим, перечень должен служить памятной запиской по ключевым аспектам, подлежащим рассмотрению, и предложениям, которые могут иметь отношение к оценке.

### Планирование оценки потребностей: определение круга задач

#### Определение целей и сферы охвата оценки

- Согласованы ли конкретные цели, принимая во внимание все три измерения ОБСЕ?
- Являются ли цели ясными и понятными для всех заинтересованных сторон?
- Будет ли проведена широкая оценка (то есть, общенациональная) или будет затрагивать конкретный сегмент (то есть оценка одного или двух подсекторов безопасности, при этом поддерживая всеобъемлющий подход)?
- Являются ли сфера охвата и ограничения оценки ясными и понятными?
- Какие ресурсы требуются и имеются в распоряжении (время, персонал, финансирование и т. д.)?

#### Определение методологии

- Какая методология будет применяться?
- В чем заключаются возможности и проблемы выбранной методологии?

#### Определение методов и распознавание проблем в сборе данных

- Какие методы будут использоваться для сбора как первичных, так и вторичных данных?

- Были ли рассмотрены как качественные, так и количественные методы?
- Какие основные источники первичных и вторичных данных доступны?
- Какие потенциальные проблемы, связанные со сбором данных, возможно, должны быть смягчены и/или учтены в отчете, особенно в отношении доступности и надежности?

### **Определение соответствующих контрольных показателей и ведущих вопросов**

- Какие контрольные показатели, связанные с эффективностью, подотчетностью, инклюзивностью, оперативностью, с соблюдением прав человека и гендерным равенством в секторе безопасности, могут быть установлены?
- Существуют ли конкретные международные стандарты, принципы и обязательства ОБСЕ, а также национальные обязательства и политика, которые можно использовать для установки контрольных показателей?
- Какие основные вопросы, на решение которых направлена оценка?

### **Определение ролей и обязанностей**

- Были ли четко определены роли и обязанности для выполнения ведущей роли институтом в проведении оценки (внутренней и внешней) и осуществления процесса координации между тремя измерениями ОБСЕ?
- Какие экспертные знания необходимы для проведения оценки?
- Какие внешние субъекты будут участвовать? В какие части оценки они внесут вклад? Какое учреждение (я) будет вносить финансовый вклад и/или экспертные знания?
- Сбалансирована ли команда с гендерной точки зрения? Обладает ли команда гендерной экспертизой?
- Представители каждого измерения ОБСЕ включены в команду?

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

- Как оценка способствует национальной и местной ответственности?

- Какие национальные партнеры, учреждения и агентства будут участвовать в оценке?
- Будут ли проводиться консультации со всеми субъектами, которые играют важную роль в процессе реформ (должностные лица сектора безопасности, парламентарии и т. д.)?
- Включены ли в оценку негосударственные субъекты, включая гражданское общество, научные круги и средства массовой информации?

### Управление ожиданиями

- Проводились ли консультации и/или были ли разъяснены цель и преимущества оценки потребностей всем соответствующим национальным заинтересованным сторонам?
- Достигнута ли договоренность с соответствующими национальными заинтересованными сторонами о том, как распространять результаты?

### Учет гендерной проблематики в оценках потребностей в области УСБ/Р

- Будет ли проведен гендерный анализ в рамках оценки? Была ли оценка гендерного равенства включена в отдельную цель?
- Если гендерное равенство не включено в качестве отдельной цели, как гендерная проблематика учитывается в целях/под-целях оценки (например, для понимания эффективности и подотчетности учреждения сектора безопасности)?
- Был ли принят во внимание гендерный аспект при выборе команды по оценке?
- Запланированы ли консультации с женскими группами и группами ЛГБТ меньшинств во время оценки?

## Подготовительный анализ (кабинетные исследования)

### Разработка вопросов оценки

- Рассматривают ли вопросы оценки необходимость исследования потенциала для национальной ответственности и восприятия различных групп населения, включая женщин и молодежь, соответствующим образом?
- Исследуют ли вопросы оценки потребности населения в безопасности соответствующим образом?

- Исследуют ли вопросы оценки, соответствующим образом, степень эффективности, подотчетности, инклюзивности и оперативности сектора безопасности, при этом действующего в рамках демократического управления и соблюдения прав человека?
- Обеспечивают ли вопросы комплексную оценку потребностей независимо от того, будет ли она оценивать весь сектор или только один или два компонента?
- Стандартизированы ли вопросы оценки для респондентов из одних и тех же групп (например, специалистов сектора безопасности, гражданского общества, международных структур и т. д.), для обеспечения проведения сравнения и триангуляции собранной информации?

### Обзор соответствующих источников информации

- Был ли проведен обзор информации из нескольких источников и учреждений, в том числе данных, связанных с гендерным аспектом, и информации, полученной от местных организаций гражданского общества?
- Была ли проверена надежность данных?
- Есть ли разбивка данных по полу и группам населения (например, меньшинства)?
- Какие существуют пробелы в анализируемых данных, которые необходимо заполнить во время оценки, проводимой непосредственно в стране?

### Учет регионального измерения:

- Уделяется ли надлежащее внимание региональному аспекту (например, динамика регионального сотрудничества в области урегулирования конфликтов или источники трансграничной напряженности)?
- Было ли уделено внимание соответствующему рассмотрению регионального измерения (например, динамике регионального конфликта или источникам трансграничной напряженности)?
- Осуществляются ли в настоящее время региональные инициативы или имеются ли обязательства, которые могут послужить отправной точкой для проведения реформ на национальном уровне?
- Проводили ли другие государства в регионе аналогичные реформы, из которых можно было бы извлечь уроки, в недавнее время?

- Был бы полезен региональный подход к предоставлению содействия в сфере УСБ/Р?

### **Исследование заинтересованных сторон и определение приоритетов для проведения оценки потребностей непосредственно в стране**

- Были ли выявлены все соответствующие заинтересованные стороны?
- Какие возникающие пробелы и приоритеты для УСБ/Р были выявлены в ходе подготовительного исследования?
- Какие дополнительные данные требуются, и от кого, чтобы ответить на вопросы оценки?

## **Проведение оценки непосредственно в стране**

### **Использование инклюзивного подхода при организации встреч и интервью с заинтересованными сторонами**

- Были ли организованы встречи с широким кругом представителей институтов сектора безопасности, органов управления и надзора, гражданского общества, научных кругов, средств массовой информации, международных структур и сотрудниками ОБСЕ?
- Были ли организованы встречи с респондентами из разных частей/регионов страны?

### **Сбор первичных данных**

- Как будут собираться данные, полученные в ходе проведения интервью/фокус-групп? Согласились ли респонденты с тем, что их ответы будут записываться («информированное согласие»)?
- Как будут храниться собранные данные?
- Как обеспечивают конфиденциальность и анонимность?
- Был ли учтен принцип «не-навреди» при выборе и взаимодействии с респондентами?

### **Анализ и подтверждение результатов**

- Какие стратегические рекомендации можно извлечь из оценки?
- Как общая политическая ситуация (на основе информации, собранной в ходе оценки потребностей) повлияет на усилия в сфере УСБ/Р?

- Есть ли политическая воля и достаточные ресурсы для национальных субъектов, желающих участвовать в УСБ/Р?
- Какие основные потребности в безопасности женщин, мужчин, мальчиков и девочек?
- Какие проблемы, препятствующие удовлетворению основных потребностей в безопасности, существуют в секторе безопасности?
- Какие стратегические варианты были определены для оказания содействия со стороны ОБСЕ в сфере УСБ/Р?
- Были ли подтверждены предварительные результаты (и их возможное толкование) лицами, в чьих интересах осуществлялась данная деятельность, и другими соответствующими партнерами?
- Были ли учтены проблемы, связанные со сбором данных, или недостатки в отчете по проведению оценки?

### Дальнейшие шаги после проведения оценки потребностей

#### Представление результатов и рекомендаций

- Как будут распространены результаты и кому они будут предоставляться?
- Как будут предоставляться результаты оценки коллегам из других измерений и исполнительных структур ОБСЕ?
- Какие дальнейшие действия будут предприниматься с соответствующими национальными заинтересованными сторонами относительно того, как учитывать изыскания и рекомендации оценки?

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

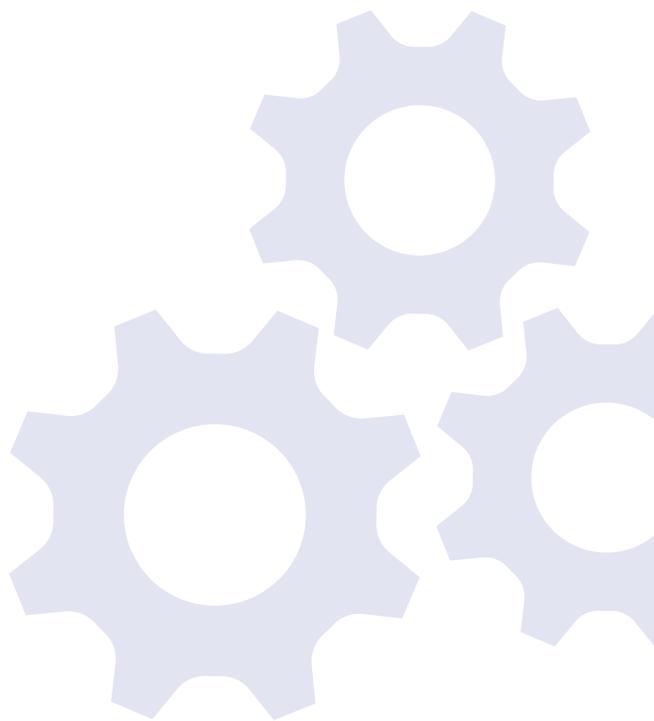
- Как будут заложены результаты в механизмы планирования и разработки проектов и программ ОБСЕ?
- Как оценка будет интегрирована в рамках мониторинга и оценки проектов СБ и ВБ?

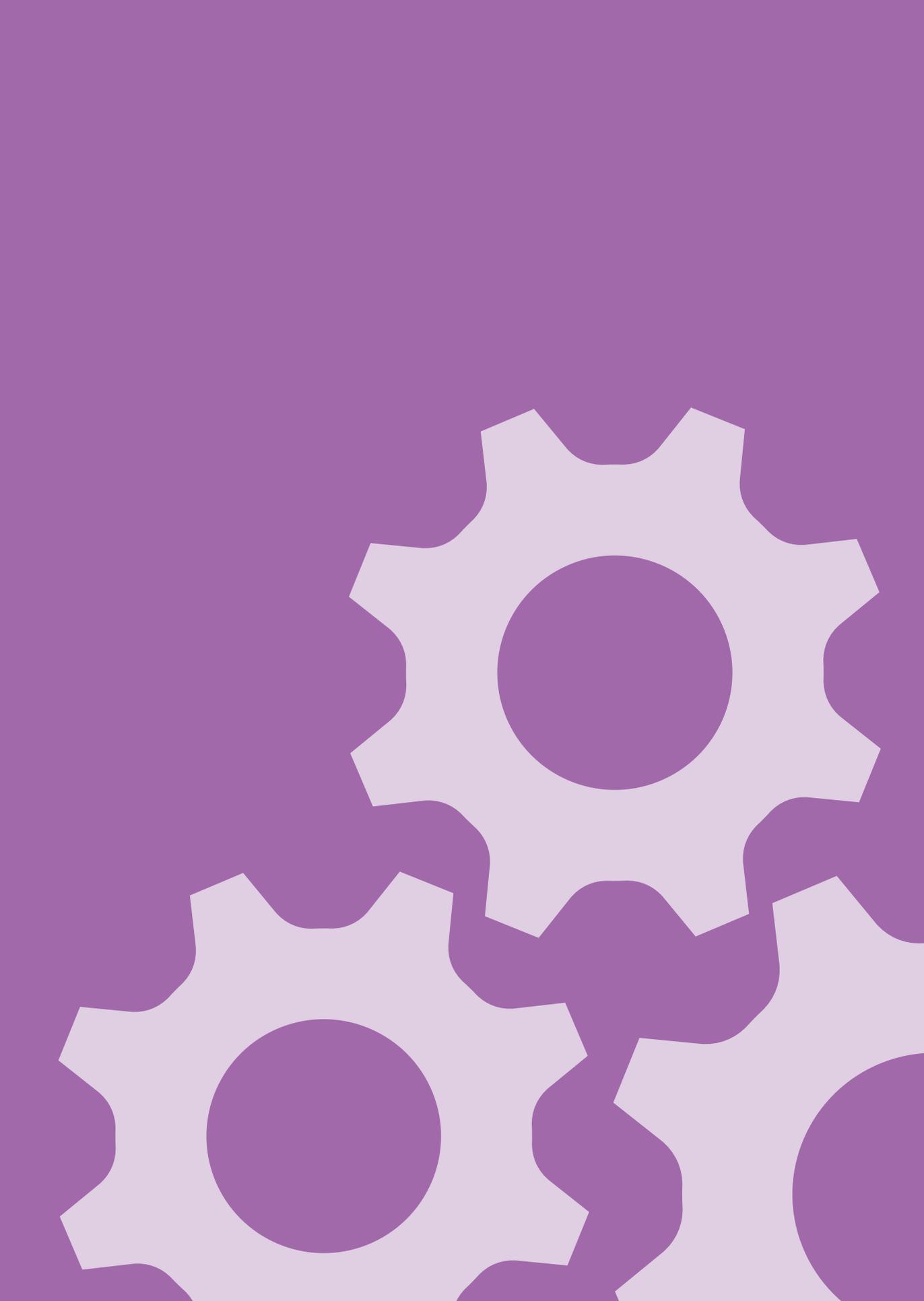


## 6. Ресурсы

- ▶ CDA, Справочник «Не навреди» (Кембридж, Массачусетс, 2004 г.). [https://www.globalprotectioncluster.org/\\_assets/files/aors/protection\\_mainstreaming/CLP\\_Do\\_No\\_Harm\\_Handbook\\_2004\\_EN.pdf](https://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/aors/protection_mainstreaming/CLP_Do_No_Harm_Handbook_2004_EN.pdf).
- ▶ DCAF, ОБСЕ /БДИПЧ и Структура «ООН-Женщины», «Учет гендерной проблематики при разработке проектов и мониторинге сектора безопасности и правосудия», в Подборке информационных материалов по гендерным вопросам и безопасности (Женева, 2019 г.). [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/GSToolkit\\_Tool-15\\_EN\\_FINAL\\_0.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/GSToolkit_Tool-15_EN_FINAL_0.pdf).
- ▶ DCAF, ОБСЕ /БДИПЧ, UN-INSTRAW, «Анализ, мониторинг и оценка реформы сектора безопасности и гендерных аспектов» в подборке информационных материалов по гендерной проблематике и реформе сектора безопасности (Женева, 2008 г.). <https://issat.dcaf.ch/ser/download/4889/43182/Tool%2011-SSR%20Assessment,%20Monitoring%20and%20Evaluation%20and%20Gender.pdf>.
- ▶ DCAF/ISSAT, Подход на базе общин к оценке уголовного правосудия (Женева, 2014). <https://issat.dcaf.ch/download/62035/1025917/Community%20Based%20Assessment%20-%20Full%20Guide.pdf>.
- ▶ DCAF/ISSAT, Оперативное руководство: Проведение оценки безопасности и правосудия (Женева, 2010 г.). <https://issat.dcaf.ch/content/download/1179/8947/%EF%AC%81e/>.
- ▶ DCAF/ISSAT, Оперативное руководство: на основе оценки безопасности и правосудия (Женева, 2010 г.). <https://issat.dcaf.ch/download/1180/8960/ISSAT%20Assessment%20OGN%204%20Follow%20On.pdf>.
- ▶ DCAF/ISSAT, Оперативное руководство: Планирование оценки безопасности и правосудия (Женева, 2010 г.). <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Operational-Guidance-Notes/Assessment/ISSAT-Assessment-OGN-Planning-a-Security-Justice-Assessment>.
- ▶ DCAF/ISSAT, Инструмент анализа заинтересованных сторон (Женева). <https://issat.dcaf.ch/download/152430/3160723/Stakeholders%20Analysis%20Tool.pdf>.
- ▶ DCAF/ISSAT, 10 лучших инструментов для разработки программы для реформы сектора безопасности и правосудия (Женева, 2015 г.). <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Tools/Top-10-Programming-Tools-for-Security-and-Justice-Sector-Reform>.
- ▶ DCAF/ISSAT, Использование рамок для укрепления потенциала, добросовестности и устойчивости (Женева, 2015 г.). <https://issat.dcaf.ch/download/88389/1544756/CIS%20Framework%202015-04-28.pdf>.
- ▶ Департамент международного развития, Анализ политической экономики - Как отметить (Лондон, 2009). <https://www.gsdrc.org/docs/open/po58.pdf>.
- ▶ АФБ, Рамка для проведения оценки, вставка – секторальные вопросы (Стокгольм, 2005). <https://fba.se/globalassets/ssr-assessment-framework-insert-sectorial-questions.pdf>.
- ▶ АФБ, Рамки оценки РСБ (Стокгольм, 2005 год). <https://fba.se/contentassets/bf97e14d2341492cafaed1dfede54a7d/ssr-assessment-framework.pdf>.
- ▶ Фуйор, Т., Парламентские полномочия в сфере управления сектором безопасности (Женева, 2011 год). <https://www.dcaf.ch/parliamentary-powers-security-sector-governance>.

- ▶ GSDRC, *Анализ политической экономики: Тематическое руководство* (Бирмингем, 2014). <https://gsdrc.org/topic-guides/political-economy-analysis/>.
- ▶ ОЭСР, *Блокнот практикующего специалиста в области управления* (Париж, 2015). <https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/Governance%20Notebook.pdf>.
- ▶ ОЭСР, *Руководство ДАС ОЭСР по реформе системы безопасности* (Париж, 2007 год). [https://www.oecd-ilibrary.org/development/the-oecd-dac-handbook-on-security-system-reform\\_9789264027862-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/the-oecd-dac-handbook-on-security-system-reform_9789264027862-en).
- ▶ ОБСЕ, *реформа полиции в рамках реформы системы уголовного правосудия* (Вена, 2013 год). <http://www.osce.org/secretariat/109917>.
- ▶ ОБСЕ, *Управление проектами в ОБСЕ: Руководство для руководителей программ и проектов* (Вена, OSCE). <https://www.osce.org/secretariat/70693>.
- ▶ Институт зарубежного развития, *Использование политэкономического анализа в программах обеспечения безопасности и правосудия в условиях конфликтов* (Лондон, 2016 г.). <https://odi.org/en/publications/using-political-economy-analysis-in-conflict-security-and-justice-programmes/>.
- ▶ RAND, *Инструмент оценки оборонного сектора* (Санта-Моника, Калифорния, 2010 г.). [https://www.rand.org/pubs/technical\\_reports/TR864.html](https://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR864.html).
- ▶ Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству, *Инструменты анализа конфликтов* (Берн, 2005 г.). <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/Conflict-Analysis-Tools.pdf>.
- ▶ Шведское агентство по международному сотрудничеству в области развития, *Power Analysis* (Стокгольм, 2006 г.). <https://issat.dcaf.ch/download/152429/3160719/Power%20Analysis%20-%20SIDA.pdf>.
- ▶ Целевая группа ООН по реформированию сектора безопасности, *Комплексные технические рекомендации ООН по реформе сектора безопасности* (Нью-Йорк, 2012 г.). [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un\\_integrated\\_technical\\_guidance\\_notes\\_on\\_ssr\\_1.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_integrated_technical_guidance_notes_on_ssr_1.pdf).
- ▶ УНП ООН, *Инструментарий для оценки уголовного правосудия* (Вена, 2006 г.). [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).

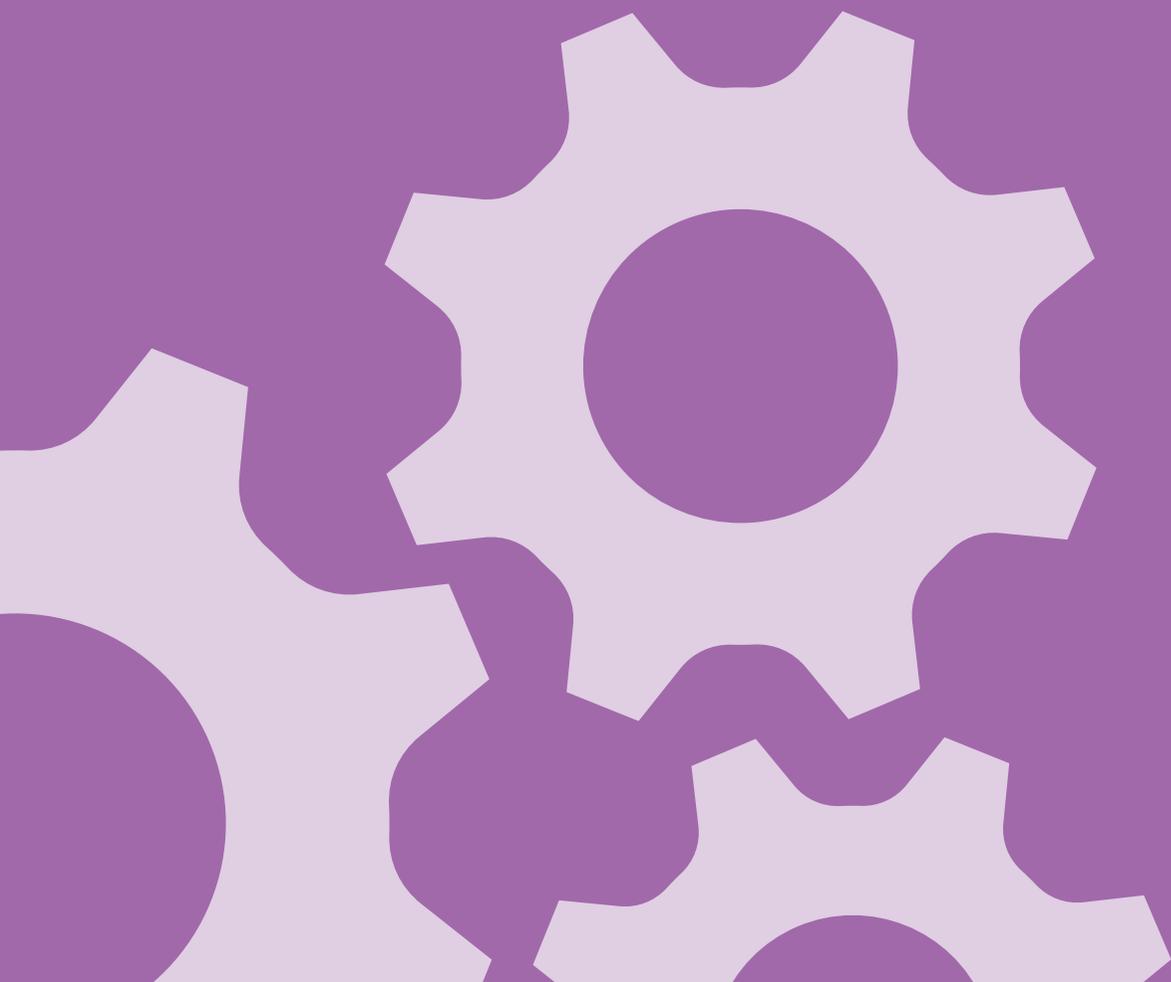




---

**Руководящие** принципы ОБСЕ

# **Разработка программ на основе результатов в сфере УСБ/Р**



## Краткое изложение

В данной главе представлено обоснование для разработки программ, ориентированных на результаты, в сфере УСБ/Р (раздел 1), разъяснение структуры управления, ориентированного на результаты (раздел 2), описание разработки программ для получения долгосрочных результатов (раздел 3) и учет подходов, ориентированных на результат, в различных видах программной поддержки ОБСЕ (раздел 4).

Основные элементы главы:

- **Программа среднесрочных и долгосрочных результатов:** В соответствии с мандатами ОБСЕ, важно, чтобы на основании национальных приоритетов реформ были определены долгосрочные программные цели, достижению которых должно способствовать содействие со стороны ОБСЕ. Содействие со стороны ОБСЕ время от времени было сосредоточено на мероприятиях и краткосрочных результатах (промежуточных результатах), а не на планировании и измерении их вклада в среднесрочные (конечные результаты) и долгосрочные (цели) результаты, необходимые для устойчивых изменений. 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 безопасности маргинализированных групп» или «создание более инклюзивных и подотчетных структур сектора безопасности». Эти аспекты должны быть приняты во внимание и отражены в предложении по сводному бюджету, поэтому формулировка конечных результатов и целей корректируется в случае необходимости.

После того как намечены цели программы, необходимо создать теорию изменений, чтобы определить, какие результаты необходимы на разных уровнях 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 СБ. Огромное значение для устойчивости долгосрочных результатов, среди прочего, имеет национальная ответственность, а также обеспечение надлежащей поддержки и отражение в национальных стратегиях и рамках на протяжении всего процесса планирования и осуществления программы.

- **Обеспечить, чтобы мероприятия осуществлялись с учетом среднесрочных и долгосрочных результатов:** Персоналу ОБСЕ следует продумать способы осуществления деятельности, связанной с УСБ/Р, благоприятствующей использованию ориентированного на результат подхода. Один из них состоит в том, чтобы обеспечить осуществление деятельности в качестве средства для достижения более широких целей, а не в качестве самоцели.

Для этого необходимо увязать все виды деятельности (например, семинары, учебные семинары и курсы) к формулировке результатов (продукты и услуги, которые приведут к повышению навыков и осведомленности представителей сектора безопасности). Промежуточные результаты затем должны приводить к достижению конечных результатов (изменения в поведении и институциональном потенциале учреждений сектора безопасности) и впоследствии способствовать достижению целей (изменения условий эффективного управления сектором безопасности).

- **Рассмотреть основные элементы для обеспечения устойчивости поддержки в сфере УСБ/Р:** Устойчивость может быть обеспечена, например, за счет укрепления национального потенциала для постепенного принятия на себя части поддержки, предоставляемой ОБСЕ (например, организация семинаров); путем обеспечения осознания национальными субъектами финансовых последствий реформ и приемлемости этих последствий; или путем включения отдельных инициатив по наращиванию потенциала или законодательной реформе в долгосрочные стратегии институциональной реформы и учебные программы национальных учебных заведений. Ситуационный анализ и оценка потребностей являются важными инструментами для определения субъектов и областей, которые могут внести свой вклад в устойчивые изменения.
- **Мониторинг и оценка прогресса в достижении среднесрочных и долгосрочных результатов:** Мониторинг и оценка (МиО) имеют важное значение для обеспечения того, чтобы содействие со стороны ОБСЕ способствовало достижению среднесрочных результатов (конечных результатов) и вносило вклад в долгосрочные результаты (цели). Хотя необходимо отслеживать краткосрочный прогресс, это не проливает света на то, способствует ли поддержка ОБСЕ достижению устойчивых среднесрочных и долгосрочных результатов, таких как изменения в институциональном поведении или результативности и в условиях. Надлежащие МиО начинаются на стадии планирования, благодаря четкому определению среднесрочных и долгосрочных результатов, на достижение которых направлено содействие ОБСЕ, и сбору исходных данных на основе которых можно будет оценить прогресс. Индикаторы должны быть разработаны для каждого уровня цепочки результатов, а также средства для их проверки путем использования качественных и количественных данных. МиО необходимо проводить на каждом уровне цепочки результатов для того, чтобы установить, способствует ли содействие ОБСЕ достижению среднесрочных и долгосрочных результатов. МиО в сфере УСБ/Р должны, кроме того, освещать то, в какой мере оказываемое содействие отвечает принципам УСБ/Р.

## 1. Обоснование

Данная глава призвана дать сотрудникам ОБСЕ рекомендации о том, как содействовать осуществлению устойчивой реформы с упором на долгосрочные позитивные изменения. Текст дополняет подход ОБСЕ предполагающий «составление бюджета по программам, ориентированным на результат» (БПОР) и Руководство по управлению проектами ОБСЕ,<sup>1</sup> включая шаблоны проектного предложения ОБСЕ.

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>2</sup>

На практике международная поддержка часто была сосредоточена на деятельности и краткосрочных результатах, а не на планировании и измерении вклада в достижение среднесрочных и долгосрочных результатов, необходимых для устойчивых изменений. Еще более остро эта проблема ощущается в сфере УСБ/Р, где в силу деликатного характера некоторых реформ, иногда это приводит к упущенным возможностям увязки деятельности с долгосрочными целями и более широкими стратегиями долгосрочных институциональных изменений.

Подход, ориентированный на конкретные результаты, основан на планировании долгосрочных результатов, которые приводят к изменению условий, а также к определению необходимых среднесрочных и краткосрочных результатов и вклада в их достижение. Кроме того, эти долгосрочные результаты должны вытекать из национальных приоритетов и процессов осуществления национальной стратегии и согласовываться с ними. Согласование с национальными стратегиями поможет обеспечить, чтобы поддержка не была ориентирована на предложение (например, на основе имеющегося опыта международных структур), но вместо этого будет основываться на национальных приоритетах и политике, которые определяются самими государствами.

Подход ОБСЕ к «управлению, ориентированному на конкретные результаты» (УОКР), именуемый как «составление бюджета по программам, ориентированным на результат» (БПОР), – это инструмент управления Сводным бюджетом (СБ) ОБСЕ. Он определяет намеченные цели (долгосрочные результаты), итоги (среднесрочные результаты), и результаты (краткосроч-

---

1 ОБСЕ, Ориентировочное руководство по программному бюджетированию, основанному на результатах (Вена, 2007 г.); ОБСЕ, *Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers* (Вена, 2010).

2 ОЭСР, *The Busan Partnership for Effective Development Cooperation* (Париж, 2012).

ные или годовые результаты) на уровне программ при обеспечении причинно-следственной связи между ключевыми элементами. БПОР способствует разработке последовательной теории изменений, при помощи которой определяются результаты, вклад в достижение которых стремится внести ОБСЕ на всех уровнях цепочки результатов на программном и проектном уровнях.<sup>3</sup> Помимо этого, такой подход подразумевает, что все субъекты прямо или косвенно вносят вклад в достижение определенной совокупности результатов, и обеспечивает, чтобы их процессы, продукты и услуги (как промежуточные результаты) способствовали достижению желаемых среднесрочных и долгосрочных результатов и целей.

Таким образом, на программном уровне планирование, мониторинг и оценка вклада ОБСЕ в достижение долгосрочных результатов лежат в основе стратегического управления ОБСЕ и являются неотъемлемой частью подхода БПОР. Однако часто может быть сложно установить цели, которые являются достаточно стратегическими с целью достижения долгосрочных результатов. Также может быть сложно разрабатывать проекты таким образом, чтобы они способствовали достижению целей программы. По этой причине в этой главе подчеркивается необходимость планирования долгосрочных изменений на уровне **целей** программы. В ходе осуществления проектная деятельность должна быть увязана с общими целями и осуществляться таким образом, чтобы повысить устойчивость усилий по реформированию.

---

3 Исполнительные структуры ОБСЕ претворяют свои соответствующие мандаты и политические указания, полученные от государств-участников, в программы в рамках процесса СБ. Программа СБ — это уровень выше, чем проект. В ОБСЕ это включает не только управление многочисленными текущими проектами, но и выполнение традиционной дипломатической работы, а также политический мониторинг и отчетность. Программа — это сложный, непрерывный и долгосрочный процесс. Проект — это временная инициатива с ограниченными ресурсами, четкими датами начала и окончания, состоящий из ряда мероприятий, направленных на получение результатов и достижение конкретной цели. В рамках ОБСЕ проект может финансироваться из сводного бюджета (СБ) или за счет внебюджетных (ВБ) взносов. ОБСЕ *Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers* (Вена, 2010 г.), стр. 7, 21.

## 2. Подход УОКР в контексте ОБСЕ

### 2.1 Цепочка результатов применяемых мер

С точки зрения управления программами ОБСЕ, на высшем уровне цепочки результатов находится **цель**. Это – желательный конечный результат, достижению которого призвана способствовать программа, оказывая содействие тем, в чьих интересах осуществляется программа/принимающей стране на протяжении нескольких лет, в соответствии с мандатом и обязательствами ОБСЕ. В связи с этим цель должна отражать результаты, которые помогают добиться «реальных изменений для тех, в чьих интересах осуществляется программа, и их окружения.»<sup>4</sup> ОБСЕ не имеет контроля над этими результатами, так как ОБСЕ лишь стремится к тому, чтобы внести **вклад** в достижение поставленных целей, наравне с другими национальными и международными субъектами, которые также вносят вклад в достижение вышеупомянутых долгосрочных результатов, являющихся прерогативой государства. По этой причине, формулируя собственные цели на уровне программы, ОБСЕ, использует такие термины как «консультировать», «оказывать содействие» или «оказывать поддержку» органам власти принимающей страны. Несмотря на то что у ОБСЕ нет полного контроля над достижением цели, она обладает определенным уровнем влияния. Создание четкого механизма МиО для отслеживания того, в какой мере оказываемое содействие способствовало достижению запланированной цели имеет важное значение.

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 - это конечный результат, который мы хотим достичь, как например укрепление безопасности населения, что во многих случаях достигается путем проведения реформ, направленных на повышение эффективности и ответственности сектора безопасности. Настоящая цель программы ОБСЕ может, к примеру, звучать так: *«оказание содействия правительству принимающего государства в повышении инклюзивности управления сектором безопасности»*.

**Схема 1:** Различные уровни результатов в рамках программы<sup>5</sup>

На уровень ниже после целей в цепочке результатов находится итог, т. е. среднесрочный эффект, достигаемый результатами. Несмотря на то, что получение итогов может зависеть от воздействия внешних факторов, оно должно быть в разумной степени подконтрольно ОБСЕ.<sup>6</sup> Зачастую итоги подразумевают изменения на поведенческом или институциональном уровне.<sup>7</sup> 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.

5 Адаптированы из: Ibid, стр. 23.

6 Ibid, стр. 22.

7 Результаты можно было бы дополнительно дифференцировать от непосредственных, краткосрочных и среднесрочных результатов (например, применение расширенных знаний и навыков, ведущее к изменению политики, практики, а затем институционального поведения и эффективности).

Уровень, к которому должен быть отнесен итог, является контекстуальным и зависит от причинно-следственной связи различных элементов программы (деятельность, промежуточный результат, конечный результат (итог) и цель). Например, один и тот же программный итог – «создание системы управления людскими ресурсами» – может быть отнесен к различным уровням цепочки результатов в зависимости от логико-структурной матрицы.<sup>8</sup> В случае, если ОБСЕ напрямую финансирует внедрение в полиции системы управления людскими ресурсами, это будет рассматриваться как **результат**, так как отсутствует изменение поведения, а продукт поставляется со стороны ОБСЕ. Этот результат, однако, потенциально может привести к **итогу**, если, например, новая система управления людскими ресурсами будет использоваться в полиции для укрепления институциональной эффективности и внутренней ответственности ее сотрудников.

В иной ситуации, однако, полицейская служба, следуя политическим рекомендациям ОБСЕ или поддержке, предоставляемой в рамках технико-экономического обоснования, может принять решение о самостоятельном внедрении системы управления людскими ресурсами. В данном случае ОБСЕ содействовала существенному изменению моделей поведения и тот же программный результат («создание системы управления людскими ресурсами») можно будет рассматривать как **итог**. 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, необходимых для внедрения новой системы управления людскими ресурсами.

Самый низкий уровень в цепочке результатов относится к **результатам**. Результатами являются конкретные, получаемые в короткие сроки плоды нескольких видов деятельности ОБСЕ.<sup>9</sup> Это прямые результаты, полученные в сочетании этой деятельности, ведущей к непосредственным изменениям в уровне знаний, навыков, информированности или изменения порядка работы. Например, в качестве результата можно рассматривать «возросшее понимание сотрудниками Министерства внутренних дел необходимости внедрения системы управления людскими ресурсами».

---

8 Логико-структурная матрица (logframe) — это визуальный инструмент планирования и управления проектами. Это позволяет структурировать и анализировать основные компоненты проекта (цель программы, цель проекта, результаты и деятельность). Логико-структурная матрица дополняет метод управления проектным циклом и формирует методологическую основу управления проектами в ОБСЕ. ОБСЕ, *Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers* (Вена, 2010), стр. 6.

9 Ibid, стр. 22.

Наконец - **мероприятия**. Это не результаты, а деятельность необходимая для преобразования вводимых ресурсов (время, ресурсы) в результаты (то есть продукты и услуги). Примером мероприятий может быть обучение, семинар, оценка и т. д.

Чтобы продемонстрировать результаты, связанные с УСБ/Р, на разных уровнях, ниже приводятся примеры существующей программы СБ ОБСЕ и два вымышленных примера логической структуры (logFrame) ВБ проектов.<sup>10</sup> Примеры ВБ были упрощены для иллюстративных целей; На практике для достижения каждого результата может потребоваться несколько мероприятий, и для достижения каждого итога обычно требуется несколько результатов.



**Дополнительную информацию см.:**

- ОБСЕ (2010), *Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers* (глава 4)

---

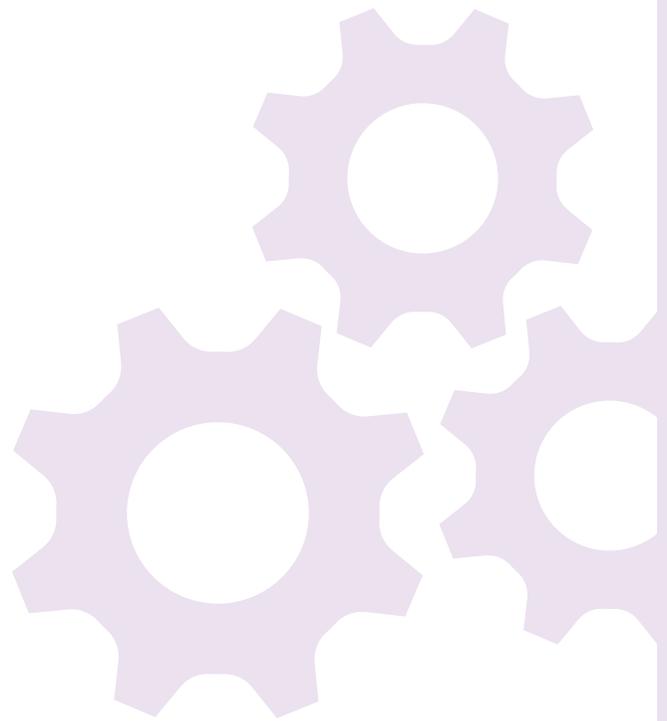
10 Представленная логико- структурная матрица отличается от используемого в настоящее время шаблона ВБ проектного предложения ОБСЕ тем, что в ней проводится различие между промежуточными и конечными результатами проекта. Шаблон проектного предложения ОБСЕ в настоящее время пересматривается PESU с целью включения этих новых уровней в цепочку результатов, приведения терминологии, используемой в ОБСЕ, в соответствие с международной практикой управления проектами.

## Практический пример 1



## Программа СБ Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине на 2021 год

- ▶ **Цель:** Оказание содействия БиГ в создании более эффективно управляемого сектора безопасности, способного эффективно реагировать на современные и возникающие угрозы и проблемы национальной безопасности и безопасности человека в соответствии с обязательствами, нормами и принципами ОБСЕ
- ▶ **Итог 1:** Субъекты сектора безопасности разрабатывают, руководят и обеспечивают эффективное управления сектором безопасности и реформирование этого сектора
  - ▶ *Результат 1:* Поддержка способности БиГ выполнять военно-политические обязательства и обязательства в области безопасности и сообщать о них, в том числе за счет улучшения парламентского и демократического надзора за безопасностью и обороной.
  - ▶ *Результат 2:* Содействие повышению эффективности управления сектором безопасности и реформирования этого сектора для укрепления межведомственного сотрудничества и расширения участия гражданского общества, женщин и молодежи.
  - ▶ *Результат 3:* Повышение потенциала БиГ в обеспечении безопасности границ, реагировании на природные и техногенные бедствия, и борьбе с трансграничной преступностью и угрозами, исходящими из киберпространства.
- ▶ **Итог 2:** Лица, принимающие решения, и гражданское общество используют общегосударственные подходы, подходы мобилизации сообщества и подходы, соответствующие правам человека, для устранения угроз терроризма и насильственного экстремизма и радикализации, ведущей к терроризму (НЭРВТ).
  - ▶ *Результат 1:* Основы стратегической политики, механизмы и программы для предотвращения и противодействия терроризму и НЭРВТ, а также для снижения риска ХБРЯ-угроз совершенствуются.
  - ▶ *Результат 2:* Расширение возможностей субъектов сектора безопасности по эффективному противодействию угрозе терроризма в соответствии со стандартами верховенства права и прав человека.
  - ▶ *Результат 3:* Повышение способности властей и гражданского общества эффективно бороться с НЭРВТ путем применения инклюзивных, совместных и правозащитных подходов.



## Логико-структурная матрица

Стратегия проекта						
Программная цель СБ	Оказание содействия органам власти принимающей страны в обеспечении оперативной и всеобъемлющей безопасности для всех граждан, при полном выполнении своих международных обязательств в области безопасности					
	Описательное резюме / Описание проекта / Описание цепочки результатов	Показатели SMART - конкретные, измеримые, достижимые, значимые и привязанные к срокам	Исходный показатель	Плановые показатели	Средства проверки (СП)	Допущения
Цель проекта	Укрепление более инклюзивной и уважительной рабочей среды для женщин в полиции.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Процент женщин в полиции</li> <li>2. Процентная доля женщин, работающих в полиции, которые считают, что условия их работы являются благоприятными</li> <li>3. Процент женщин на руководящих должностях</li> <li>4. Число полученных от женщин жалоб по поводу их условий работы</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 8% (данные 2020)</li> <li>2. 25 % (обследование 2020)</li> <li>3. 10 (2020)</li> <li>4. 100 (2020)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <math>\geq 13\%</math> к 2025</li> <li>2. <math>\geq 65\%</math> к 2025</li> <li>3. 25 (2025)</li> <li>4. 50 (2025)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Статистика полиции по набору персонала</li> <li>2. Обследования среди отдельных сотрудников полиции</li> <li>3. Полицейские протоколы</li> <li>4. Полицейские протоколы</li> </ol>	<i>Другие учреждения сектора безопасности в принимающей стране поддерживают создание более инклюзивное управление сектором безопасности</i>
Итог проекта 1	Инклюзивность и уважение отражаются как ключевые ценности во внутренней корпоративной культуре полиции.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Количество внутренних средств коммуникации, направленных на поощрение <i>инклюзивности</i> и <i>уважения</i> и уважения на рабочем месте</li> <li>2. Количество внутренних стратегий, направленных на поощрение инклюзивности и уважения на рабочем месте</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 0</li> <li>2. 0</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <math>\geq 5</math></li> <li>2. <math>\geq 5</math></li> </ol>	Полицейские кодексы поведения, информационные бюллетени, инструкции и руководящие принципы для персонала, стандартные оперативные процедуры, другие продукты внутренней коммуникации	<i>Сотрудники полиции поддерживают ценности, поощряемые корпоративной культурой</i>
Результат проекта 1 + дополнительные результаты	Руководители высшего звена полиции осведомлены о том, как содействовать инклюзивности и уважению к женщинам в рабочей среде	Процентный показатель руководителей высшего звена полиции, которые правильно ответили по крайней мере на 80 процентов вопросов относящихся к поощрению инклюзивности и уважения к женщинам на рабочем месте	0	По крайней мере 70%	Вопросник до и после проведения учебного курса	<i>Руководители высшего звена применяют полученные знания</i>

<b>Мероприятие 1</b> + дополнительные мероприятия	Подготовка руководителей высшего звена полиции по вопросам поощрения инклюзивного и уважительного отношения к женщинам на рабочем месте	Процент руководителей высшего звена полиции, прошедших подготовку по вопросам инклюзивного и уважительного отношения к женщинам на рабочем месте	Не применимо	По крайней мере на 70% к 2025	Повестка дня и список участников тренинга, фотодокументация	<i>Руководители высшего звена полиции доступны и заинтересованных в прохождении подготовки</i>
<b>Итог проекта 2</b>	Гендерный паритет в полиции усиливается	Процент нанятых на работу в полиции женщин	25% (в 2020)	50% (к 2025)	Статистика набора сотрудников полиции	<i>Женщины заинтересованы в карьере в полиции</i>
<b>Результат проекта 2</b> + доп. результаты	Осведомленность женщин о работе в полиции повысилась	Число женщин, охваченных кампанией по набору персонала	0	≥ 2 миллиона в целом (Фейсбук, ЛинкедИн, Инстаграм)	Показатели охвата кампании в социальных сетях	<i>Женщины заинтересованы в поступлении на службу в полицию</i>
<b>Мероприятие 2</b> + дополнительные мероприятия)	1. Разработка стратегии информационно-пропагандистской кампании 2. Подготовка материалов кампании	1. Наличие стратегии информационно-пропагандистской кампании 2. Наличие материалов кампании	Не применимо	1. Да (к 2022) 2. Да (к 2022)	Стратегия информационно-пропагандистской кампании, материалы кампании	<i>Полиция активно поддерживает и вносит свой вклад в кампанию</i>
<b>Итог проекта 3</b>	Равные возможности для женщин -офицеров в полиции повышаются.	Наличие прямой или косвенной дискриминации по признаку пола в рамках кадровой политики в области продвижения по службе	Да	Нет (к 2025)	Доклад/оценка внешнего субъекта (субъектов) по надзору	<i>Женщины-полицейские подают заявления на высокие должности в полиции</i>
<b>Результат проекта 3</b> + доп. результаты	Кадровая политика в области продвижения по службе обновляется в целях устранения прямой и косвенной дискриминации по признаку пола.	Процент рекомендаций, принятых по итогам экспертной оценки	0	По крайней мере 80% (к 2024)	Обновленная кадровая политика в области продвижения по службе	<i>Обновленная кадровая политика осуществляется на практике</i>
<b>Мероприятие 3</b> + доп. мероприятия	Разработка экспертной оценки существующей кадровой политики в области продвижения по службе.	Число вынесенных рекомендаций по вопросам политики	Не применимо	По крайней мере 10	Отчеты об оценке эксперта	<i>Руководство полиции готово выполнить рекомендации экспертов</i>
<b>Предварительные условия</b>	Готовность руководства полиции быть более инклюзивным					

## Логико-структурная матрица

Стратегия проекта						
Программная цель СБ	Оказание содействия органам власти принимающей страны в укреплении ответственности сектора безопасности					
	Описательное резюме / Описание проекта / Описание цепочки результатов	Показатели SMART - конкретные, измеримые, достижимые, значимые и привязанные к срокам	Исходный показатель	Плановые показатели	Средства проверки (СП)	Допущения
Цель проекта	Укрепление независимого надзора за сектором безопасности	1. Общественность выражает уверенность в функционировании независимого надзора за сектором безопасностью 2. Представители высшего звена соответствующих государственных и негосударственных учреждений считают, что независимый надзор за сектором безопасности является эффективным	1. 28% (опрос 2019) 2. Низкая уверенность (исследование оценки потребностей 2020 года)	1. ≥ 50 % 2. Высокая уверенность	1. Обследование общественного восприятия 2. Полуструктурированные интервью с представителями высшего звена парламента, ОГО, научных кругов, СМИ	Усиление надзора приводит к большему ответственности в сфере безопасности учреждения.
Итог проекта 1	Усилен парламентский надзор за сектором безопасности	Процент парламентских мероприятий (слушаний, контрольных посещений), связанных с надзором за сектором безопасности	10% (в 2020)	20% (к 2025)	График деятельности парламента, отчеты по результатам парламентских заседаний	Готовность политических партий обеспечить подотчетность учреждений сектора безопасности за свои действия
Результат проекта 1 + доп результаты	Понимание парламентариями и сотрудниками парламента вопросов надзора за сектором безопасности возрастает	Процент парламентариев и сотрудников парламента, прошедших подготовку, которая свидетельствует об укреплении навыков и знаний в области парламентского надзора за сектором безопасности	Отсутствуют	По крайней мере 70%	Вопросник до и после подготовки	Парламентарии и руководящие сотрудники парламента применяют полученные знания
Мероприятие 1 + доп мероприятия	Организация подготовки по вопросам парламентского надзора за сектором безопасности.	1. Процент парламентариев, которые завершают подготовку 2. Процент парламентского персонала, который завершает обучение	Не применимо	1. ≥ 60% (к 2025) 2. ≥ 80% (к 2025)	Повестка дня и перечень участников подготовки	Парламентарии и сотрудники парламента заинтересованы и доступны для участия в подготовке

<b>Итог проекта 2</b>	Возможности независимых надзорных учреждений для расследования нарушений прав человека со стороны органов безопасности усилены.	Процент расследований, проведенных национальным правозащитным учреждением (НПУ), в которых участвуют учреждения сектора безопасности	20% в год (в 2020)	40% в год (к 2025)	Статистика национального правозащитного учреждения	<i>Система уголовного правосудия следит за ходом расследований, проводимых национальным правозащитным учреждением</i>
<b>Результат 2</b> <i>+ доп результаты</i>	Процедуры расследования случаев нарушения прав человека сотрудниками органов безопасности обновлены.	Национальное правозащитное учреждение одобряет и утверждает процедуры расследования нарушений прав человека со стороны субъектов сектора безопасности	Отсутствуют	Да (к 2023)	Письменное решение/внутреннее меморандум/основные руководящие указания.	<i>Общедоступные отчеты о нарушениях прав человека субъектами сектора безопасности</i>
<b>Мероприятие 2</b> <i>+ доп мероприятия</i>	Разработка стандартных оперативных процедур (СОП) для расследования нарушений прав человека в секторе безопасности	Наличие СОП в соответствии с передовой международной практикой	Не применимо	Да (к 2022)	СОП	<i>Сотрудники национальных правозащитных учреждений используют СОП в своей работе</i>
<b>Итог проекта 3</b>	Более активное участие субъектов гражданского общества, средств массовой информации и научных кругов в надзоре за сектором безопасности	1. Количество публикаций/отчетов о секторе безопасности, опубликованных национальными ОГО/научными кругами, увеличивается 2. Количество статей в СМИ, связанных с сектором безопасности увеличивается	1. 3 отчетов в период 2015–2020 2. ~20 (в 2015–2020)	1. ≥ 6 отчетов в период 2021–2026 2. ~40 (в 2021–2026)	1. Отчеты, опубликованные ОГО и научными кругами 2. Статьи, опубликованные национальными печатными СМИ и/или онлайн	<i>Политические субъекты и сектор безопасности признают роль ОГО, СМИ и научных кругов в качестве субъектов внешнего надзора</i>
<b>Результат проекта 3</b> <i>+ доп результаты</i>	Осведомленность о важности надзора в секторе безопасности среди ОГО, СМИ и научных кругов повышается	Процент участников, которые правильно отвечают на не менее 80 процентов вопросов, связанных с важностью внешнего надзора за сектором безопасности	Не известно	По крайней мере 70%	Тест после проведения семинара	<i>ОГО, средства массовой информации и научные круги заинтересованы в проведении исследований/подготовке материалов по вопросам сектора безопасности</i>
<b>Мероприятие 3</b> <i>+ доп мероприятия</i>	Четыре семинара с соответствующими ОГО, средствами массовой информации и научными кругами по сектору безопасности	1. Количество участников из соответствующих ОГО (с разбивкой по полу) 2. Количество участников из средств массовой информации (с разбивкой по полу) 3. Количество участников из научных кругов (с разбивкой по полу)	Не применимо	1. ≥ 30 (≥ 40% женщин) 2. ≥ 30 (≥ 40% женщин) 3. ≥ 30 (≥ 40% женщин)	Повестка дня и список участников из семинаров	<i>Представители ОГО, СМИ и научных кругов заинтересованы и доступны для посещения семинаров</i>
<b>Предварительные условия</b>	Политическая воля ключевых заинтересованных сторон для укрепления независимого надзора за сектором безопасности.					

## 2.2 Теория изменений и лежащие в ее основе допущения

Теория изменений — это утверждение, объясняющее, почему мы думаем, что определенные действия приведут к результатам, ведущим к желаемому изменению в данном контексте. В ней изложены все причинно-следственные связи между элементами цепочки результатов и представлено описание, объясняющее логику применяемых мер.

Создание теории изменений выводит логико-структурную матрицу на новый уровень благодаря наглядному представлению цепочки результатов с описанием, позволяющим составить обзор и объяснение различных связей между каждым уровнем 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>11</sup> В связи с этим она особенно полезна для сохранения 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. Описание теорий изменений должно быть как можно более всеобъемлющим и учитывающим гендерные аспекты.

Чтобы разработать теорию изменений, персоналу ОБСЕ следует осуществлять планирование, исходя из желательной цели, и определять, какие изменения необходимы для ее достижения. 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 рассмотреть допущения, на которые опирается теория изменений. По каждому результату необходимо задаться вопросом: какие допущения должны подтвердиться, чтобы был достигнут следующий результат?

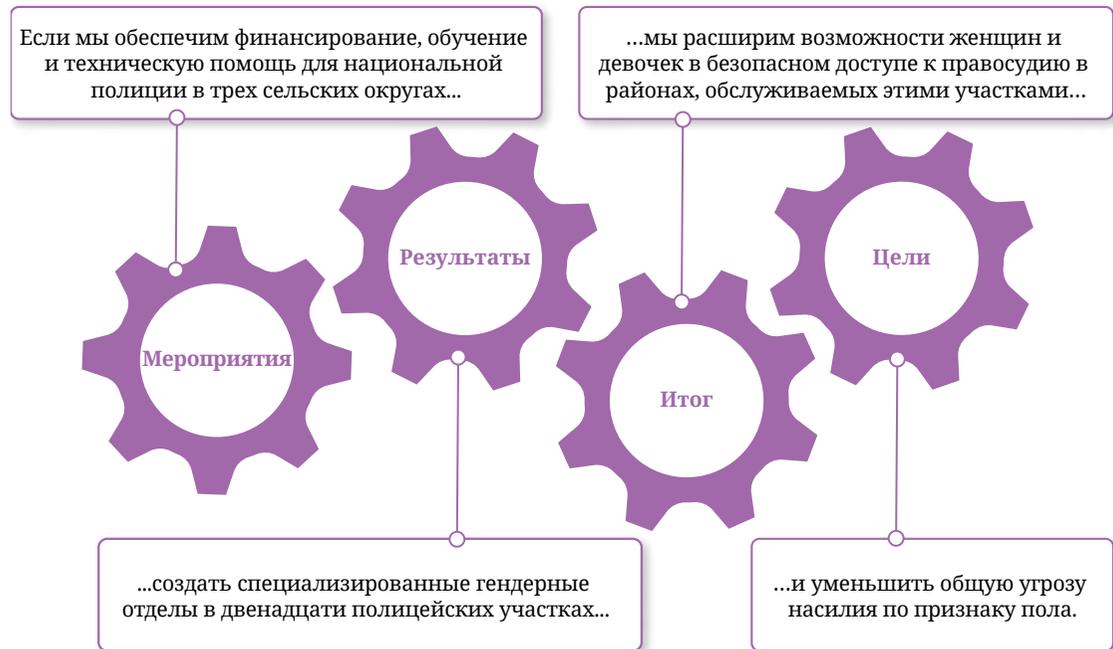
Теория изменений для проекта может быть такой же простой, как «если мы проводим деятельность А для получения результата В в условиях С, результатом будет итог D, который в конечном счете будет способствовать цели E.» Например, упрощенная версия теории изменений для проекта с целью снижения насилия по признаку пола за счет увеличения доступности полицейских услуг для женщин и девочек может быть: «Если мы предоставим финансирование, обучение и техническую помощь национальной полиции в трех сельских районах (мероприятия), чтобы создать специализированные отделения по гендерным вопросам в двенадцати полицейских участках (результаты), мы расширим возможности

---

11 Изабель Вогель, *Review of the use of 'Theory of Change' in international development* (Министерство международного развития Великобритании, Лондон, 2012 г.).

женщин и девочек в плане безопасного доступа к правосудию в районах, обслуживаемых этими отделениями (итоги) и в конечном счете это будет способствовать сокращению гендерного насилия (цель)».<sup>12</sup>

**Схема 2:** Упрощенный пример теории изменений в проекте УСБ/Р



В области УСБ/Р, а также в других областях, одной из проблем является определение и описание допущений о том, какие действия приведут к положительным краткосрочным, среднесрочным и долгосрочным изменениям. Однако, поскольку такие допущения редко проверяются на этапе планирования, и ситуация в ходе осуществления может измениться, определенная деятельность и краткосрочные результаты могут не привести к предполагаемым среднесрочным и долгосрочным изменениям. Чтобы смягчить этот риск, сотрудники ОБСЕ могут разработать теорию изменений, чтобы определить последовательность результатов на разных уровнях и допущения, лежащие в основе каждой причинной связи. Сохраняющаяся актуальность допущений, установленных на этапе планирования, и риски, выявленные для теории изменений, должны регулярно обновляться и корректироваться в ходе осуществления программы.

12 Этот пример был взят из Парсонс Дж., Гоки К. и Торнтон М. *Indicators of Activities, Outputs, Outcomes and Impacts in Security and Justice Programming* (Министерство международного развития Великобритании, Лондон, 2013 г.).

Проекты могут основываться на нескольких теориях изменений. Одна из теорий может касаться принятого подхода (методологии), в то время как другая касается выбора участников проекта или сроков мероприятий. Множественные теории изменений также могут быть объединены в единое утверждение: «Если мы будем работать с группами А, Б и В и применим подход/методологию Г в период Д, мы достигнем результаты Е, Ж и З.»

Разработка теории изменений состоит из трех основных этапов: (1) определение ожидаемого (ых) или желаемого (ых) изменения/изменений, (2) формулировка того, каким образом будут осуществлены изменения в результате усилий по разработке программ; и (3) разработка одного или нескольких «если X, тогда Y, потому что...» утверждений.



**Для дополнительного практического руководства по разработке теорий изменений и примеров см.:**

- ▶ Вудроу, П. И Оатли Н. (2013), *Practical Approaches to Theories of Change in Conflict, Security & Justice Programmes: Part I: What are they, different types, how to develop and use them*

## 2.3 Механизм мониторинга и оценки (МиО)

МиО имеет важное значение не только для обеспечения подотчетности перед донорами и теми, в чьих интересах осуществляется программа, но и для демонстрации того, как поддержка приводит к долгосрочным результатам.<sup>13</sup> Оценки являются важными механизмами для изучения того, как итоги (т. е. изменения на поведенческом и институциональном уровнях) воздействуют на конечных получателей услуг по обеспечению безопасности (т. е. население в целом). Сложность МиО требует надлежащего планирования и составления бюджета с самого начала. Таким образом, на этапе планирования того или иного проекта или программы следует создать механизм МиО, который будет задействован на протяжении и после осуществления мероприятий. Для того, чтобы МиО были эффективными, необходимо выделить достаточные финансовые и человеческие ресурсы.

Механизм МиО основан на двух основных элементах: показатели и соответствующий исходные и целевые показатели. Показатели - это количественные или качественные ориентировочные показатели, которые являются простым и надежным средством измерения прогресса

---

13 М Мониторинг – это «быстрый, текущий, непрерывный анализ прогресса проекта в направлении достижения результатов с целью улучшения принятия управленческих решений»; а оценка — это «углубленный анализ и оценка общей эффективности проекта, включая соответствие проблемам проекта, результативность, эффективность, воздействие и, в частности, его вклад в достижение конкретной (...) цели». ОБСЕ, *Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers* (Вена, 2010), стр. 85.

и достижений.<sup>14</sup> Показатели должны быть SMART (то есть, конкретными, измеримыми, достижимыми, значимыми и привязанными к срокам) и должны быть установлены для всех уровней цепочки результатов. Там, где применимо, показатели должны быть с разбивкой по полу и другим пересекающимся факторам, таким как возраст. Исходные показатели дают общее представление о положении дел до осуществления проекта и могут быть определены в ходе оценки потребностей.<sup>15</sup> Исходная информация необходима не только для обоснования актуальности проекта, но также для оценки прогресса в достижении установленных целевых показателей. Целевые показатели могут исходить из национальных стратегий, политических документов или переговоров с заинтересованными сторонами. Аналогичным образом, мониторинг необходим не только для оценки прогресса в достижении целевых показателей, но и для того, чтобы определить, нужно ли принимать меры по исправлению положения, когда прогресс отстает от графика.



#### Дополнительные практические рекомендации по разработке показателей см.:

- ОБСЕ (2010), *Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers*, pp. 40–44
- DCAF (2010), *Measuring Security Sector Governance: A Guide to Relevant Indicators*
- Парсонс, Дж., Гоки, С. и Торнтон, М. (2013), *Indicators of Activities, Outputs, Outcomes and Impacts in Security and Justice Programming*

Для целей МиО важны **средства подтверждения**. Они включают то, **какие** данные собираются для оценки прогресса по каждому показателю и в сопоставлении с исходными показателями, а также то, **как** и **когда** собираются данные. Определение соответствующих средств подтверждения и сбор необходимых данных часто может быть сложной задачей, особенно в сфере УСБ/Р, поскольку меры, принимаемые в сфере УСБ/Р, часто носят качественный (например, повышение доверия населения к полиции), а не количественный характер или данные недоступны для общественности. Более того, некоторые соответствующие данные (например, число жертв сексуального насилия или насилия по признаку пола, военные расходы, уровень коррупции) могут быть недоступны, в связи с их предполагаемой секретностью. Вследствие этого затрудняется определение исходного уровня и сбор данных, требуемых для измерения прогресса на основе показателей. Обширные источники данных, выявленные в ходе оценки потребностей, должны служить основой для установления показателей и средств подтверждения.<sup>16</sup>

---

14 Ibid, стр. 40.

15 См. также главу «Оценка потребностей в сфере УСБ/Р», включая раздел 4.2.

16 Дополнительные сведения о решении этих проблем см. в **подразделе 3.8** ниже.

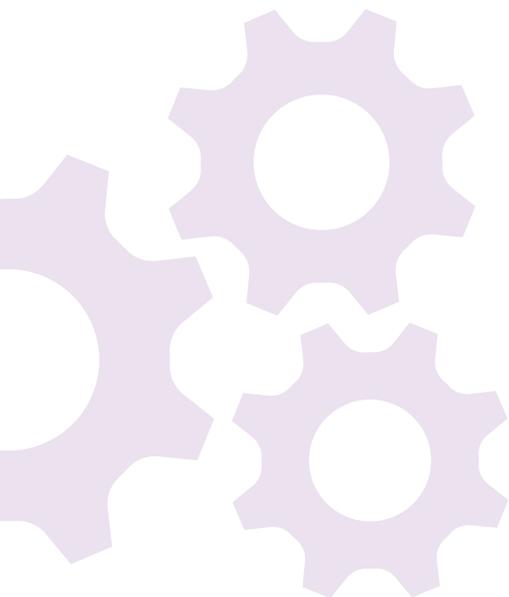


**Для получения дополнительной информации о том, как собирать и анализировать данные и как проводить мониторинг и самостоятельную оценку, см.:**

- ОБСЕ (2010), *Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers* (главы 11 и 12)

**Для руководства по МиО в сфере УСБ/Р см.:**

- Corlazzoli, V., and White, J. (2013), *Practical Approaches to Theories of Change in Conflict, Security and Justice Programmes: Part II: Using Theories of Change in Monitoring and Evaluation*
- ПРООН (2014), *Why, What and How to Measure? A User's Guide to Measuring Rule of Law, Justice and Security Programmes*



### 3. Разработка программ и мониторинг содействия, ориентированного на результат

Для успешного оказания содействия, ориентированного на результат, необходимо учитывать ряд элементов.

#### 3.1 Определение национальных приоритетов путем проведения оценки потребностей

В соответствии с решениями Постоянного совета, исполнительные структуры ОБСЕ часто наделяются широкими мандатами, которые впоследствии преобразуются при помощи методики БПОР в конкретные программные результаты – цели, результаты и итоги – которые определены в предложении СБ. Национальные приоритеты должны лечь в основу разработки общих целей исполнительных структур, в частности, полевых операций ОБСЕ. Путем согласования поддержки с национальными приоритетами в области УСБ/Р, ОБСЕ может более эффективно оказывать определяемую спросом поддержку, соответствующую реальным и возникающим потребностям сектора безопасности и широкой общественности. Таким образом, национальные приоритеты должны лечь в основу разработки долгосрочных целей ОБСЕ в области УСБ/Р.

Одним из чрезвычайно важных инструментов систематизации национальных приоритетов в сфере УСБ/Р является оценка потребностей. Без всеобъемлющей оценки потребностей невозможно понять и определить потребности сектора безопасности и обеспечить устойчивый долгосрочный подход к оказанию помощи в области УСБ/Р. Необходимо как минимум изучить национальные документы, например национальные планы действий и документы о национальной политике обеспечения безопасности, 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. Когда речь идет об УСБ/Р, процесс консультаций должен быть открыт для широкого состава участников, включая представителей соответствующих министерств, надзорных органов, соответствующих институтов сферы безопасности. Кроме того, к консультациям важно привлекать организации гражданского общества, женские объединения и молодежные группы и других соответствующих субъектов, вовлеченных в процесс реформирования.<sup>17</sup>

---

17 Для получения дополнительной информации см. главу «Оценка потребностей в области УСБ/Р».

На основе оценки потребностей и установленных национальных приоритетов, должны быть разработаны конкретные программные цели, в соответствии с обязательствами ОБСЕ и конкретным мандатом исполнительных структур. В случае если в данной стране уже осуществляются проекты и программы, тем не менее следует проводить оценки (самостоятельно) и периодически пересматривать национальные приоритеты и потребности, чтобы поддержка не становилась зависимой от выбранного пути; например, аналогичный тип поддержки, такой как обучение, может предоставляться постоянно, поскольку этот вид поддержки обеспечивает заметность осуществляемой деятельности. Или на протяжении ряда лет поддержка будет оказываться одной и той же группе заинтересованных сторон, потому что они проявляют готовность к участию в семинарах. ОБСЕ также следует оценивать более широкие контекстуальные изменения и возникающие потребности, с учетом которых следует вносить коррективы в планирование программ. Кроме того, ОБСЕ следует продолжать проводить регулярные консультации с национальными заинтересованными сторонами в качестве необходимого условия для успешного составления и осуществления программ и, в конечном счете, для достижения устойчивых долгосрочных результатов.

### 3.2 Разработка мер с упором на долгосрочные результаты

В соответствии с мандатами исполнительных структур и национальными приоритетами, меры, применяемые ОБСЕ, должны быть разработаны таким образом, чтобы они достигали различных уровней результатов, что в итоге способствует долгосрочным устойчивым изменениям. Цепочка результатов принимаемых мер должна быть разработана в соответствии с теорией изменений, разработанной исполнительной структурой, и, где это уместно, любой теорией изменений, определенной для программы СБ.<sup>18</sup>

Таким образом, программы ОБСЕ реализуются посредством таких мероприятий, как обучение или оказание технической поддержки, которые дают конкретные результаты, такие как повышение осведомленности или укрепление потенциала. Эти результаты будут непосредственно вносить вклад в конкретные итоги, такие как применение национальными субъектами знаний, приобретенных в результате мероприятий ОБСЕ, например, в области разработки новой политики. Итоги должны способствовать достижению всеобъемлющих целей, поставленных исполнительной структурой в данном государстве, таких как повышение ответственности субъектов сектора безопасности.<sup>19</sup>

Для обеспечения того, чтобы эта деятельность способствовала достижению долгосрочных результатов, сотрудникам ОБСЕ следует также определить, исходные допущения логики пред-

---

18 Дополнительные сведения [разделе 2.2](#) выше.

19 Дополнительные сведения [разделе 2.1](#) выше.

принимаемых мер, и, по мере возможности, проверить их с самого начала. Более того, чтобы предотвратить нежелательные негативные последствия, на этапе планирования сотрудники ОБСЕ должны определить, как управлять рисками, которые могут возникнуть на этапе осуществления (например, если лежащее в основе допущение оказалось неверным), и может оказать неожиданное воздействие на цепочку результатов. Таким образом, насколько это возможно, сотрудники ОБСЕ должны проверять допущения, отслеживать риски и разрабатывать стратегии смягчения рисков. Наконец, в соответствии с планом действий ОБСЕ от 2004 года для продвижения гендерного равенства, сотрудники ОБСЕ должны обеспечить, чтобы гендерная проблематика была интегрирована в деятельность, программы и проекты ОБСЕ, в том числе связанные с УСБ/Р.



#### Учет гендерной проблематики при разработке проектов см.:

- DCAF, ОБСЕ/БДИПЧ и ООН-Женщины (2019), *Integrating Gender in Project Design and Monitoring for the Security and Justice Sector (Gender and Security Toolkit)*

### 3.3 Увязка проектов с долгосрочными программными стратегиями

ОБСЕ использует подход БПОР для планирования, разработки и управления своими программами СБ. Предложение СБ организует работу исполнительных структур ОБСЕ в ряд программ СБ, которые описывают достижение краткосрочных результатов (результатов), способствуя среднесрочным (результатам) и долгосрочным результатам (целям). Проекты СБ и ВБ способствуют достижению целей программы СБ и, в конечном счете, политических обязательств Организации.<sup>20</sup>

На уровне проекта планирование часто фокусируется на немедленных или краткосрочных результатах на уровне годовых результатов - например, на таких мероприятиях, как семинары и обучение. Разработка проектов ОБСЕ должна выходить за рамки краткосрочных результатов, опираясь на тот факт, что программы СБ планируются с учетом среднесрочных результатов и долгосрочных целей. Поскольку мандаты и обязательства по финансированию обычно продлеваются, необходимо планировать среднесрочные и долгосрочные результаты, даже если для их достижения может потребоваться несколько лет. С этой целью, когда это возможно, сотрудники ОБСЕ должны разработать многолетние программы, которые могут осуществляться в рамках ряда ежегодных планов, проектов и мероприятий.

---

20 См. дополнительную информацию в ОБСЕ, «Руководство по программному бюджетированию, основанному на результатах» (Вена, 2007 г.); и ОБСЕ, *Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers* (Вена, 2010).

На уровне проекта, как СБ так и ВБ, логическая структура используется для составления обзора основных компонентов проекта: намеченная цель программы СБ, цель проекта, итог, результаты и мероприятия.<sup>21</sup> 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 целесообразности вклада проекта в стратегию программы.<sup>22</sup>

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



**Для получения информации о подходе ОБСЕ к определению проекта и разработке проекта см.**

- ▶ ОБСЕ (2010), *Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers* (главы 5 и 6)

### 3.4 Взаимодействие с другими международными структурами в интересах достижения общих целей

В идеальной ситуации деятельность всех международных структур, в сфере УСБ/Р, присутствующих в какой-либо стране, должна быть направлена на достижение одних и тех же среднесрочных и долгосрочных результатов, в соответствии с национальными приоритетами. ОБСЕ должна стремиться к тому, чтобы национальные акторы определяли долгосрочные приоритеты реформ и стратегий для различных сегментов сектора безопасности. ОБСЕ также следует

---

21 Любой проект СБ или ВБ должен способствовать достижению цели программы СБ.

22 См. [подраздел 2.2](#) о теории изменений.

поощрять национальных субъектов в выполнении ведущей роли в координации осуществления национальных реформ, и направлении механизмов 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 национальных целей.

ОБСЕ может взаимодействовать с соответствующими международными структурами (международными организациями и учреждениями, посольствами) путем проведения регулярных совещаний 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 между международными партнерами. 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.

### 3.5 Поддержка межизмеренческого сотрудничества в рамках ОБСЕ

Поддержка ОБСЕ будет более полной и ориентированной на результаты, когда существует межизмеренческое сотрудничество между структурами ОБСЕ. Благодаря такому сотрудничеству обеспечивается переход от разрозненной поддержки, которая, возможно, способствует ограниченному результату, к достижению долгосрочных результатов, согласованный вклад в которое могут внести структуры, относящиеся к различным измерениям. Чтобы оказывать содействие, которое достигает большего воздействия, всем исполнительным структурам ОБСЕ следует принять меры для того, чтобы стратегические цели были поставлены во всех трех измерениях безопасности. Межизмеренческие оценки потребностей являются полезными инструментами для обеспечения определения потребностей и удовлетворения их во всех трех измерениях ОБСЕ.<sup>23</sup>

---

23 Для получения дополнительной информации см. главу «Межизмеренческие подходы к УСБ/Р».

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

Изменения тесно связаны с устойчивостью; если усилия по реформированию не будут поддерживаться в течение определенного времени, достигнутые результаты будут потеряны, а изменений будет мало. Устойчивость может быть обеспечена только в том случае, если у национальных субъектов есть желание и способность продолжать усилия по проведению реформ. Национальная ответственность подразумевает, что национальные субъекты будут выполнять ведущую роль в процессах проведения реформ, т. е. будут обладать потенциалом для направления, координации, мониторинга и финансирования этого процесса. Согласно общесистемным рекомендациям Организации Объединенных Наций по этому вопросу, национальная ответственность базируется на четырех основных компонентах: общем национальном видении, в соответствии с которым проводится реформа; потенциале для осуществления и координации процесса реформирования; финансовой ответственности за процесс реформирования; и мониторинге и оценке процесса реформирования под руководством национальных властей.<sup>24</sup> Роль ОБСЕ и других международных структур заключается в оказании содействия такому процессу реформирования, осуществляемого под руководством национальных властей.



**Более подробную информацию о том, как оказывать поддержку национальной ответственности в сфере РСБ, см.:**

- Межведомственная целевая группа ООН по вопросам РСБ (2012), *UN SSR Integrated Technical Guidance Notes* (стр. 13–34)

#### Вставка 1



#### Подходы к укреплению национальной ответственности

Обеспечить, чтобы содействие со стороны ОБСЕ вытекало из национальных приоритетов: Важным элементом национальной ответственности является национальное видение сектора безопасности, исходя из которого можно определить цели ОБСЕ. Оценка потребностей является важным инструментом для определения приоритетов на основе национальных видений. 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 тех, в интересах кого осуществляется деятельность, и восприимчивость к воздействию.

24 Межведомственная рабочая группа ООН по РСБ, *UN SSR Integrated Technical Guidance Notes* (Нью-Йорк, 2012 г.), стр. 18.

**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, 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.

**Поддерживать национальный потенциал, необходимый для руководства проведением реформ:** Одновременно с отбором «борцов за перемены», необходимо также выяснить, какой имеется потенциал в области руководства усилиями по реформированию. Необходимо поощрять инициативу национальных партнеров в выполнении ведущей роли 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. Важно обеспечить устойчивость усилий по содействию в развитии потенциала, путем их увязки с более широкими национальными стратегиями в области развития институционального потенциала и включения их в деятельность национальных учреждений по подготовке кадров и развитию 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 с основными партнерами и периодическое представление результатов национальным заинтересованным сторонам. Использование инклюзивного подхода подразумевает участие всех соответствующих национальных заинтересованных сторон, включая представителей организаций гражданского общества, женские объединения, национальные меньшинства и другие соответствующие субъекты.

**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. Это включает в себя удовлетворение потребностей и приоритетов различных групп женщин, мужчин, мальчиков и девочек. В конечном счете, усилия по реформе, которые не отвечают реальным потребностям всех национальных лиц, в чьих интересах осуществляются реформы, вряд ли будут устойчивыми. Чтобы обеспечить инклюзивность, необходимо оказывать содействие в развитии диалога между национальными органами власти и организациями гражданского общества.

### 3.7 Учет необходимости дополнять долгосрочные стратегии инициативами, 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 эффект инициативы, 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. 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 инициативы 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 инициативы могут быть полезны или где они могут обеспечить дальнейшее участие или изменение, 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.

## Практический пример 2



### Примеры проектов, дающих быстрый эффект, реализованных в рамках Инициативы общественной безопасности в Кыргызстане

После ожесточенных межэтнических столкновений на юге Кыргызстана в 2010 году, правительство Кыргызстана обратилось в ОБСЕ с просьбой оказать помощь милиции, работающей в моноэтнической среде, в защите прав человека и улучшении отношений между местными общинами и полицией. Чтобы отреагировать на этот кризис, Центр ОБСЕ в Бишкеке учредил Инициативу общественной безопасности (ИОБ), цель которой - укрепить доверие между правоохранительными органами и местными общинами.<sup>25</sup> В рамках инициативы ИОБ, ОБСЕ разместила не-вооруженных международных полицейских-консультантов в районных отделениях милиции.

Например, ОБСЕ оказало содействие в восстановлении присутствия милиции в ряде регионов благодаря разворачиванию «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. Маломасштабные общинные инициативы, такие, как спортивные мероприятия, дни открытых дверей полиции и культурные мероприятия применялись для налаживания отношений между милицией и местными общинами.

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. Это содействие также помогло укрепить доверие между советниками ОБСЕ и их кыргызскими коллегами, а также сотрудниками районных отделений милиции, к которым они были прикреплены, тем самым укрепляя доверие, что, в свою очередь, положительно сказалось на эффективности консультирования. В результате успеха таких инициатив, дающих быстрый эффект, сфера действия ИОБ была распространена и на другие районы.

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

Эффективный МиО имеет существенно важное значение для обеспечения того, чтобы прогресс фиксировался и отслеживался на регулярной основе, а также важен для оценки и смягчения рисков, корректировки хода осуществления проекта, в случае необходимости, и вносит вклад в оценку достижения долгосрочных результатов. Для обеспечения того, чтобы МиО поддерживал вклад ОБСЕ в достижение долгосрочных результатов, он должно выходить за рамки уровня результатов и сосредоточиться на итогах.

25 ОБСЕ, *The Community Security Initiative*, 2012.

Чтобы обеспечить эффективность процесса мониторинга и оценки (МиО), его нужно начинать еще на стадии планирования, наряду с разработкой логико-структурных матриц и теорий изменений. Для этого необходимо выбрать стратегическую цель (или желательное воздействие) и двигаться в обратном направлении, определяя, какие результаты необходимы для достижения этой цели, согласно требованию логико-структурных матриц и теорий изменений. Вслед за результатами нужно определить и разработать показатели, которые демонстрируют достижение результатов, посредством применения способов проверки их выполнения путем сбора качественных и количественных данных. Необходимо также выявить потенциальные допущения и риски. На программном уровне СБ, ОБСЕ, показатели привязываются к итогам в целях оценки, которые используются как инструменты внутреннего планирования и мониторинга. 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 и итогам программного уровня СБ и рассмотреть вопрос о том, каким образом результат проекта будет способствовать достижению итогов и целей программы СБ.<sup>26</sup>

Надлежащий МиО может быть сопряжен с трудностями, например из-за нехватки ресурсов для осуществления мониторинга и определения и принятия мер по исправлению положения, по мере необходимости. Для обеспечения достаточных финансовых и людских ресурсов для МиО, необходимо надлежащим образом планировать и закладывать в бюджет проведение мониторинга и оценки, а также повышать осознание его значимости. 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. Кроме того, данные могут не содержать всей информации, необходимой для проведения надлежащего МиО (например, с разбивкой по полу, возрасту, этнической принадлежности и тд.). Отсутствие доступных для использования данных может препятствовать определению исходного уровня и сбору данных, требуемых для оценки прогресса. В следующем разделе содержатся рекомендации по планированию МиО и смягчению некоторых из упомянутых проблем.

- **Необходимо определить исходный уровень, в сравнении с которым можно оценивать прогресс.** Если отсутствуют исходные данные, невозможно определить точку отсчета для измерения достигнутого прогресса. В идеале такие данные должны выявляться до начала осуществления проекта, главным образом в рамках процесса оценки потребностей с использованием широкого круга источников. В некоторых более сложных случаях проект может включать сбор данных на начальной стадии реализации проекта в рамках

---

26 ОБСЕ, *Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers* (Вена, 2010), стр. 40.

проведения исследования исходного уровня, который позволит получить исходные данные, на основе которых можно будет установить цель. В таких случаях проектное предложение (логико-структурная матрица и план МиО) должен обновляться с учетом новых полученных исходных данных, как только они будут получены.

- **Установление источников данных для определения исходного уровня и оценки прогресса:** Данные, которые будут использоваться при установлении базовых показателей и при измерении прогресса, могут быть собраны, например, из национальных отчетов (например, отчеты о реализации стратегии) и статистических данных, международных стандартов и исследовательских работ. ОБСЕ также может собирать первичные данные с помощью интервью, фокус-групп или общественных опросов. Также возможно восстановить общую исходную информацию на основе вторичных данных, таких как отчеты гражданского общества, оценки и отчеты международных структур или соответствующих национальных статистических данных. Чтобы повысить достоверность таких данных, любые используемые вторичные данные должны быть оценены на основе периода, который они охватывают, а также точности и вероятной погрешности. 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.



**Для получения дополнительных рекомендаций о сборе, анализе и интерпретации данных см.:**

- ОБСЕ (2010), *Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers* (под-глава 12.8)

- **Проводить мониторинг на уровне не только результатов, но и итогов и целей: целей:** Мониторинг на уровне проекта предполагает отслеживание прогресса в осуществлении деятельности и достижении результатов и целей. Не менее важно, однако, зафиксировать вклад в достижение целей, и, в частности, в реализацию общей программной стратегии СБ. На программном уровне СБ обычно рассматривается прогресс в получении результатов, итогов и целей. Здесь особенно важно уделить должное внимание итогам. На этом уровне, чтобы обеспечить мониторинг итогов, необходимо проанализировать, способствовали ли полученные результаты улучшению знаний и навыков, ведущим к изменениям на поведенческом и институциональном уровнях. Кроме того, мониторинг должен, насколько это возможно, стремиться определить, содействуют ли полученные итоги достижению долгосрочных результатов (целей), меняющих жизнь людей, в чьих интересах осуществляется программа.

- **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 по борьбе с преступлениями на почве ненависти», 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, одной из широко распространенных проблем является то, что показатели результатов используются для оценки итогов. Например, показатель результата «навыки, приобретенные благодаря пройденному обучению» (результат) могут быть использованы как итоговый показатель, даже несмотря на то, что он не показывает, привело ли обучение к реальным переменам и содействует ли оно изменениям на поведенческом или институциональном уровне (итог). 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 надлежащей практике», то одним из соответствующих итоговых показателей может быть «степень изменения методов работы парламентских комиссий по вопросам безопасности с учетом международной надлежащей практики».
- **Необходимо сформировать 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. В таких случаях может потребоваться использование 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, направлен-

ных против представителей маргинализированных групп» и «восприятие своей безопасности представителями этих групп». Поскольку косвенные показатели могут не в полной мере отражать предполагаемое изменение, данные, на которых основаны такие показатели, и их ограничения должны учитываться.

**Схема 3:** Примеры возможных косвенных показателей, связанных с УСБ/Р



- **Необходимо разрабатывать как количественные, так и качественные показатели:** Когда речь идет об итогах деятельности в сфере УСБ/Р, нужно признать, что для фиксации 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 и собрать (например, из официальной статистики, внешних источников или измерения ОБСЕ). В то время как персоналу ОБСЕ чаще всего рекомендуется использовать комбинацию количественных и качественных показателей, выбор показателя должен зависеть от его достоверности (т.е. он измеряет основные концепции как можно ближе) и наличия данных. 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 надлежащей практике». Показатель также должен быть максимально конкретным, поэтому формулировка со ссылкой на международные передовые практики слишком широка для использования.
- **Учитывать в процессе мониторинга и оценки мнения национальных заинтересованных сторон и лиц, в чьих интересах оказывается содействие:** Чтобы обеспечить неизменную уместность содействия, в процессе мониторинга необходимо учитывать мнения национальных заинтересованных сторон и тех, в чьих интересах оказывается содействие, например, путем привлечения национальных субъектов к установлению показателей, принятию решения о том, в отношении чего проводить мониторинг, проведению фокус-групп с теми, в чьих интересах оказывается содействие, и использованию национальных экспертных знаний для сбора исходных данных. Включение гендерной проблематики в мониторинг может помочь выявить пробелы в области гендерной проблематики и проблемы, которые затем можно решить путем корректировки проекта по мере необходимости. ОБСЕ следует поэтому способствовать развитию механизмов непрерывного совместного обзора достигнутых успехов, – механизмов, которые могут также играть важную роль в укреплении взаимной подотчетности. С этой целью сотрудники проекта должны организовать регулярные координационные совещания или заседания руководящего комитета с теми, в чьих интересах оказывается содействие, и основными донорами для обмена информацией о прогрессе и внесении необходимых корректировок в реализацию проекта. Привлечение национальных парламентов в установление контрольных показателей, на основе которых можно будет оценить достижение целей в сфере УСБ/Р, также является хорошей практикой, в которой Парламентская ассамблея ОБСЕ может сыграть содействующую роль.

- **Использование данных мониторинга и оценки в процессе принятия решений.**: Важно обеспечить, чтобы содействие в области УСБ/Р соответствовало национальным приоритетам и могло бы способствовать долгосрочным результатам. В этой связи требуется наличие возможности корректировать оказываемое содействие ОБСЕ согласно с изменяющимися обстоятельствами и накопленным опытом. МиО вносит важный вклад в процесс принятия решений об осуществлении реформ, поскольку позволяет проводить регулярный мониторинг и корректировать проекты и программы 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.

#### Практический пример 3



#### Ежегодные совещания Миссии ОБСЕ в Сербии по обзору выполнения

В целях укрепления диалога с национальными заинтересованными сторонами, в рамках многолетнего ВБ проекта, финансируемого Швецией, Миссия ОБСЕ в Сербии и ее Департамент по демократизации начали проводить 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, государственные учреждения, НПО и научные круги. Помимо обеспечения официального механизма для совместного обсуждения определенного вида содействия со стороны ОБСЕ, заведение также предоставило возможность для учета накопленного опыта в процессе дальнейшей реализации проекта, самостоятельной оценке и разработке будущего проекта.

- **Оценка содействия в сфере УСБ/Р:** При проведении оценок используются не только данные МиО, собранные в ходе осуществления проектов и на основе отчетов, но также и информация, выходящая за эти рамки, с тем чтобы она учитывалась в оценке, рекомендациях и извлеченных уроках для разработки будущих программ и проектов. 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 (см схему 4). Важно, чтобы при проведении всех видов оценки оценивался вклад краткосрочных результатов в достижение средне- и долгосрочных целей. Оценки в ОБСЕ могут проводиться внешними экспертами (децентрализованная/заказанная оценка) или Службой внутреннего надзора (СВН) Секретариата ОБСЕ следуя стандартной методологии оценки.

- В рамках ОБСЕ оценка основывается на пяти критериях, принятых Комитетом содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР ОЭСР): уместности, результативности, эффективности, воздействию и согласованности. При проведении оценки в области УСБ/Р критерий «уместность» может рассмотреть, например, принцип национальной ответственности и задаться вопросом: «в какой мере методика оказания содействия со стороны ОБСЕ способствовала укреплению национальной ответственности, которая дополняет и координирует осуществление национальных стратегий?». Национальная ответственность также может быть рассмотрена с точки зрения согласованности и устойчивости.

В зависимости от целей конкретной оценки, также могут применяться и другие критерии, такие как: дополнительные преимущества/сравнительные преимущества ОБСЕ или учет гендерной проблематики. Не все критерии необходимо использовать в каждой оценке. Выбор зависит от различных факторов, включая цель и задачи оценки, доступных ресурсов и методологических соображений. В области УСБ/Р дополнительные критерии для оценки могут относиться, например, к степени, в которой содействие была оказано со стороны ОБСЕ в соответствии с принципами надлежащего управления сектором безопасности.<sup>27</sup> Они могут включать, например:

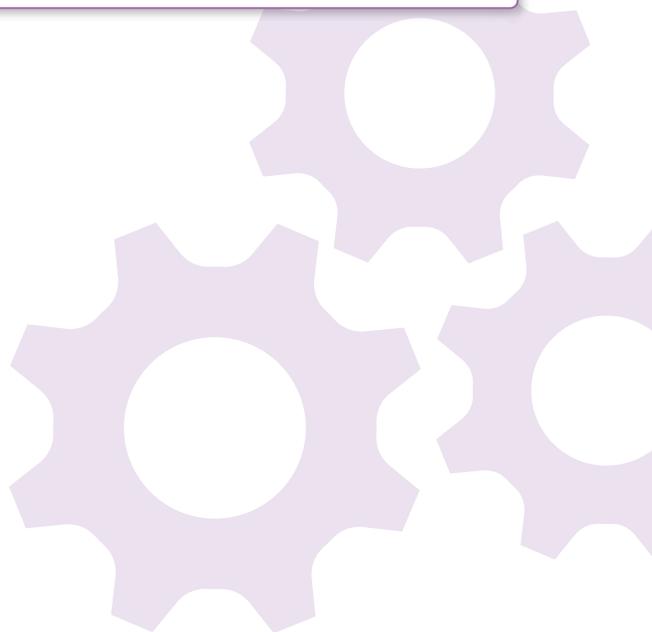
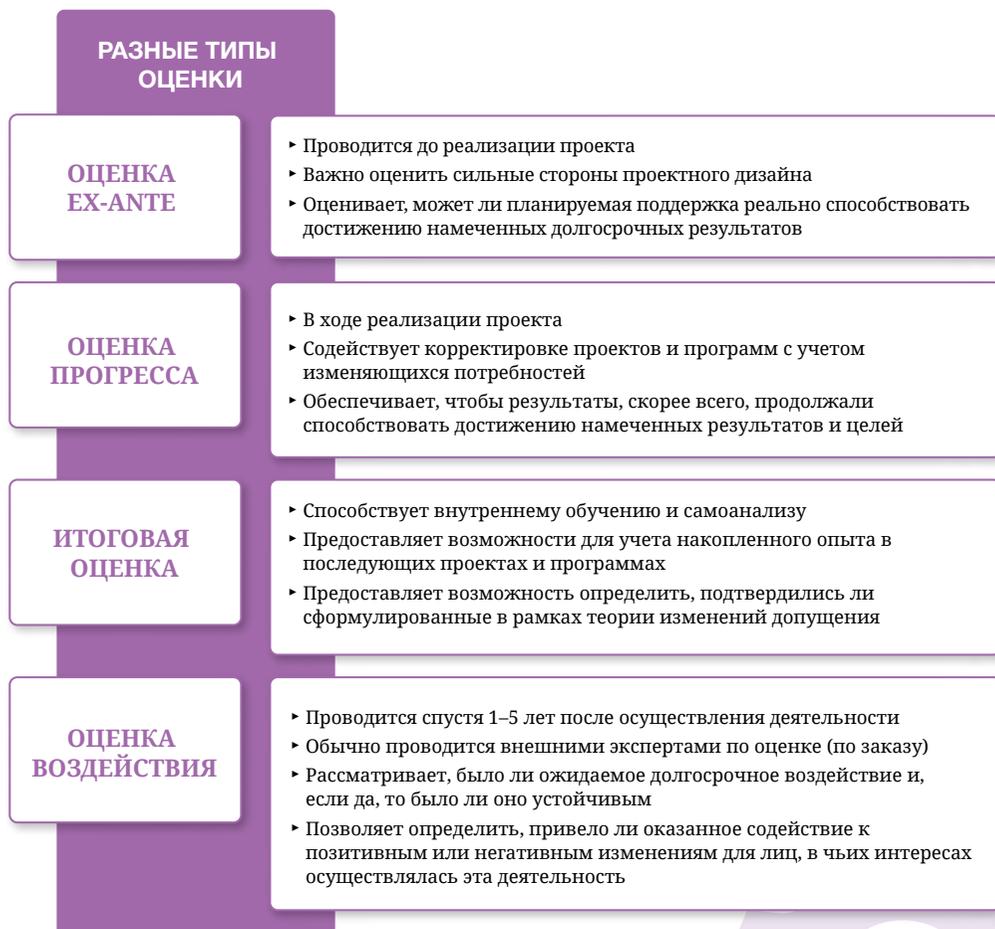
- **Гендерное равенство:** в какой степени при оказании содействия в сфере УСБ/Р учитывались различные потребности женщин, девочек, мужчин и мальчиков, касающиеся безопасности? Принесли ли долгосрочные результаты пользу женщинам, девочкам, мужчинам и мальчикам? Данные МиО должны быть с разбивкой по полу, чтобы облегчить анализ различных результатов для женщин, девочек, мужчин и мальчиков.
- **Права человека:** были ли выслушаны мнения как носителей обязанностей, так и обладателей прав? МиО таким образом должен учитывать мнения меньшинств.

Помимо любой оценки, которая может иметь место (будь то заказанная, внешняя оценка или внутренняя оценка, проводимая СВН), требуется, чтобы руководитель проекта как минимум, подготовил *заключительную самостоятельную оценку проекта* как заключительный описательный отчет по каждому проекту, отражающий полный набор данных МиО, излагающий, насколько хорошо проект достиг запланированных средне- и долгосрочных результатов и какие уроки были извлечены. Самостоятельная оценка отличается по своему характеру от оценки, поскольку это внутренний процесс анализа, и она должна быть как можно более объективной.

---

27 Для получения дополнительной информации см. раздел 2.2 главы «Понимание УСБ/Р в контексте ОБСЕ».

**Схема 4:** Разные типы оценки



### 3.9 Распознавание трудностей, сопряженных с поощрением использования ориентированных на результат подходов в сфере УСБ/Р

Поощрение использования ориентированных на результаты 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 и семинары, но не долгосрочные реформы, способные привести к устойчивым изменениям. Персоналу ОБСЕ следует искать 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 ОБСЕ), оказывать содействие в проведении региональных семинаров, в рамках которых может представиться возможность затронуть те или иные вопросы, обсуждение которых на национальном уровне затруднено из-за их чрезвычайно деликатного характера, или задействовать потенциал Парламентской ассамблеи ОБСЕ для предоставления политической поддержки.
- **Нахождение баланса между национальной ответственностью и ориентированными на оказание воздействия подходами:** Даже при наличии достаточной политической поддержки, ясного и необходимого национального видения долгосрочной реформы может и не быть. 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 ОБСЕ необходимо найти правильное соотношение между содействием в укреплении национальной ответственности и поддержкой, ориентированных на результаты реформ. Хотя содействие должно быть направлено на осуществление долгосрочных преобразований, определение приоритетов реформ относится к сфере прерогатив национальных органов. Иногда, прежде чем формируются условия для обсуждения более стратегических вопросов, необходим ряд небольших 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.

- **Учет того факта, что воздействие, которого можно ожидать в одних условиях, может быть недостижимо в других:** Долгосрочные изменения могут иметь разные значения в разных странах. Поэтому, 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.
- **Непредвиденные проблемы:** Время от времени могут возникать новые и неожиданные вызовы в сфере безопасности (например, пандемия), которые могут замедлить текущие процессы реформ или привести к пересмотру приоритетов реформы со стороны национальных властей. Хотя содействие ОБСЕ в сфере УСБ/Р должно носить систематический характер и ориентироваться на долгосрочные изменения, оно также должно быть гибким для оказания содействия в связи с новыми возникающими потребностями в области безопасности. Хотя трудно планировать такие непредвиденные ситуации, важно обеспечить, чтобы любое содействие, оказываемое ОБСЕ в секторе безопасности, рассматривало вопрос о том, каким образом можно поощрять и учитывать принципы надлежащего управления.
- **Потенциал лиц, в чьих интересах оказывается содействие, проводить реформы:** Если лица, в чьих интересах оказывается содействие со стороны ОБСЕ, не располагают финансовыми, людскими и техническими возможностями для проведения реформ, то достижение и устойчивость результатов могут быть затруднены. В то время как возможности лиц, в чьих интересах оказывается содействие, могут выходить за рамки контроля ОБСЕ - например, из-за ротации персонала, оплаты или государственных бюджетов - некоторые аспекты могут быть смягчены, если они рассматриваются на этапе разработки проекта. Оценки потребностей и долгосрочное взаимодействие с коллегами по проектам являются полезными способами для выявления и решения проблем потенциала лиц, в чьих интересах оказывается содействие, в рамках проекта.

## 4. Внедрение ориентированных на результат подходов в различных типах содействия

В этом разделе предлагаются конкретные предложения и пицца для размышлений о том, как применять ориентированные на результаты подходы к поддержке УСБ/Р в областях, которые чаще всего затрагиваются в программах ОБСЕ. Программная деятельность должна осуществляться таким образом, чтобы максимально увеличить вероятность получения долгосрочных, устойчивых результатов. Наилучшие результаты могут быть достигнуты, когда все виды поддержки связаны с общей целью программы и когда должное внимание уделяется повышению устойчивости результатов.

### 4.1 Разработка информационных продуктов

ОБСЕ часто разрабатывает и издает информационные продукты, такие как руководства и справочники, которые можно использовать в информационно-просветительской работе или в оказании национальным субъектам содействия в проведении определенных реформ. Кроме того, ОБСЕ поддерживает усилия конкретных государств в проведении целевых исследований и подготовке докладов по итогам оценки или мониторинга.

Воздействие информационных продуктов может быть усилено путем:

- **Обеспечения того, чтобы подготовка публикаций преследовала четко поставленную цель:** Информационные продукты, основанные на исследованиях и эмпирических данных, призванных дать рекомендации национальным заинтересованным сторонам, могут помочь повысить доверие к политическим рекомендациям ОБСЕ. Они также могут предоставить основу для 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.
- **Обеспечения того, чтобы информационные продукты (публикации) отвечали потребностям:** При планировании разработки информационных продуктов сотрудники ОБСЕ должны обеспечить заинтересованность национальных субъектов в получении таких продуктов и наличие возможностей для применения полученных результатов.
- **Привлечения практикующих специалистов в концептуализацию и обзор информационных продуктов:** Информационные продукты часто разрабатываются при поддержке внешних экспертов, но привлечение дополнительных практикующих специалистов с соответствующим опытом в сфере УСБ/Р (например, реформа полиции, обеспечение без-

опасности границ, борьба с коррупцией) из государств участников или международных организации на этапах концептуализации и обзора может помочь обеспечить качество публикаций. Поскольку многие информационные продукты разрабатываются Секретариатом ОБСЕ или структурами ОБСЕ, важно обеспечить участие сотрудников полевых операций ОБСЕ, работающих в данной тематической области, особенно если продукт разрабатывается для конкретного государства-участника или субрегиона (например, Восточная Европа, Центральная Азия и т. д.).

- **Распространения информации о публикациях как в регионе ОБСЕ, так и за его пределами:** В то время как много усилий часто вкладывается в разработку информационных продуктов (публикаций), недостаточно внимания может быть уделено повышению осведомленности целевой группы (групп) о продуктах и о том, как их использовать. Таким образом, при планировании разработки информационных продуктов следует также учитывать, какие целевые группы должны их получать, как будет повышаться осведомленность о публикациях, на какие языки их, возможно, потребуется перевести, и потребуется ли обучение с целью поощрения их использования. Эти аспекты должны быть включены в бюджет на разработку информационных продуктов с самого начала.
- **Проведения мониторинга и оценки использования разработанных информационных продуктов:** Необходимо стремиться проверять, использует ли целевая аудитория полученные публикации и способствует ли это позитивным переменам. Мониторинг может осуществляться с помощью опросников, запрашивающих информацию у целевой аудитории об использовании информационных продуктов, или путем наблюдения за тем, применяются ли содержащиеся в них рекомендации.

## Практический пример 4



## Руководство ОБСЕ по полицейской деятельности на основе оперативных данных

Руководство ОБСЕ по полицейской деятельности на основе оперативных данных было разработано Департаментом по противодействию транснациональным угрозам (ДПТНУ) Секретариата ОБСЕ в период с декабря 2016 года по июль 2017 года. Около 35 экспертов по вопросам правоохранительной деятельности, назначенных государствами - участниками ОБСЕ, предоставлены поддержку в натуральной форме, а также эксперты из основных организаций-партнеров ДПТНУ, Интерпола, Европола и УНП ООН.

Эксперты приняли участие в двухдневном семинаре, на котором они обсуждали концептуальные вопросы, связанные с моделью полицейской деятельности на основе оперативных данных, и согласовали план руководства. После семинара эксперты продолжили поддерживать процесс разработки руководства в ходе работы трех специальных рабочих групп путем рассмотрения проектов и представления экспертных знаний по конкретным главам.

Процессу разработки предшествовали тщательное изучение существующих материалов, что имело решающее значение для концептуализации руководства. Хотя привлечение экспертов из участвующих государств и организаций-партнеров создало определенные материально-технические проблемы, их вклад был неограничен в обеспечении высокого качества и актуальности публикации. Их участие также внесло значительный вклад в широкое признание и одобрение руководства, что имело важное значение для обеспечения его практического использования национальными властями.

Учитывая географическое разнообразие ОБСЕ, ключевая задача состояла в том, чтобы определить общую терминологию, поскольку некоторые термины и концепции, связанные с полицейской деятельностью на основе оперативных данных, имеют разные значения в различных культурных контекстах или вообще не существуют. С этой целью согласование общего подхода к концептуализации, рекомендованной ОБСЕ, модели полицейской деятельности на основе оперативных данных, до начала процесса разработки, было необходимо.

С момента публикации руководство было переведено на десять языков. Оно предоставило основу для национальных и региональных семинаров ДПТПУ по всему региону ОБСЕ и использовалось правоохранительными органами, полицейскими учебными заведениями и другими международными и региональными организациями.

## 4.2 Распространение информации о нормах и хорошей практике

В целях содействия нормам и передовой практике, ОБСЕ часто оказывает содействие в проведении семинаров, конференций и ознакомительных поездок, нацеленных на распространение информации об обязательствах ОБСЕ, а также других международных нормах, и хорошей практике, имеющей отношение к сектору безопасности.

Ниже приводятся некоторые из подходов, которые можно использовать в целях усиления воздействия деятельности по распространению информации о нормах и хорошей практике:

- **Обеспечивать, чтобы семинары/ознакомительные визиты воспринимались как средство по достижению более широких целей:** Иногда содействие в проведении семинаров оказывают таким образом, будто они сами являются конечной целью, хотя на самом деле они – лишь средство, позволяющее приблизить изменения. Не следует изолированно проводить мероприятия и ознакомительные поездки; они должны учитывать теорию изменения, и общую цель соответствующей программы/проекта; дополнять другие мероприятия, способствуя достижению программных/проектных целей. Для этого может потребоваться чтобы мероприятия /визиты были запланированы и заложены в бюджет для целенаправленных дальнейших действий. Кроме того, следует продумать, каким образом в рамках мероприятий/визитов можно поощрять углубленное обсуждение связанных с реформами потребностей, в соответствии с обязательствами ОБСЕ, или другими международными нормами и хорошей практикой.

Выработка конкретных рекомендаций и договоренностей, в ходе мероприятий/поездок, по вопросу о путях продвижения вперед, является основным результатом (товары и услуги, предоставленные непосредственно ОБСЕ). Каждое мероприятие или визит - это деятельность по проекту, которая должна быть составным элементом теории изменений, с хорошо сформулированными ожидаемыми результатами. Эти элементы должны быть отражены в круге задач и отслеживаться. Относительно ознакомительных поездок, должности участников должны соответствовать цели визита; Участники должны обладать полномочиями по принятию решений или быть движущей силой перемен, и их следует поощрять к тому, чтобы они представляли официально отчеты в целях распространения приобретенных знаний и выполнения любых следующих шагов. ОБСЕ должна активно поощрять выдвижение квалифицированных женщин-участниц.

- **Рассмотреть возможность привлечения национальных заинтересованных сторон к организации мероприятий:** Готовность выступать организатором или соорганизатором мероприятий и соответствующий потенциал могут иметься у заинтересованных национальных 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 заинтересованными национальными сторонами, чем брать на себя ведущую роль. Так, потенциалом и заинтересованностью, необходимыми для участия в организации таких семинаров, могут обладать организации гражданского общества, хотя в некоторых случаях контекст может быть слишком деликатным для того, чтобы они взяли на себя ведущую роль.

- **Адаптация содержания к практическим потребностям:** Мероприятия, направленные на содействие нормам, должны иметь как можно более практическую направленность. Соответственно, хорошая практика включает вовлечение практикующих специалистов из других государств-участников, демонстрацию конкретных тематических исследований. С фокусом на операционализацию норм и принципов. Предоставление участникам достаточного времени для обсуждения вопросов, вызывающих озабоченность, и обмена своим собственным опытом также является полезным способом обеспечения того, чтобы практические вопросы поднимались, рассматривались и отслеживались.
- **Учет регионального измерения:** добавление регионального измерения в мероприятия может иметь преимущества в обеспечении обсуждений по вопросам, которые шире национального контекста. Они также могут содействовать обмену опытом, хорошей практикой и уроками, извлеченными из процессов реформ в данном регионе и поощрять аналогичные процессы между соседними государствами.<sup>28</sup>
- **Проводить мониторинг и оценку содействия:** Большое значение имеет контроль за тем, приводят или нет мероприятия /ознакомительные визиты, в рамках которых было оказано содействие ОБСЕ, к выработке конкретных рекомендаций или соглашений, а также за тем, выполняются ли они впоследствии. Следует исключить повторное проведение мероприятий, которые не привели к изменениям в практике, без проработки способов усиления оказываемого ими воздействия.

### 4.3 Предоставление консультаций по правовым вопросам реформы

Возможна ситуация, когда ОБСЕ получает запрос на проведение обзора всего законодательного процесса в каком-либо государстве-участнике или на представление замечаний по конкретному законодательству, касающемуся сектора безопасности или оказание содействия в последующем применении законодательных актов. Рекомендации ОБСЕ помогают государствам-участникам получать поддержку в обеспечении соответствия своего законодательства

---

28 Подробнее см. главу «Укрепление регионального сотрудничества в области УСБ/Р».

обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам. Такие рекомендации часто предоставляются полевыми операциями ОБСЕ и БДИПЧ, часто составляемым совместно с Комиссией Совета Европы за демократию через право (Венецианской комиссией).

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 проведение обзоров законодательства; оказание прямого содействия составителям законопроектов; содействие в налаживании горизонтальных контактов между специалистами с целью обмена опытом применения законодательства; развитие потенциала соответствующих заинтересованных сторон для применения законодательства; мониторинга применения законодательства после его принятия парламентом.
- **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. Кроме того, полезно будет выявить на раннем этапе потребности в области развития потенциала и финансирования для последующего применения законодательства.
- **Проводить мониторинг и оценку воздействия консультаций:** 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, и привело ли оно к внесению поправок в законодательство) но и реализацию нового или измененного законодательства (например, если поддержка ОБСЕ привела к положительному изменению или в случае, если есть какие-то непреднамеренные побочные эффекты). Если

претворение в жизнь законодательных поправок запаздывает в стране, ОБСЕ может рассмотреть вопрос о поддержке последующих мероприятий, которые со временем помогут ответственным органам власти в их устойчивом внедрении.



**Для получения рекомендаций о том, как запросить законодательную помощь в БДИПЧ, см.:**

▸ ОБСЕ /БДИПЧ (2018), *Requesting Legislative Assistance from ODHR*

## 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.

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

- **Учет национального контекста:** Консультации по вопросам разработки политики должны учитывать национальный контекст. Более глубокое понимание местных особенностей может быть достигнуто путем составления обзора национального контекста на основе анализа ситуации и оценки потребностей.<sup>29</sup>
- **Взаимодействовать с другими международными структурами:** Консультации по вопросам разработки политики оказывают большее воздействие, если достигнуто согласие и получено одобрение со стороны всех или основных международных структур, действующих в стране/активных в этой области политики, что обеспечивает единство посылаемых сигналов. Персоналу ОБСЕ следует налаживать взаимодействие с соответствующими

---

29 Оценка потребностей — это процесс выявления потребностей сообщества, учреждения, региона или страны, анализа причин и последствий их проблем и оценка стратегических решений для их разрешения. Анализ ситуации является одним из этапов оценки потребностей. Это обзор политического, социального, культурного, исторического, институционального и правового контекста, который окажет воздействие на проект. Ситуационный анализ определяет ключевые факторы, влияющие на проект, включая риски и возможности. Таким образом, анализ ситуации используется для анализа заинтересованных сторон и рисков. ОБСЕ, *Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers* (Вена, 2010 г.), стр. 28–29.

международными структурами в целях распространения информации о приоритетах в области политики и координации посылаемых сигналов.

- **Поощрять использование инклюзивного подхода к формированию политики:** Введение изменений в политику, вероятно, по-разному повлияет на широкий круг заинтересованных сторон из-за пересекающихся факторов, таких как возраст, пол, социальный класс и этническая принадлежность. 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, женских групп, национальных меньшинств итд. Кроме того, необходимо вынести диалог за рамки столицы, подключив регионы, поскольку зачастую проблемы, существующие в городских и сельских районах, значительно различаются.
- **Выступать в поддержку надлежащего составления бюджета и мониторинга:** При проведении консультаций по вопросам разработки политики ОБСЕ необходимо убедиться, что соответствующие органы отдают себе отчет в том, какие финансовые последствия будут иметь запланированные реформы. Например, ОБСЕ может выступать за разработку плана реализации (включая бюджет), который будет сопровождать разработку новых законов или политики. Кроме того, ОБСЕ может выступать за разработку национальной системы мониторинга для отслеживания реализации новых политик и планов.
- **Проводить мониторинг и оценку консультаций по вопросам разработки политики.:** При оценке политических рекомендаций, предоставляемых ОБСЕ, важным элементом является то, насколько они способствовали национальной политике в соответствии с обязательствами ОБСЕ. Например, ОБСЕ может оценить, в какой степени документы национальной политики соответствуют нормам и передовым методам, продвигаемым ОБСЕ. Осуществление национальной политики также следует контролировать, чтобы определить области, которые могут потребовать дальнейшего наращивания потенциала или усилий по защите интересов.

## Практический пример 5



## Увеличение представительства женщин на всех уровнях полицейской деятельности в Черногории

В 2020 году Департамент по противодействию транснациональным угрозам (ДПТНУ) Секретариата ОБСЕ, в тесном сотрудничестве с Миссией ОБСЕ в Черногории, оказал содействие полиции Черногории в проведении глубокого анализа для лучшего понимания возможностей и проблем, связанных со значимым участием женщин на всех уровнях полицейской деятельности. Анализ основывался на национальных юридических и политических рамках, предыдущих исследованиях, интервью/встречах с ключевыми лицами и дискуссиях в фокус-группах с сотрудниками полиции и соответствующими заинтересованными сторонами. Сводный документ включал ряд конкретных рекомендаций о том, как увеличить количество женщин на всех уровнях полицейской деятельности и расширить их значимое участие.<sup>30</sup>

Особое внимание уделялось обеспечению приверженности тех, в чьих интересах оказывается содействие, с самого начала процесса, путем проведения консультации с ними по вопросам методологии и в ходе составления рекомендаций. В результате они подтвердили, что предлагаемые меры охватывают все аспекты, поднятые во время оценки, и являются актуальными, осуществимыми и действенными.

Одной из проблем было обеспечение того, чтобы те, в чьих интересах осуществляется деятельность, выполняли предложенные рекомендации. В этом смысле участие Миссии во время оценки имело решающее значение, поскольку они будут тесно сотрудничать с теми, в чьих интересах осуществляется деятельность, по реализации мер, предложенных в итоговом документе. Например, одной из рекомендаций было проведение кампании по информированию общественности о роли женщин в полиции, чтобы поощрять их к карьере в этой области. Полицейское управление и Полицейская академия, при поддержке Миссии, начали кампанию весной 2021 года в связи с призывом к зачислению новых курсантов полиции. Набор материалов включал брошюру и плакат с информацией о возможностях трудоустройства для сотрудников полиции, и шесть 30-секундных видеороликов, демонстрирующих, как карьера в полиции может стать привлекательной возможностью трудоустройства для женщин.

В 2021 году ДПТНУ в сотрудничестве с КПК и Координатором проектов ОБСЕ в Узбекистане осуществил аналогичный проект для полиции Узбекистана.

30 ОБСЕ, *Increasing and Supporting the Participation of Women at all Levels in the Montenegrin Police: Key Findings and Recommendations* (Вена, 2021).

## 4.5 Развитие потенциала

Ключевое значение для оказания поддержки долгосрочным и устойчивым национальным усилиям по проведению реформ имеет укрепление 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 более широкими структурными изменениями. В случае обучения необходимо достичь согласия с теми, в чьих интересах осуществляется деятельность, о методах институционализации и убедиться, что это не одноразовое мероприятие - например, путем подготовки тренеров или путем включения соответствующей подготовки в общую учебную программу какого-либо национального учебного заведения.
- **Повышение отдачи от профессиональной подготовки:** каждое обучение должно четко определять цели обучения SMART, а также результаты обучения по каждому отдельному модулю/сессии. Методология обучения должна основываться на теории обучения взрослых, включая подготовку с участием всех заинтересованных сторон, в которой обучаемые активно участвуют в процессе обучения. Хороший учебный пакет должен включать не только презентации, но и учебное пособие, руководство тренера и практический раздаточный материал. Подготовительный курс электронного обучения или предварительный материал для ознакомления, охватывающие теоретические аспекты, также должны быть включены, поскольку они позволяют больше времени уделять практическим упражнениям и дискуссиям во время обучающих сессий.

Для определения непосредственных результатов обучения необходимо проводить оценки до и после прохождения подготовки для оценки знаний и навыков участников как до, так и после обучения. Оценки до и после обучения должны быть разработаны с аналогичным охватом или форматом для обеспечения сопоставимости результатов. Для увеличения числа ответов участников такие тесты должны быть анонимными, например, путем использования псевдонимов или номеров на листах ответов.

Когда это применимо, следует рассмотреть возможность использования подхода, предусматривающего подготовку инструкторов, для создания резерва компетентных инструкторов, которые затем смогут преподавать материал более широкой аудитории. Хорошей практикой в этом отношении является участие соответствующих национальных учебных учреждений (например, полиции или судебных академий) в подготовке сотрудников сектора безопасности, даже если они выполняют лишь вспомогательную или наблюдательную роль. И наконец, воздействие обучения можно повысить, дополнив его дополнительной поддержкой, в частности, путем наставничества или создания неофициальной сети участников обучения.

- **Осуществлять контроль текучести обучаемых экспертов путем отбора кандидатов:** Одной из проблем, часто возникающих в сфере подготовки кадров, является текучесть прошедших обучение специалистов, ограничивающая возможности применения и передачи другим новых приобретенных знаний в рамках структуры, первоначально предназначавшейся для укрепления потенциала. Одним из способов снижения этого риска является требование от национальных заинтересованных сторон обязательства, что персонал, который должен пройти обучение, будет оставаться на своих нынешних должностях в течение определенного периода времени, чтобы они могли применять и передавать приобретенные навыки. 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. Кроме того, устойчивости усилий в этой области может способствовать создание сетей прошедших обучение экспертов и должностных лиц, занимающихся вопросами УСБ/Р.
- **Проводить мониторинг и оценку воздействия деятельности по укреплению потенциала:** Следует регулярно проводить мониторинг и оценку всей поддержки, предоставляемой в области наращивания потенциала. Необходимо тщательно пересмотреть и доработать меры по развитию потенциала, которые не зарекомендовали себя как успешные, с участием всех соответствующих заинтересованных сторон и с уделением особого внимания всем этапам процесса укрепления потенциала. 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 определенный срок (например, через полгода) после окончания курса подготовки, с целью получения именно этой информации. Кроме того, полезной с точки зрения измерения воздействия является разработка вопросников 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 существует необходимость определить,

в какой степени развитие потенциала отдельных сотрудников связано с более широкими процессами институциональных реформ.



### Рекомендации относительно роли укрепления потенциала в реформе полиции см.:

- ▶ Харрис, Ф. (2005), *The Role of Capacity-Building in Police Reform*

#### Практический пример 6



### Оценка укрепления потенциала в ОБСЕ

В 2018 году СВН провела межорганизационную тематическую оценку мероприятий по развитию потенциала и обучению, проводимых ОБСЕ. Были определены следующие ключевые уроки, которые могут служить ориентиром для будущей деятельности по обучению и развитию потенциала:

- ▶ Интерактивные и эмпирические формы обучения являются оптимальными для получения знаний и развития навыков, когда они используются в сочетании с формальным обучением. Когда баланс слишком сильно склоняется в пользу социального и эмпирического обучения, эффективность и результативность передачи знаний, по-видимому, снижаются.
- ▶ Социальные и эмпирические методы обучения могут быть более эффективными в стимулировании изменения убеждений и взглядов среди учащихся и преодолении глубоко укоренившихся стереотипов.
- ▶ Решения об использовании интерактивных методов в более крупных проектах следует тщательно взвешивать с точки зрения устойчивости, эффективности и возможности достижения тех же результатов с использованием других методов.
- ▶ Краткосрочные результаты (изменения в знаниях и отношении) часто приводят к изменениям в практике (среднесрочные результаты), но в проектах по развитию потенциала, реализованных ОБСЕ, часто отсутствует ясность в отношении того, как достичь долгосрочных результатов, ведущих к институциональным изменениям и воздействию.
- ▶ При разработке проектов часто отсутствуют планы о том, как участники сами станут лидерами в своих собственных учреждениях и передадут приобретенные знания, навыки и взгляды другим.
- ▶ Проекты по укреплению потенциала были бы более эффективными, если бы они ставили меньше целей обучения, обращая внимание на большую конкретизацию, и подходили к их достижению более стратегически.
- ▶ Формальное обучение должно дополнять (а не заменять) социальное и практическое обучение. ОБСЕ необходимо лучше поддерживать партнеров в создании всеобъемлющих механизмов обучения.<sup>31</sup>

31 Дополнительные сведения см. в ОБСЕ, *2019 Synthesis Report on the Evaluation of Capacity Development and Learning* (Вена, 2019).





## 5. Контрольный перечень

Следующий контрольный перечень предназначен для того, чтобы помочь персоналу по управлению программой/проектом:

- Планировать программу, ориентированную на результаты, мониторинг и оценку поддержки в сфере УСБ/Р;
- Реализовать подходы, ориентированные на результаты, в рамках различных типов содействия в сфере УСБ/Р.

Хотя не каждый пункт будет применим, этот список направлен на то, чтобы служить в качестве памятной записки по ключевым вопросам и предложениям, которые следует учитывать в повседневной работе.

### Планирование программ, ориентированных на результаты, мониторинг оценки

#### Определить национальные приоритеты в области УСБ/Р

- Были ли национальные приоритеты определены и использованы как основа для разработки долгосрочных целей ОБСЕ для оказания содействия с сфере УСБ/Р?
- Была ли проведена комплексная оценка потребностей?
- Были ли рассмотрены соответствующие национальные документы (например, национальные стратегии и планы действий)?
- Проводились ли всесторонние консультации со всеми соответствующими национальными заинтересованными сторонами, включая предполагаемыми лицами, в чьих интересах оказывается содействие?

#### Разработать меры с упором на долгосрочные результаты

- Были ли заданы цели, итоги и результаты на правильном уровне цепочки результатов?
- Были ли определены соответствующие SMART показатели для каждого уровня цепочки результатов?
- Был ли установлен исходный уровень и цели для всех показателей?

- Были ли определены соответствующие и доступные средства проверки по каждому показателю?
- Была ли разработана теория изменений, чтобы подчеркнуть последовательность результатов и допущений, лежащих в основе каждой причинно-следственной связи?

### **Увязка проектов с долгосрочными программными стратегиям**

- Были ли установлены долгосрочные результаты (цели) для поддержки в сфере УСБ/Р?
- Как различные проекты ОБСЕ в области УСБ/Р способствуют долгосрочным результатам?

### **Взаимодействовать с другими международными субъектами в поддержку общих целей**

- Координируется ли международная поддержка и способствует ли она достижению тех же национальных долгосрочных приоритетов в сфере УСБ/Р?
- Существуют ли какие-либо национальные координационные механизмы для поддержки таких приоритетов?
- Рассматривался ли вопрос о взаимодействии с другими международными субъектами в целях координации отправляемых сигналов и обеспечения согласования рекомендаций по вопросам политики?

### **Поддержка межизмеренческого сотрудничества в ОБСЕ**

- Способствуют ли проекты/программы достижению общих целей, которые поддерживаются во всех трех измерениях безопасности?
- Рассматривался ли вопрос о проведении межсекторальной оценки потребностей в области УСБ/Р?

### **Обеспечить устойчивость поддержки в сфере УСБ/Р путем национальной ответственности**

- Были ли цели содействия ОБСЕ в сфере УСБ/Р согласованы с национальными властями на взаимной основе (например, в рамках Меморандума о взаимопонимании)?

- Участвовали ли соответствующие национальные заинтересованные стороны, включая гражданское общество, в диалоге по вопросу содействия в сфере УСБ/Р со стороны ОБСЕ на протяжении всего программно/проектного цикла?
- Готовы ли национальные субъекты поддерживать усилия по реформе, и есть ли у них возможности для этого?
- Были ли национальные заинтересованные стороны, которые могут внести свой вклад в институциональные изменения, вовлечены и заинтересованы ли они в процессе реформирования?
- Оказывалась ли какая-либо поддержка в целях укрепления национального потенциала для выполнения ведущей роли в усилиях по реформированию?
- Корректируются ли проекты/программы с учетом результатов мониторинга и оценки?

#### **Учет необходимости дополнения долгосрочных стратегий инициативами, дающими быстрый эффект**

- Были ли рассмотрены краткосрочные или дающие быстрый эффект инициативы по укреплению доверия и созданию основы для долгосрочного и устойчивого взаимодействия?

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

- Планировался ли МиО с самого начала?
- Был ли установлен базовый уровень по каждому показателю SMART, с учетом которого можно реально оценить достигнутый прогресс?
- Были ли рассмотрены как количественные, так и качественные SMART показатели?
- Были ли выявлены соответствующие и имеющиеся источники данных для целей МиО?
- Мониторинг прогресса проводится за рамками результатов и фокусируется также на итогах?
- Были ли национальные заинтересованные стороны вовлечены в МиО?

- Созданы ли механизмы для обеспечения того, чтобы предпринимаемые в настоящее время усилия по МиО учитывались при принятии решений?
- Была ли запланирована и предусмотрена в бюджете независимая оценка содействия в сфере УСБ/Р?

### Осуществление ориентированных на результаты подходов в различных типах содействия

#### Разработка информационных продуктов (публикаций)

- Обеспечение того, чтобы информационные продукты имели четкую цель
- Обеспечение того, чтобы информационные продукты соответствуют потребностям учреждений сектора безопасности
- Содействие участию практикующих специалистов в концептуализации и обзоре публикаций
- Повышение осведомленности о продуктах, как в ОБСЕ, так и за его пределами
- Мониторинг и оценка использования разработанных информационных продуктов

#### Содействие применению норм и хорошей практики

- Обеспечение того, чтобы мероприятия (например, семинары, ознакомительные визиты, конференции) воспринимались как средство для достижения более широких целей
- Заранее определить (возможно, в круге задач или концептуальной записке) цель, целевую аудиторию и последующие меры связанные с мероприятием
- Привлечение национальных заинтересованных сторон в организацию мероприятий
- Адаптирование содержания мероприятий к практическим потребностям
- Учет регионального измерения при организации мероприятий
- Мониторинг и оценка любых последующих мер в связи с мероприятиями

### Предоставление консультаций по правовым вопросам связанным процессом реформирования

- Оказание всесторонней поддержки путем планирования поддержки полного юридического цикла (например, разработка, осуществление, наращивание потенциала)
- Непосредственное взаимодействие с законодателями в соответствующих случаях
- Продвижение и поддержка оценки социальных и финансовых последствий нового законодательного акта
- Мониторинг и оценка влияния проведенных консультаций

### Предоставление консультаций по вопросам политики

- Составление Обзора национального контекста путем ситуационного анализа и оценки потребностей
- Взаимодействие с другими международными структурами
- Поощрение инклюзивного подхода к разработке политики
- Поощрение надлежащего составления бюджета и мониторинга
- Мониторинг и оценка влияния предоставленных консультаций по вопросам политики

### Наращивание потенциала

- Включение инициатив по укреплению потенциала в долгосрочные стратегии институциональных реформ
- Определение четких целей и использование теории обучения взрослых и методологии обучения на основе широкого участия
- Управление утечкой обученных специалистов путем отбора кандидатов
- Мониторинг и оценка воздействия деятельности по наращиванию потенциала

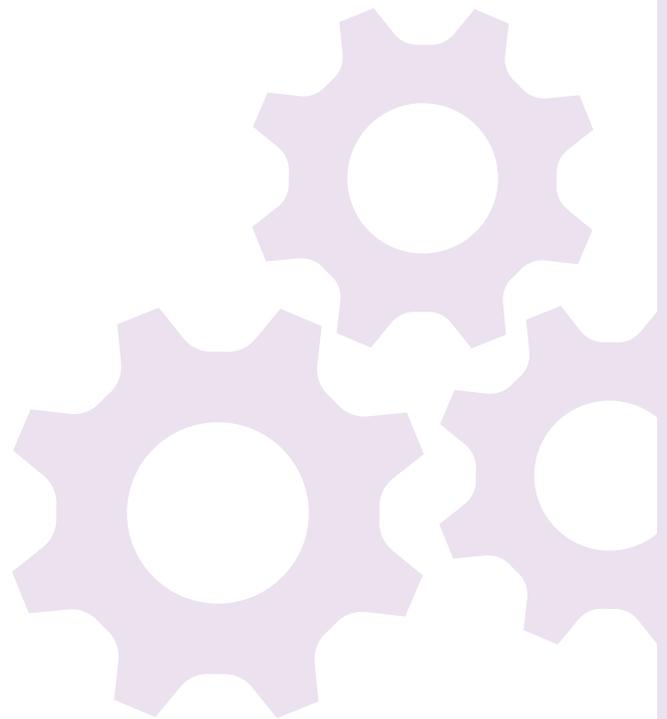




## 6. Ресурсы

- ▶ Корлаззоли, В., и Уайт, Дж., *Практические подходы к теориям изменений в программах по вопросам конфликта, безопасности и правосудия: Часть II: Использование теорий изменений в мониторинге и оценке* (Лондон: Департамент международного развития, 2013 г.). <https://issat.dcaf.ch/ara/download/38924/579718/CCVRI-DFID-Practical-approaches-to-theories-of-change.pdf>.
- ▶ DCAF, *Оценка управления сектором безопасности: руководство по соответствующим показателям* (Женева, 2010 г.). [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/OP\\_20\\_SCHROEDER\\_FORM.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/OP_20_SCHROEDER_FORM.pdf).
- ▶ DCAF, ОБСЕ /БДИПЧ и Структура «ООН-женщины», *«Интеграция гендерных аспектов в разработку и мониторинг проектов для сектора безопасности и правосудия» в Инструментарии по гендерным вопросам и безопасности* (Женева, 2019 г.). <https://www.osce.org/odihr/447067>.
- ▶ Харрис, Ф., *Роль наращивания потенциала в реформе полиции* (Приштина: Миссия ОБСЕ в Косово, 2005 г.). <https://www.osce.org/files/f/documents/7/f/19789.pdf>.
- ▶ ОЭСР, *Пусанское партнерство для эффективного сотрудничества в целях развития* (Париж, 2012 г.). <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/Busan%20partnership.pdf>.
- ▶ ОБСЕ, *Сводный доклад об оценке развития потенциала и обучения*, 2019 г. (Вена, 2019 г.). <https://www.osce.org/oio/486463>.
- ▶ ОБСЕ, *Расширение и поддержка участия женщин на всех уровнях в полиции Черногории: основные выводы и рекомендации* (Вена, 2021 г.). <https://www.osce.org/secretariat/480853>.
- ▶ ОБСЕ, *Ориентировочное руководство по составлению бюджета по программам, основанным на результатах* (Вена, 2007 г.). Примечание: внутренний источник ОБСЕ, не общедоступный.
- ▶ ОБСЕ, *Управление проектами в ОБСЕ: руководство для руководителей программ и проектов* (Вена, 2010 г.). <https://www.osce.org/secretariat/70693>.
- ▶ ОБСЕ, *Инициатива общественной безопасности* (12 апреля 2012 г.). <https://www.osce.org/bishkek/106312>.
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ, *Обращение за законодательной помощью к БДИПЧ* (Варшава, 2018). <https://www.osce.org/odihr/407447>.
- ▶ Парсонс, Дж., Гоки, К. и Торнтон, М., *Показатели деятельности, результатов, итогов и воздействий в программах безопасности и правосудия* (Лондон: Департамент международного развития, 2013 г.). [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/304626/Indicators.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/304626/Indicators.pdf).
- ▶ ПРООН, *Почему, что и как оценивать? Руководство пользователя по оценке программ верховенства права, правосудия и безопасности* (Нью-Йорк, 2014 г.). <https://www.undp.org/publications/why-what-and-how-measure-users-guide-measuring-rule-law-justice-and-security#modal-publication-download>.
- ▶ Вогель И., *Обзор использования «теории изменений» в международном развитии* (Лондон: Департамент международного развития, 2012 г.). [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a5ded915d3cfd00071a/DFID\\_ToC\\_Review\\_VogelV7.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a5ded915d3cfd00071a/DFID_ToC_Review_VogelV7.pdf).

- ▶ Вудро П. и Оатли Н., *Практические подходы к теориям изменений в программах по вопросам конфликтов, безопасности и правосудия: часть I: что это такое, разные типы, как их разрабатывать и использовать* (Лондон: Департамент международного развития, 2013 г.), <https://gsdrc.org/document-library/practical-approaches-to-theories-of-changein-conflict-security-justiceprogrammes-part-i-what-are-they-different-types-how-to-develop-and-use-them/>.

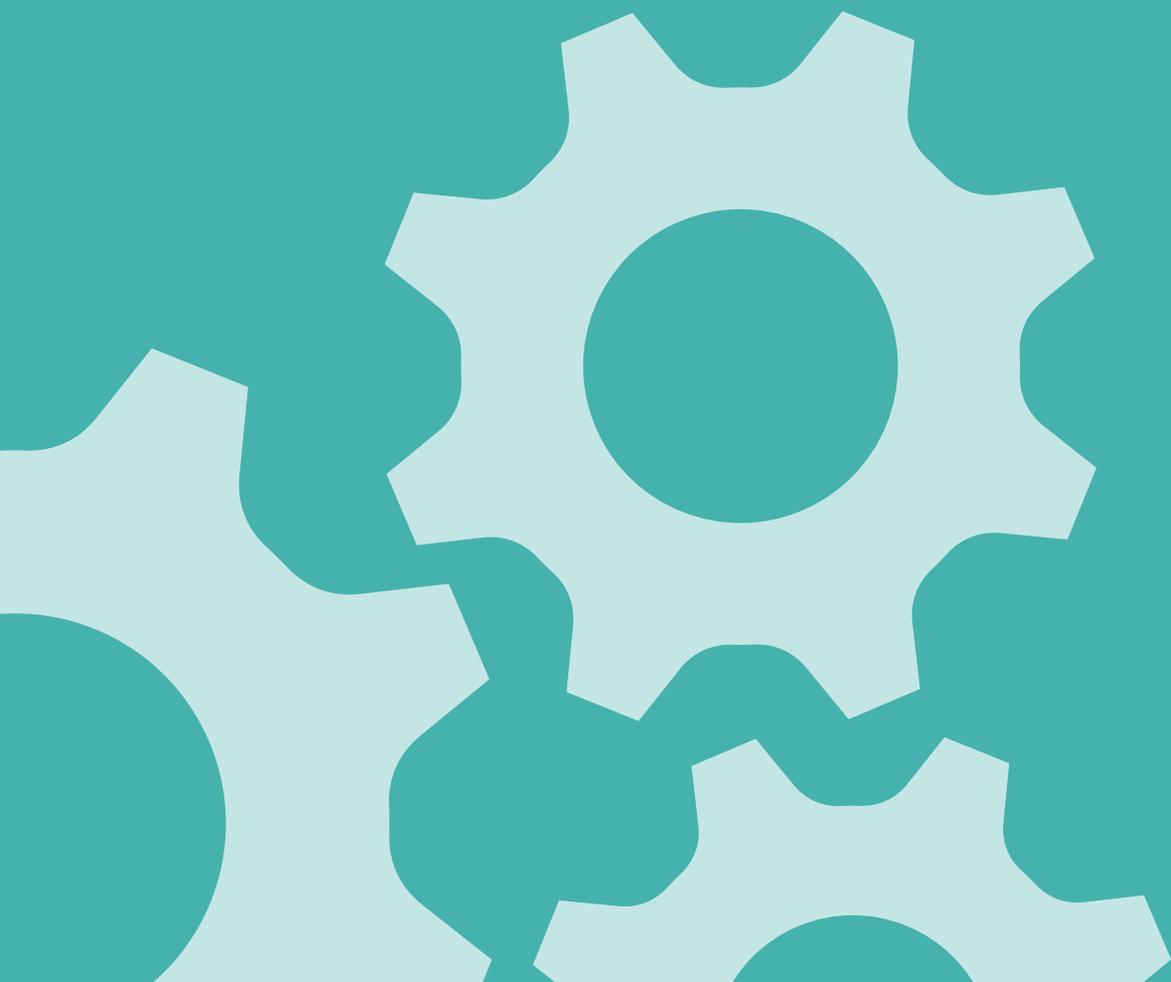




---

**Руководящие** принципы ОБСЕ

**Поддержка, основанных  
на управлении  
подходов, к укреплению  
профессиональной  
добросовестности в  
секторе безопасности**



## Краткое изложение

Эта глава призвана дать рекомендации для сотрудников ОБСЕ по оказанию содействия в применении подходов, основанных на управлении, и межизмеренческой поддержке в деле обеспечения профессиональной добросовестности в секторе безопасности, как ключевого компонента надлежащего управления. В этой главе разъясняется обоснование необходимости придерживаться высоких этических стандартов в секторе безопасности (раздел 1); подчеркивается важность укрепления межизмеренческих аспектов усилий по обеспечению профессиональной добросовестности (раздел 2); содержатся основные руководящие подходы для обеспечения того, чтобы дальнейшее содействие в этой области по-прежнему было основано на управлении (раздел 3); и определяются основные отправные точки для программной поддержки (раздел 4).

Основные моменты главы:

- **Сектор безопасности должен придерживаться аналогичных высоких этических стандартов при выполнении своего мандата, как и в любом другом государственном секторе.** Содействие профессиональной добросовестности особенно важно в секторе безопасности, так как это единственный компонент государственного сектора, который воплощает в себе законное применение силы и ограничение гражданских свобод.
- **Проекты и программы по обеспечению профессиональной добросовестности должны быть ориентированы на управление.** Устойчивая культура профессиональной добросовестности поддерживает учреждения безопасности в (а) эффективном обеспечении безопасности всего населения, (б) укреплении доверительных отношений со своими гражданами и (в) поощрении ответственности за общие этические ценности и принципы, включая уважение прав человека и гендерное равенство. Однако для достижения этого эффекта недостаточно сосредоточить внимание на узких аспектах наращивания потенциала. Хотя это может быть важно, культура профессиональной добросовестности требует подходов, основанных на управлении, которые могут способствовать включению общих этических ценностей в основы учреждений. Такие подходы могут включать поощрение инклюзивности, определение приоритетов в оказании содействия через призму институционального строительства и уделение особого внимания как внутренней подотчетности, так и внешнему надзору.
- **Поддержка усилий по обеспечению профессиональной добросовестности требует скоординированной и согласованной поддержки со стороны всех измерений ОБСЕ.** Хотя деятельность, направленная на обеспечение неподкупности государственных учреждений, относится главным образом к сфере компетенции второго измерения ОБСЕ, под-

держка укрепления надлежащего управления в учреждениях сектора безопасности традиционно осуществлялась под руководством первого измерения. В то же время третье измерение также играет ключевую роль в укреплении внешнего надзора за сектором безопасности и учете прав человека и гендерных подходов. Все это - ключевые составляющие обеспечения добросовестности. Отсутствие ясности в вопросе о том, какое измерение должно выполнять ведущую роль в усилиях по укреплению добросовестности в секторе безопасности, означает, что содействие в этой области иногда оставалось незамеченным. Следует предпринять усилия, чтобы определить возможности синергии и использовать обширный опыт, накопленный всеми тремя измерениями ОБСЕ в этой области.

- Для планирования всеобъемлющей поддержки усилий по обеспечению добросовестности, необходимо рассмотреть отправные точки на нескольких уровнях: Содействие ОБСЕ всегда должно быть на основе оценки потребностей в обеспечении добросовестности до планирования и разработки конкретных проектов. Хотя масштабы проекта в значительной степени будут зависеть от мандата и имеющихся людских и финансовых ресурсов, следует приложить усилия для поиска отправных точек на разных уровнях. Это может включать в себя укрепление правовых и политических рамок, поощрение добросовестности на институциональном и индивидуальном уровнях и/или поддержку внешнего надзора. Например, в то время как политические рамки имеют ключевое значение для обеспечения национальной приверженности принципам добросовестности, они будут полезны только в том случае, если они будут эффективно осуществляться. Аналогичным образом, хотя укрепление индивидуального потенциала для обеспечения честности и неподкупности имеет основополагающее значение, это не даст долгосрочных результатов без необходимых сопутствующих институциональных реформ, направленных на создание четких и прозрачных процессов управления людскими и финансовыми ресурсами.

## 1. Обоснование

Профессиональная добросовестность является важным барьером на пути коррупции и отсутствия надлежащего управления, которые были признаны Советом министров ОБСЕ как «потенциальные источники политической напряженности, подрывающей стабильность и безопасность государств-участников».<sup>1</sup> Учреждения, которые, как считается, не поддерживают высокие стандарты добросовестности и профессионализма, не только с большей вероятностью теряют общественное доверие, но и неэффективны в предоставлении услуг. Поэтому обеспечение добросовестности имеет ключевое значение для укрепления демократических институтов, которые поддерживают верховенство права и уважают права человека и гендерное равенство и могут способствовать предотвращению конфликтов, укреплению безопасности и стимулированию развития.<sup>2</sup>

Добросовестность имеет особое значение для управления сектором безопасности и реформирования этого сектора (УСБ/Р), поскольку сектор безопасности является единственным государственным сектором, обладающим законным правом применять насилие. Поскольку учреждения сектора безопасности также могут ограничивать гражданские свободы (например, при совершении арестов), крайне важно продемонстрировать их приверженность обеспечению безопасности для всех людей.

---

**Добросовестность в секторе безопасности, как и в любом другом государственном секторе, относится к «последовательному согласованию и соблюдению общих этических ценностей, принципов и норм для поддержания и приоритизации общественного интереса перед частными интересами в секторе».**<sup>3</sup>

---

Наиболее распространенными нарушениями принципов добросовестности являются злоупотребление властью и коррупция (например, взяточничество, незаконное обогащение, злоупотребление служебным положением и т. д.), а также взятие под контроль осуществления политики, в рамках которого политика законными средствами неоднократно отклоняется

---

1 См., например, ОБСЕ, *Ministerial Council Decision No. 4/16 on Strengthening Good Governance and Promoting Connectivity* (Гамбург, 2016 г), МС.DEC/4/16.

2 Например, ОБСЕ, *Ministerial Council Declaration on Strengthening Good Governance and Combating Corruption, Money-Laundering and the Financing of Terrorism* (Дублин, 2012), МС.DOC/2/12, признает, что государственный сектор, который «основан на добросовестности», среди прочего, является «основным фактором устойчивого экономического роста и способствует укреплению доверия граждан к государственным институтам и правительству.

3 ОЭСР, *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity* (Париж, 2017), стр. 7.

от общественных интересов в сторону конкретного интереса, усугубляя неравенство и подрывая демократические ценности.<sup>4</sup> Аналогичным образом, случаи крайне политизированных секторов безопасности, которые часто служат и защищают определенные политические элиты, также являются следствием низкого уровня профессиональной добросовестности.

Следовательно, хотя сектор безопасности и должен иметь возможность расследовать случаи коррупции и бороться с ней, обеспечение добросовестности гораздо шире борьбы с коррупцией. Хотя этические ценности, которые должны поощряться, будут, вероятно, зависеть от местных стандартов и более широких политических реалий, общая тенденция заключается в необходимости обеспечения того, чтобы добросовестность проявлялась как на индивидуальном, так и на институциональном уровнях, и подкреплялась эффективными механизмами внутренней подотчетности и внешнего надзора. Поэтому усилия по обеспечению добросовестности должны опираться на те же принципы надлежащего управления, которые применяются к государственному сектору.<sup>5</sup>

Укрепление профессиональной добросовестности в секторе безопасности не является чем-то новым и имеет ключевое значение для оказания поддержки процессам УСБ/Р, осуществляемых по инициативе самих стран. ОБСЕ успешно оказывало содействие в этой области своим государствам-участникам в виде, среди прочего, специализированных семинаров и конференций, учебных мероприятий и технических консультаций в поддержку принятия законов и постановлений, предусматривающих меры наказания для лиц, занимающихся коррупционной деятельностью. Чтобы эффективно предотвратить незаконную практику, необходимо применение долгосрочного подхода, основанного на управлении, способствующего формированию институциональной культуры добросовестности в рамках всего аппарата безопасности. Таким образом, укрепление добросовестности должно стать жизненно важным компонентом межизмеренческих инициатив и инициатив надлежащего управления, а также быть в центре любого подхода в сфере УСБ/Р.

Был разработан ряд инструментов в рамках ОБСЕ и за ее пределами для разработки практических руководящих принципов в поддержку укрепления добросовестности в государственном секторе, часто в рамках усилий по борьбе с коррупцией.<sup>6</sup> Однако, когда дело доходит до сектора безопасности, руководящие принципы часто ограничиваются только определенным компонентом сектора (например, полиция). Кроме того, отсутствуют руководящие принципы

---

4 Для получения дополнительной информации см. ОЭСР, *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making* (Париж, 2017).

5 См. раздел 2.2 в главе «[Понимание УСБ/Р в контексте ОБСЕ](#)».

6 Пример, ОБСЕ, *Handbook on Combating Corruption* (Вена, 2016).

в отношении межизмеренческих и основанных на управлении подходов к рассмотрению вопроса добросовестности в секторе безопасности, которые соответствуют всеобъемлющему подходу ОБСЕ к безопасности.

### Схема 1: Обязательства ОБСЕ подчеркивающие важность содействия добросовестности в государственном секторе



## 2. Укрепление межизмеренческих подходов к обеспечению добросовестности в секторе безопасности

Несмотря на то, что укрепление добросовестности в секторе безопасности общепризнанно имеет жизненно важное значение для более широких усилий в сфере УСБ/Р, содействие ОБСЕ в этой области иногда остается незамеченным. Отчасти проблема связана с отсутствием четкой институциональной основы для этой сферы деятельности: сектор безопасности не рассматривается в качестве центрального элемента мандата второго измерения, а укрепление добросовестности не воспринимается как основная область первого измерения. Для обеспечения эффективной поддержки со стороны ОБСЕ необходимо применять более эффективные межизмеренческие подходы к выявлению потребностей в области обеспечения добросовестности и принятия соответствующих мер. Такие межизмеренческие подходы могут опираться на сравнительные преимущества каждого измерения ОБСЕ, которые могут привнести различные экспертные знания и опыт. Например:

- В рамках **первого измерения** несколько полевых операций стремились включиться в работу по укреплению профессиональной добросовестности, с уделением особого внимания охране порядка и пограничному контролю (например, учебные мероприятия для сотрудников пограничных и таможенных служб и региональные конференции для обмена опытом и извлеченными уроками в отношении повышения добросовестности и подотчетности полиции). Время от времени ОБСЕ оказывала содействие программам, направленным на укрепление подотчетности конкретных учреждений безопасности всеобъемлющим образом (включая такие области, как парламентский надзор, механизмы внешнего и внутреннего надзора, обучение, консультации с общинами и поддержка СМИ), которые заложили основы для укрепления добросовестности. Однако, до настоящего времени усилия, предпринимаемые в рамках первого измерения, зачастую сосредоточивались на конкретных компонентах сектора безопасности, исходя из того, что укрепление добросовестности в секторе безопасности в целом является вопросом второго измерения, как и другие сегменты государственного сектора.
- Во **втором измерении** накоплен значительный опыт в оказании содействия разработке стратегий по борьбе с коррупцией, обоснованных и прозрачных процессов государственных закупок, а также положений о защите осведомителей, включая поощрение профессиональной добросовестности в государственном секторе. Вместе с тем, за исключением очень немногих исключений (см. пример ниже), Бюро координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ (БКЭЭД) не участвовало в деятельности, связанной

с укреплением добросовестности в секторе безопасности, как таковой. Однако оно было вовлечено в укрепление потенциала сектора безопасности, и, в частности, следователей и прокуроров при расследовании дел, связанных с коррупцией и отмыванием денег. Также были предприняты усилия по поддержке принятия и внедрения существующих инструментов, стандартов и норм (например, пересмотренная Арушская декларация о надлежащем управлении и добросовестности в таможенных службах Всемирной таможенной организации).

#### Практический пример 1



### Укрепление добросовестности путем оказания содействия учреждениям по борьбе с коррупцией в Армении

В 2018 году, по просьбе Министерства юстиции Армении, БКЭЭД запустил внебюджетный проект «Укрепление антикоррупционной реформы в Армении», направленный на создание и укрепление национальных антикоррупционных учреждений с соответствующими людскими и техническими ресурсами для содействия реформам надлежащего управления в стране, в том числе в секторе безопасности.

Проект явился результатом переговоров между различными заинтересованными сторонами, включая правоохранительные учреждения, которые первоначально не желали участвовать. В конце было решено создать два учреждения: i) Комиссия по предупреждению коррупции (созданная в 2019 году) для предупреждения коррупции путем соблюдения соответствия этическим требованиям, конфликта интересов и других ограничений для государственных должностных лиц и государственных служащих, внедрения системы декларации активов и доходов и повышения осведомленности общественности; и ii) Комитет по борьбе с коррупцией (созданный в 2021 году) для борьбы с взяточничеством и другими коррупционными практиками в правоохранительных органах. Проект разрабатывался совместно ОБСЕ и министерством и был сосредоточен на оказании адресной помощи в области политики, экспертной помощи, пропагандистской деятельности и наращивании потенциала в создании вышеупомянутых учреждений по борьбе с коррупцией. Впервые БКЭЭД активно участвовало в институциональном развитии конкретных антикоррупционных учреждений, от разработки организационных схем и описаний должностных обязанностей, до разработки процедур набора на руководящие должности и обеспечения профессиональной подготовки для новых сотрудников. Более того, параллельно, БКЭЭД также участвовало в разработке Стратегии по борьбе с коррупцией и ее Плана действий на 2019–2022 годы, который был принят правительством в октябре 2019 года.

- **Третье измерение** также внесло важный вклад в формирование культуры добросовестности в секторе безопасности, работая в основном над укреплением внешней подотчетности (например, путем поддержки институтов омбудсмана и других независимых надзорных органов, наращивания надзорного потенциала гражданского общества, а также укрепления соблюдения учреждениями сектора безопасности верховенства закона и учет прав человека и гендерного равенства).<sup>7</sup> Также была оказана поддержка в целях повышения неподкупности судей и разработки эффективных и прозрачных механизмов судебного преследования за коррупцию. В конечном счете профессиональная добросовестность является краеугольным камнем поощрения демократических и подотчетных институтов, которые лежат в основе мандата третьего измерения.

Таким образом, все измерения имеют большой опыт и заинтересованы в обеспечении добросовестности в разных компонентах сектора безопасности и с разного угла зрения. С учетом этого следует прилагать больше усилий для выявления синергии между всеми тремя измерениями для содействия применению общеорганизационных согласованных подходов к обеспечению профессиональной добросовестности. Например, нежелательно добиваться прогресса в укреплении добросовестности государственного сектора без вовлечения сектора безопасности. Точно так же нецелесообразно укреплять добросовестность на индивидуальном уровне путем обучения, предлагаемого первым измерением, если не предпринимаются параллельные усилия по укреплению внешней подотчетности, которая зачастую поддерживается третьим измерением. Таким образом, необходимы межизмеренческие подходы, стимулируемые, среди прочего, путем признания того, что широкие проекты в сфере управления для государственного сектора, направленные на укрепление добросовестности, также должны распространяться и на сектор безопасности. В качестве альтернативы, небольшие проекты по управлению людскими ресурсами или финансовому управлению в секторе безопасности могут стать важной отправной точкой для участия в сфере УСБ/Р через призму укрепления добросовестности.<sup>8</sup>

---

7 ОБСЕ, *The OSCE Approach to Security Sector Governance and Reform (SSG/R): Report by the Secretary General of the OSCE* (Вена 2019), SEC.GAL/42/19.

8 Дополнительные примеры межизмеренческого сотрудничества см. в [«Межизмеренческие подходы к УСБ/Р»](#).

## Практический пример 2



### Межизмеренческая рабочая группа по борьбе с коррупцией и укреплению добропорядочности в Северной Македонии

В 2017 году Миссия ОБСЕ в Скопье создала межизмеренческую рабочую группу для координации деятельности Миссии по борьбе с коррупцией. Рабочая группа способствовала обмену информацией и оказывала более скоординированную и последовательную поддержку субъектам национальной безопасности и государственного сектора: полиции, прокуратуре, Государственной комиссии по предупреждению коррупции, органам местного самоуправления и т. д. В рамках данной поддержки Миссия уже внесла свой вклад в разработку новой Декларации о политике добропорядочности для органов местного самоуправления и в 2021 году была проведена подготовка новых назначенных сотрудников по вопросам добросовестности в 27 муниципалитетах. Кроме того, Миссия оказала поддержку в создании юридической консультации по вопросам борьбы с коррупцией на базе юридического факультета в Скопье; оказала содействие Академии судей и государственных прокуроров в укреплении судейской и прокурорской этики и этического поведения; провела углубленную подготовку по вопросам финансовых расследований, борьбы с коррупцией и возвращения активов для полиции; и оказала поддержку в укреплении антикоррупционного потенциала для борьбы с преступлениями на границе. Миссия также постоянно следит за ходом судебных разбирательств по резонансным делам о коррупции.



### 3. Руководящие подходы к оказанию содействия, основанного на управлении, укреплению добросовестности в секторе безопасности

ОБСЕ приобрела значительный опыт в проведении учебной подготовки, разработке кодексов поведения, принятии законов и политик и поддержки следственных мер, всех ключевых инициатив по борьбе с коррупцией. Однако, когда речь заходит о формировании культуры добросовестности, необходимо сформировать общее понимание цели и ценностей, которыми руководствуется учреждение, а также условия, необходимые для обеспечения приверженности этим ценностям. В этой связи важное значение имеют подходы, основанные на управлении (например, применение концепции благого управления к любой работе, проводимой ОБСЕ в этой области).<sup>9</sup> Когда речь идет конкретно о разработке программ укрепления добросовестности, они должны руководствоваться, по мере возможности, следующими подходами:

- **Содействие инклюзивным процессам при разработке, осуществлении и наблюдении за программами укрепления профессиональной добросовестности:** Как и во всех усилиях по поддержке консолидации демократических институтов, программы укрепления добросовестности или программы с компонентом добросовестности должны выходить за рамки правительства и разрабатываться в консультации не только с соответствующие институты сектора безопасности, а также *гражданским обществом* (включая женские и молодежные группы), *соответствующими парламентскими группами и другими соответствующими субъектами*. Инклюзивный подход не только будет способствовать общему пониманию проблем и возможных решений и обеспечит соответствие программ поставленным задачам, но также улучшит общественное восприятие и повысит доверие граждан к сектору безопасности.<sup>10</sup> Таким образом, эти субъекты должны быть вовлечены *на всех этапах проектного цикла*, насколько это возможно. Необходимо создать возможности для соответствующих субъектов, с тем чтобы они могли внести свой вклад в разработку программ по укреплению добросовестности, а также в надзор за осуществлением, проведением мониторинга или оценки.

---

9 См. раздел 2.2 в главе «Понимание УСБ/Р в контексте ОБСЕ».

10 Значительный объем данных свидетельствует о наличии значительной отрицательной корреляции между добросовестностью и, в частности, коррупцией, а также уровнем доверия к государственным институтам. См., например, Андерсон С. Дж. и Твердова Ю. В., „Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies», *American Journal of Political Science*, 47(1), 2003 г., стр. 91–109; или Клаусен Б., Краай А. и Ньири З., „Corruption and Confidence in Public Institutions: Evidence from a Global Survey», *The World Bank Economic Review*, 25(2), 2011 г., стр. 212–249.

## Практический пример 3

**Инклюзивные подходы к разработке проекта положения в Косово<sup>11</sup>**

В 2020 году Миссии ОБСЕ в Косово (МОВК) было предложено оказать экспертную поддержку, через Департамент по вопросам безопасности и общественного порядка, рабочей группе, состоящей из представителей полиции Косово (ПК). Инспекции полиции Косово (ИПК) и соответствующих организаций гражданского общества, для проведения обзора проекта положения о неподкупности ПК. Роль МОВК заключалась, в частности, в обеспечении того, чтобы положение отражало передовую международную практику в области неподкупности полиции и было совместимо с принципами прав человека. С марта по ноябрь 2020 года была организована серия заседаний рабочих групп для обсуждения, согласования и обобщения предложений и рекомендаций в области неподкупности полиции и конфликта интересов всех представителей, вовлеченных в процесс. Разнообразие мнений, а также существенный и технический опыт внутри рабочей группы обеспечили целостный подход к рассмотрению документа и способствовали его последовательности и полноте. МОВК также изложила ряд международных точек зрения по вопросам добросовестности полиции и предотвращения конфликта интересов, которые были включены в процесс.

- **Приоритетизация поддержки через призму институционального строительства:** Без создания или изменения необходимых институциональных процессов и механизмов, проведение подготовки отдельных лиц является недостаточной мерой, несмотря на то, что жизненно важно способствовать изменению уровня знаний и мышления. Таким образом, добросовестность следует рассматривать с институциональной точки зрения и стремиться к уменьшению стимулов и возможностей для участия в коррупции и других нежелательных видах практики. Необходимо сосредоточиться на организационной честности путем установления четких и прозрачных процессов управления людскими и финансовыми ресурсами, а также создания достойных рабочих условий для полиции, военных и других служб безопасности с соблюдением гендерного равенства и прав человека. Чтобы институциональные подходы были успешными, необходимо запланировать достаточно времени для внесения изменений в поведение персонала, что, в свою очередь, повлияет на институциональную практику и процессы. Несмотря на годовой бюджетный цикл ОБСЕ и ротацию международного персонала, которые могут осложнить выполнение долгосрочных обязательств, можно планировать многолетние программы. Такие программы могут быть разработаны и разбиты на отдельные годовичные проекты, основанные на долгосрочных стратегических планах, направленных на получение результатов и достижение целей.

11 Все ссылки на Косово — будь то территория, учреждения или население в этом тексте — следует понимать в полном соответствии с резолюцией 1244 Совета Безопасности ООН.

- **Содействие уделению особого внимания как внутренней подотчетности, так и внешнему надзору:** Программы повышения добропорядочности в секторе безопасности должны стремиться соответствовать тем же этическим стандартам добросовестности, что и любом другом государственном учреждении. Эти ценности должны поддерживаться с помощью механизмов *внутренней подотчетности*, которые четко определяют ожидаемое поведение и меры наказания за ненадлежащее поведение. В то же время механизмы внешнего надзора имеют основополагающее значение для обеспечения подотчетности *на всех уровнях сектора безопасности*, в том числе на уровне управления. К *механизмам внешнего надзора* относятся государственные и негосударственные субъекты и учреждения, занимающиеся демократическим управлением сектором безопасности (например, парламентские комитеты, судебные службы, антикоррупционные агентства, независимые органы по рассмотрению жалоб, гражданское общество, СМИ и т. д.).

## Вставка 1



## Проблемы, связанные с осуществлением подходов, основанных на управлении, к укреплению добросовестности

Проблемы	Отправные точки для действий
<p>Может отсутствовать долгосрочная национальная приверженность.</p> <p>Учитывая деликатный характер борьбы с коррупцией и, в более широком плане, любые усилия по укреплению добросовестности, долгосрочная национальная ответственность и лидерство являются необходимым условием успеха.</p>	<p>Можно поощрять и планировать долгосрочные обязательства:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ С самого начала необходимо заручиться сильным национальным руководством.<sup>12</sup></li> <li>▶ Кодексы поведения и другие существующие инструменты можно использовать в качестве отправной точки для начала обсуждения.</li> <li>▶ Рекомендуется подписывать меморандумы о взаимопонимании с национальными партнерами.</li> <li>▶ Ключевые политические импульсы (например, после выборов) могут использоваться для содействия изменениям.</li> </ul>
<p>Высшие политические структуры могут не соответствовать минимальным стандартам добросовестности.</p> <p>Во многих случаях те же субъекты, от которых ожидается внедрение политики по борьбе с коррупцией и укреплению добросовестности, не действуют в соответствии с минимальными стандартами добросовестности.</p>	<p>Усилия по укреплению добросовестности должны идти рука об руку с инициативами, направленными на продвижение минимальных стандартов добросовестности на самых высоких уровнях правительства:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Соответствующие решения<sup>13</sup> СМ могут использоваться в качестве отправной точки для участия в более широких дискуссиях с национальными партнерами по вопросам укрепления добросовестности в государственный сектор.</li> </ul>
<p>Может возникнуть сопротивление внутри учреждений сектора безопасности.</p> <p>Укрепление добросовестности в любом сегменте государственного сектора, особенно в секторе безопасности, означает снижение или изменение баланса влияния определенных групп власти на сектор. Те, кто получают выгоду от коррупции, утратят прибыль, когда возможности для коррупции сократятся.</p>	<p>Сопротивление, с которым могут столкнуться реформы и инициативы по обеспечению добросовестности, следует выявлять как можно раньше:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ При разработке и планировании такого рода работ, следует оценивать политическую ситуацию<sup>14</sup> в конкретной стране и учитывать динамику власти.</li> </ul>

12 VСм. раздел 3.6 в главе «Разработка программ, ориентированных на результат, в области УСБ/Р».

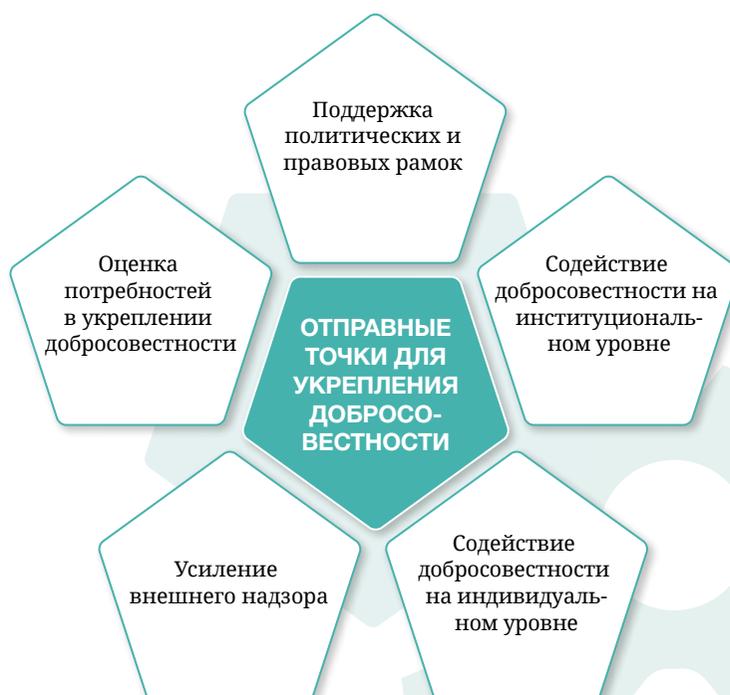
13 См. Схему 1 выше.

14 См. раздел 3.3 в главе «Оценка потребностей в области УСБ/Р».

## 4. Ключевые отправные точки для поддержки укрепления добросовестности в секторе безопасности

Чтобы применить на практике вышеупомянутые подходы, основанные на управлении, в этом разделе приводятся примеры наиболее распространенных отправных точек для поддержки государств-участников в укреплении добросовестности в учреждениях безопасности.

Схема 2: Отправные точки для укрепления добросовестности в секторе безопасности



## 4.1 Оценка потребностей в укреплении добросовестности

Индивидуальные инициативы по укреплению добросовестности должны учитывать конкретные проблемы, риски, потребности и возможности в укреплении добросовестности сектора безопасности в конкретном контексте. Культурный и политический контекст, в котором действуют эти учреждения, следует принимать во внимание во всех программных мероприятиях. Для обеспечения этого при планировании поддержки укрепления добросовестности, сотрудники ОБСЕ могут:

- **Внедрить аспекты добросовестности в (более широкую) оценку потребностей в сфере УСБ/Р.** Если оценки в сфере УСБ/Р предназначены для изучения того, в какой степени учреждения сектора безопасности функционируют в соответствии с демократическими нормами и принципами надлежащего управления, то оценка положения в области добросовестности учреждений может внести важный вклад в общую деятельность. Эти более широкие оценки должны помочь определить, является ли укрепление добросовестности ключевым вопросом, требующим программной поддержки, или нет.<sup>15</sup>
- **Проведите углубленную оценку укрепления добросовестности как основы для разработки проекта.** Если укрепление добросовестности было определено в качестве ключевой области для действий, следует поддержать проведение углубленной оценки для определения конкретных потребностей и отправных точек. Это требует сбора информации о применимых международных и региональных минимальных стандартах, а также о том, что представляет собой низкий и высокий уровень коррупции в данной стране, и каково восприятие местного населения.<sup>16</sup> Периодические опросы общественного мнения, которые могут служить источником информации для оценок, могут пролить свет на существующие мнения на восприятие коррупции. Аналогичным образом, некоторые местные и международные НПО регулярно собирают и публикуют данные и статистику, относящиеся к добросовестности (например, Индекс восприятия коррупции **Transparency International**). Однако следует признать, что доступ к данным (или просто наличие данных) может быть очень ограничен из-за деликатности этого вопроса. По этой причине крайне важно заручиться поддержкой национальных партнеров в проведении таких оценок или, в идеале, поддержать их в проведении самостоятельной оценки.

---

15 Для получения дополнительной информации см. главу «Оценка потребностей в области УСБ/Р».

16 Институт мира США, *Fighting Corruption in Security Sector Reform* (Вашингтон, округ Колумбия, 2010 г.).

Вставка 2



## Соответствующие партнеры для оценки потребностей в добросовестности в секторе безопасности

Привлечение конкретных заинтересованных сторон будет зависеть от контекста, сферы охвата и цели программы. Однако существует ряд субъектов, помимо традиционных структур сектора безопасности, которые следует учесть (если они существуют).



## Практический пример 4



## Опросы общественного мнения об отношении к полиции в Черногории

В 2020 году Миссия ОБСЕ в Черногории провела опрос общественного мнения об отношении граждан Черногории к работе Управления полиции. В ходе опроса основное внимание уделялось взглядам граждан на основные угрозы их безопасности, а также их восприятию полиции как института и общим процессам реформирования полиции. Отчет с результатами опроса был опубликован для информации и в интересах национальных заинтересованных сторон и других организаций. В отчете были включены изыскания конкретно по вопросам, касающимся профессиональной добросовестности полиции.<sup>17</sup> Позднее Миссия использовала эти данные для определения приоритетных областей для планирования проектов и для более эффективного определения будущих действий. Предполагается проводить такие опросы мнений ежегодно, чтобы они могли служить инструментом как для национальных заинтересованных сторон, так и для Миссии в целях регулярной оценки прогресса в области реформирования полиции в Черногории.

- **Поддерживать проведение самостоятельной оценки в сфере укрепления добросовестности сектора безопасности.** При наличии достаточной заинтересованности со стороны национальных заинтересованных сторон, оценка ОБСЕ может сочетаться с поддержкой национальных заинтересованных сторон в проведении самостоятельной оценки. Это может способствовать повышению ответственности за определенные программные области поддержки и в то же время укреплению потенциала для решения этой проблемы и учета ее в будущем анализе рисков и управлении рисками.



**Имеется ряд существующих инструментов для поддержки самостоятельной оценки, и можно обратиться к ряду партнеров за поддержкой. Некоторые примеры включают:**

- НАТО (2009), *Building Integrity Self-Assessment Questionnaire and Peer Review Process*
- DCAF (2019), *Toolkit on Police Integrity*, (глава 9, раздел 3.1)

На основе оценок, вероятно, будут определены отправные точки для поддержки, охватывающие такие области, как разработка правовых и политических рамок, поощрение добросовестности на институциональном уровне, поддержка в создании базы данных и наращивании потенциала для персонала сектора безопасности и поддержка внешнего надзора. Последующие разделы главы содержат обзор соответствующих примеров по этим категориям.<sup>18</sup>

17 Для получения дополнительной информации см. Миссия ОБСЕ в Черногории, *Perception of the police in Montenegro: Results of a quantitative survey* (Подгорица, 2020 г.).

18 Учитывая, что невозможно предоставить подробное руководство по каждой области, в тексте выделено, где можно найти подробное руководство для развития помощи в этих областях..

## Вставка 3



### Что необходимо рассмотреть в рамках оценок по укреплению добросовестности?

Сферу охвата оценки необходимо определить с учетом конкретного контекста и полученного мандата, для проведения мероприятия. С помощью сочетания методологий (например, кабинетных исследований, составления обзора заинтересованных сторон, полуструктурированных интервью, опросов и т. д.) оценки могут быть направлены, среди прочего, на:

- ▶ Составление обзора применимых международных и региональных минимальных стандартов добросовестности. *Привержено ли правительство каким-либо международным или региональным стандартам?*
- ▶ Сопоставление обзора всех соответствующих законодательных и национальных и местных политических рамок, охватывающих вопросы, связанные с добросовестностью. *Существуют ли законы, устанавливающие минимальные стандарты добросовестности для государственного сектора (или конкретно для сектора безопасности) на национальном и/или местном уровнях? Существуют ли национальные и/или местные стратегии и планы действий по борьбе с коррупцией?*
- ▶ Определение видов и частоты коррупции и других нежелательных практик, совершаемых сектором безопасности и его компонентами (например, таможен, дорожной полицией). *Существует ли масштабная коррупция (т.е. злоупотребление властью на высоком уровне)? Есть ли мелкая коррупция (т.е. повседневное злоупотребление властью должностными лицами во взаимодействии с гражданами)? Существует ли тенденция к отклонению работы учреждений сектора безопасности в сторону интересов нескольких людей и в ущерб общественным интересам (в том числе законными средствами)? Если да, то каковы существующие практики?*
- ▶ Оценка политической экономии и других неформальных институциональных практик и сетей, которые могут повлиять на результаты усилий по укреплению добросовестности. *Каковы силовые и экономические отношения внутри сектора безопасности и между сектором и курирующими его структурами? Определяют ли эти отношения тип и способ совершения коррупционных действий?*
- ▶ Выявление причин для участия в коррупционных действиях. *Каковы стимулы неэтичного поведения сотрудников сектора безопасности (например, плохие условия труда и несоответствующая зарплата, отсутствие карьерных перспектив)? Обладают ли институты сектора безопасности достаточным потенциалом и ресурсами, людскими и финансовыми, для успешного выполнения своего мандата? Пригодна ли структура учреждения для поддержки культуры добросовестности? Хорошо ли сотрудники сектора безопасности осведомлены о ценностях и поведении, ожидаемом в рамках выполнения их задач?*

- ▶ Оценка сильных и слабых сторон существующих механизмов внутренней подотчетности и внешнего надзора. *Разработали ли институты сектора безопасности кодексы поведения или аналогичные инструменты? Доступны ли они для всех сотрудников? Какие санкции предусмотрены в случае неподобающего поведения? Имеются ли внутренние и внешние механизмы подотчетности и функционируют ли они? Каким учреждениям поручено контролировать уровень добросовестности (или его отсутствие) в секторе безопасности? Каков их мандат? Они независимые? Как они финансируются? Как избираются их члены?*
- ▶ Понимание местных стандартов и оценка уровня осведомленности широких слоев населения. *Как население воспринимает профессиональную добросовестность сектора безопасности? Каковы потребности? Каковы возможности для дальнейшего укрепления добросовестности институтов сектора безопасности? Каких ценностей, граждане хотели бы, чтобы учреждения сектора безопасности и их персонал, придерживались в своей деятельности?*

## 4.2 Содействие разработке правовых и политических рамок

Международные, региональные, национальные, местные правовые и политические рамки обеспечивают отправные точки для укрепления добросовестности в секторе безопасности, особенно с помощью политики и положений в учреждениях сектора безопасности. Содействие в этой области может включать в себя выявление пробелов в законодательстве, содействие разработке правовых и политических рамок в соответствии с международными стандартами и содействие практическому применению этих рамок. Хотя правовые и политические рамки, связанные с добросовестностью, будут различаться в зависимости от контекста, ниже приведены некоторые общие примеры:

- **Международные конвенции и другие инструменты и обязательства (включая обязательства в рамках ОБСЕ), принятые правительствами**, которые включают ссылки на добросовестность и демократическое управление в государственном секторе и, в частности, в секторе безопасности. Некоторые примеры включают Решения СМ ОБСЕ, перечисленные на Схеме 1, Конвенцию ООН против коррупции, пересмотренную Арушскую декларацию о надлежащем управлении и добросовестности в таможенных службах Всемирной таможенной организации, а также декларации и руководящие принципы Международной организации высших ревизионных учреждений в отношении международных профессиональных стандартов для аудита в государственном секторе.<sup>19</sup>

19 Другие преднамеренные рекомендации и стандарты см. на вебсайте DCAF website.

- **Национальное законодательство**, основанное на применимых международных стандартах и устанавливающее четкие зависящие от контекста рамки для поддержки укрепления добросовестности в секторе безопасности (например, законы о государственной службе, законы о борьбе с коррупцией, законы о слежке и т. д.).
- **Национальные стратегии** включают стратегии по борьбе с коррупцией и стратегии национальной безопасности, которые являются двумя наиболее актуальными и распространенными стратегиями в области добросовестности. Стратегии борьбы с коррупцией должны не только устанавливать минимальные стандарты, которые должны соблюдаться в государственном секторе, но и прямо указывать на их важность для сектора безопасности. В национальных стратегиях обеспечения безопасности следует также прямо упомянуть о повышении честности и неподкупности как о важном вопросе, влияющем на эффективное обеспечение безопасности.
- **Национальные планы действий**, направленные на выполнение обязательств, взятых в вышеупомянутых документах. С этой целью необходимо выделить достаточные людские и финансовые ресурсы и обеспечить подотчетность за их осуществление, в том числе путем создания четких механизмов МиО.

**Вставка 4****Примеры ключевых вопросов, которые должны быть отражены в национальной нормативной базе<sup>20</sup>**

- ▶ Ссылка на международные и региональные инструменты и уже согласованные стандарты. Сюда могут входить антикоррупционные конвенции, в которых используется более широкий подход к предотвращению коррупции на глобальном уровне.
- ▶ Отражать права человека и гендерное равенство в качестве ключевых сквозных вопросов, которые имеют основополагающее значение для содействия добросовестности.
- ▶ Обеспечить общие указания относительно путей и средств достижения этих стандартов, поощряя, среди прочего, разработку превентивных мер, кодексов поведения, положений о конфликте интересов, соответствующее наращивание потенциала и т. д.
- ▶ Поощрять установление четких правил и безопасных процедур для расширения прав и возможностей и защиты осведомителей, сообщающих о подозрительных случаях неправомерного поведения.
- ▶ Призвать к созданию адекватных механизмов подотчетности и надзора, а также соответствующих процедур и санкций для борьбы с неправомерными действиями.

20 Перечень адаптирован с веб-сайтов DCAF international standards and legal frameworks, и security sector legislation.

### 4.3 Содействие добросовестности на институциональном уровне

Обеспечение добросовестности — это не только создание основы, но и создание правильных условий на институциональном уровне. Если ожидается, что сотрудники будут подотчетны учреждениям, которые они представляют, то эти учреждения должны обеспечить четкие и прозрачные процессы принятия решений и управления, в том числе при приеме на работу. Учреждения должны обеспечивать достойные условия труда для своих сотрудников, предлагать соответствующее вознаграждение, обеспечивать безопасную рабочую среду и управлять рисками.

Все эти процессы являются частью системы внутренней подотчетности, которая позволяет учреждениям более эффективно выполнять свои задачи. В этих процессах рекомендуется дополнительно изучать и использовать цифровые инструменты для поддержки укрепления добросовестности и внутренней подотчетности по мере необходимости.<sup>21</sup> В связи с этим сотрудники ОБСЕ могут:

- **Разработать системы анализа рисков и управления рисками.** Можно разработать систему для систематического составления обзора конфиденциальных процессов (например, закупок, продвижения по службе, инспекции и т. д.), деликатных функций (как правило, сотрудников с соответствующими полномочиями по принятию решений, связанных с финансами, закупками, человеческими ресурсами и т. д.) и выявления уязвимости и рисков нарушения добросовестности. Также должны быть созданы механизмы контроля (т.е. системы внутренней подотчетности) с возможностью проведения расследований в ответ на подозрения в нарушениях. Аналогичным образом возможно разработать опросы населения и другие инструменты для систематического сбора данных о мнении населения относительно уровня добросовестности в секторе безопасности. Для поддержки этих типов усилий по предупреждению на раннем этапе, использование цифровых инструментов может стать отличной поддержкой, поскольку они легче обрабатывают и сравнивают данные. И наконец, в целях содействия повышению прозрачности и при необходимости, ОБСЕ могла бы призвать органы безопасности предоставлять эти данные общественности.

---

21 ОБСЕ, *Ministerial Council Decision N.6/20 on Decision on Preventing and Combating Corruption through Digitalization and Increased Transparency* (Тирана, 2020).



**Дополнительную информацию об оценке и управлении рисками см.:**

- ОЭСР (2017) *Recommendation of the Council on Public Integrity*
- ИНТОСАИ (2019), *Guidelines for Internal Control in the Public Sector*
- DCAF (2019), *Toolkit on Police Integrity* (глава 3, раздел 3.5)

#### Практический пример 5



### Поддержка анализа коррупционных рисков в Сербии

В 2019 году Миссия ОБСЕ в Сербии оказала содействие сектору внутреннего контроля (СВК) Министерства внутренних дел Республики Сербии (МВД) в разработке Руководства по анализу коррупционных рисков. Руководство было одобрено МВД как часть учебной программы обучения без отрыва от производства для использования инструкторами СВК и другими организационными подразделениями МВД. В течение 2020 года МВД назначило ряд рабочих групп для каждого филиала Главного управления полиции (например, СВК, дорожная полиция, пограничной полиции, специализированные подразделения и т. д.) для проведения оценки коррупционных рисков для различных видов должностей в полиции. В 2021 году Миссия, совместно с Полицейской программой ДКВС, оказала содействие МВД в обучении членов рабочих групп проведению таких оценок. Тренинг был проведен экспертами Национального антикоррупционного агентства Сербии, Главного управления по борьбе с коррупцией Румынии и СВК. Поскольку рабочие группы созданы для различных направлений работы и происходит ротация персонала, возникает необходимость в постоянном обучении по этому вопросу.

- **Укрепить управление людскими ресурсами.** Необходимо обеспечить соответствие управления персоналом учреждений сектора безопасности соответствующим международным стандартам, таким как четкое и прозрачное распределение полномочий и ответственности, соответствующие линии отчетности, справедливая и прозрачная политика найма (в том числе на должности более высокого ранга), системы продвижения по службе, основанные на заслугах, регулярные обзоры результативности, политика гендерного равенства и планирование услуг по трудоустройству после службы. Необходимо не допускать кумовство и nepотизм, а также предотвращать незаконные действия (например, незаконное обогащение).<sup>22</sup> Следует приложить усилия для соблюдения передовой международной практики в разработке профессиональных стандартов путем проведения консультаций с персоналом. Профсоюзы также должны играть роль в обеспечении достойных социальных условий и условий труда, которые являются необходимыми предпосылками добросовестности.



**Для получения дополнительной информации см.:**

- DCAF (2019), *Toolkit on Police Integrity*, который включает полезную информацию о людских ресурсах и найме и может служить пищей для размышлений другим компонентам сектора безопасности.
- DCAF (2015), *Training Manual on Police Integrity*, (главы 2 и 3 по управлению людскими ресурсами и планированию принципов добросовестности)

---

22 В соответствии со статьей 20 Конвенции ООН против коррупции, применимой ко всем государственным должностным лицам и лицам, занимающим судебные должности.

## Практический пример 6



## Разработка стратегий в области управления людскими ресурсами для повышения добросовестности полиции в Северной Македонии

В 2018 году Отдел по развитию полиции Миссии ОБСЕ в Скопье совместно с Министерством внутренних дел (МВД) создали совместные рабочие группы по управлению людскими ресурсами (УЛР) и по дисциплинарным процедурам. В 2019 году рабочие группы подготовили Стратегию по управлению людскими ресурсами (2020–2022 годы) и отчет о пересмотренных дисциплинарных процедурах, соответственно, с рекомендациями, которые необходимо осуществить в ближайшие три года. Рабочая группа по дисциплинарным процедурам установила, что многие случаи коррупции были результатом ненадлежащей практики найма и отбора лиц с низким уровнем профессиональной добросовестности. Кроме того, было признано, что действующая практика обучения этике и проведения традиционных ответных расследований в ответ на жалобы на неправомерные действия полиции недостаточна для формирования культуры добросовестности во всем учреждении. Чтобы изменить эту практику, в дополнение к всестороннему обучению этике было рекомендовано проведение более активных расследований.

С учетом этого рабочая группа наметила следующие рекомендации по укреплению добросовестности полиции:

- ▶ Введение дисциплинарной меры за несообщение о неправомерных действиях коллег;
- ▶ Создание системы раннего вмешательства (предотвращение на раннем этапе) для сотрудников с плохим поведением;
- ▶ Создание автоматизированной системы делопроизводства для учета дисциплинарных нарушений и дисциплинарных дел;
- ▶ Внедрение матрицы дисциплинарных мер с указанием круга возможных наказаний и имеющихся смягчающих и отягчающих обстоятельств для каждого типа классифицированного проступка;
- ▶ Обеспечение более качественной подготовки для всех участников всего дисциплинарного процесса (дисциплинарных комиссий, сотрудников внутреннего контроля и т.д.);
- ▶ Разработка конкретных мероприятий, направленных на деполитизацию сотрудников полиции и МВД в целях обеспечения профессиональной добросовестности и политической нейтральности;
- ▶ Разработка эффективной концепции профессиональной добросовестности и политики в МВД;
- ▶ Оценка риска коррупции и конфликта интересов.

Кроме того, также предусматривалось создание надежного механизма информирования общественности о вопросах, касающихся компетенции и подотчетности полиции. Это должно было послать общественности четкий и решительный сигнал о том, что случаи злоупотребления полицией властью, а также ненадлежащего поведения и обращения со стороны сотрудников МВД должны разрешаться быстро и в полном соответствии с соответствующими правовыми нормами.

- **Выявлять и продвигать передовой опыт по устранению стимулов к неправомерным действиям и созданию возможностей для укрепления добросовестности.** Заработная плата должна быть соответствующей и выплачиваться вовремя, чтобы не приходилось искать другие источники дохода.<sup>23</sup> Последствия для членов семьи сотрудников сектора безопасности также следует принимать во внимание при принятии решения о целесообразности льгот, таких как жилье, обучение, медицинское обслуживание и т. д. Если место работы предоставляет социальный пакет, то оно снижает потребность сотрудников в коррупционном поведении и создает для них стимулы выполнять свою работу компетентно, честно и в полном объеме в соответствии с этическими ценностями учреждения.<sup>24</sup> Аналогичным образом следует предпринять усилия для выявления существующих уязвимых мест и стимулов для злоупотреблений и содействовать их устранению. Например, количество раскрытых дел не обязательно является хорошим показателем работы сотрудников полиции, поскольку давление с целью раскрытия дел может, например, привести к применению пыток или жестокому обращению для получения признательных показаний. Хотя ОБСЕ, как правило, не может повлиять на такие вопросы, как размер заработной платы, можно приложить усилия для поддержки национальных институтов в выявлении возможностей для добросовестности, предоставления консультаций и содействия обмену передовым опытом. Ключевым партнером в определении позитивных и негативных стимулов, зависящих от контекста, являются соответствующие и достаточно эффективные профсоюзы в секторе безопасности.
- **Усилить финансовое управление.** Непрозрачное управление финансами в учреждениях сектора безопасности, отсутствие контроля над расходами и разрыв между формированием политики, планированием и составлением бюджета являются мощными факторами, способствующими коррупции, стимулируя персонал к невыполнению своих обязанностей в соответствии с правилами, руководящими принципами и этическими ценностями, установленными их учреждением.<sup>25</sup> Кроме того, в секторе безопасности коррупция часто может иметь место при заключении контрактов и закупках, поскольку соответствующая информация часто является конфиденциальной по соображениям безопасности и может включать ограничения связанные с безопасностью в отношении конкуренции в тендерах или ограничения на последующий аудит и расследование. Таким образом, следует уделять больше внимания поддержке государств-участников в создании или укреплении надлежащего финансового управления в органах безопасности, в том числе путем создания эффективных систем инспекции и аудита, четких и прозрачных процессов закупок и соответствующих механизмов декларирования доходов и активов

---

23 Для дальнейшего изучения возможностей и ограничений экономических стимулов следует рассмотреть возможность проведения консультаций с Министерством финансов.

24 Институт мира США, *Fighting Corruption in Security Sector Reform* (Вашингтон, округ Колумбия, 2010 г).

25 См. также веб-сайт DCAF по building integrity и управлению ресурсами.

государственных должностных лиц. Все эти процессы могут в значительной степени выиграть от цифровизации.<sup>26</sup>



**Для получения дополнительной информации обратитесь к таким инструментам, как:**

- ОБСЕ (2016), *Handbook on Combating Corruption* (в частности части 7 и 8)
  - Всемирный банк (2017), *Securing Development: Public Finance and the Security Sector*
- 
- **Продвигать институциональную культуру добросовестности.** Усилия по укреплению добросовестности на институциональном уровне не должны ограничиваться только совершенствованием практики и процессов управления. Культура учреждения и общая рабочая среда одинаково важны для успеха любой реформы. Каким образом усилия по обеспечению честности и неподкупности формируются и воспринимаются в рамках учреждения, будет влиять на отношение сотрудников, поведение которых имеет важное значение для достижения долгосрочных изменений. Поощрение институциональной культуры, которая признает профессиональную добросовестность в качестве ключевой ценности, может, таким образом, в значительной степени способствовать успеху реформ в любой другой области, будь то управление людскими ресурсами, финансовыми ресурсами, управление рисками или предотвращение неправомерных действий.

#### 4.4 Содействие добросовестности на индивидуальном уровне

Для обеспечения добросовестности в секторе безопасности персонал должен быть обеспечен легкодоступными инструментами, четко определяющими общие этические ценности, ожидаемые от организации, которую они представляют. Более того, если сотрудники должны нести внутреннюю ответственность за свои действия, они должны быть наделены способностями и средствами для выполнения своих обязанностей в соответствии с установленными стандартами. Для поддержки усилий в этой области сотрудники ОБСЕ могут:

- **Поддерживать разработку и пересмотр кодексов поведения (или аналогичных инструментов) и проводить регулярное обучение по использованию таких инструментов.** Кодексы поведения предлагают важные инструменты для руководства поведением персонала, путем определения ожиданий и требований профессионального поведения. Они могут охватывать такие области, как конфликты интересов, декларирование предложе-

---

26 В соответствии с ОБСЕ, *Ministerial Council Decision N.6/20 on Decision on Preventing and Combating Corruption through Digitalization and Increased Transparency* (Тирана, 2020 г.).

ний/подарков, разглашение информации об активах, обращение с конфиденциальной информацией, злоупотребление служебным положением и т.д. Кодексы должны быть легко доступны для всех сотрудников службы безопасности, прочно основаны на этике и ценностях и интересны для чтения, с простой структурой, графикой и доступным (не юридическим) текстом.<sup>27</sup> Тем не менее, хотя формулировка их содержания имеет основополагающее значение, они также должны предусматривать механизмы осуществления (например, обеспечение регулярного обучения, назначение контактных лиц для предоставления дополнительной информации при необходимости и т. д.), санкции за несоблюдение и механизмы надзора.

#### Вставка 5



### Учебные онлайн-модули

- **Курс ОБСЕ по надлежащему управлению и борьбе с коррупцией:** В 2018 году БКЭЭД запустило ряд учебных онлайн-модулей (на английском и русском языках) по предупреждению и борьбе с коррупцией для государственных служащих, представителей правоохранительных органов, частного сектора и гражданского общества на OSCE e-learning platform (платформа электронного обучения ОБСЕ). Модули учебной программы, которые включают специальный модуль по добросовестности, основаны на OSCE Handbook on Combating Corruption (Справочнике ОБСЕ по борьбе с коррупцией) и содержат основную информацию об имеющихся инструментах и средствах предотвращения коррупции и борьбы с ней. Хотя модули предназначены для более широкой аудитории, их также можно использовать как часть мероприятий по повышению осведомленности и борьбе с коррупцией в секторе безопасности.
- **Курсы DCAF по вопросу добросовестности полиции:** эти курсы были разработаны DCAF в рамках Программы повышения профессиональной добросовестности полиции. Они дают четкое представление о добросовестности полиции, факторах, влияющих на нее, и основных участниках, которые могут способствовать укреплению и поддержанию профессиональной добросовестности (курс 1 уровня). Курсы также описывают возможности приобретения знаний о содействии, поддержании и укреплении организационных этических принципов (курс 2 уровня). Оба курса, а также курс для координаторов, доступны на DCAF website (веб-сайте DCAF).

27 Transparency International, *Building integrity and countering corruption in defence and security: 20 practical reforms* (Лондон, 2011), стр. 35.

## Практический пример 7



## Укрепление потенциала в области подготовки по вопросам профессиональной добросовестности в Черногории

По просьбе Министерства внутренних дел Миссия ОБСЕ в Черногории с 2014 года, совместно с Программой DCAF по укреплению добросовестности полиции, оказывала содействие инициативам по укреплению добросовестности полиции. Первым совместным мероприятием, организованным Полицейской академией, стал «Семинар по стратегическому планированию добросовестности полиции», проведенный в конце 2014 года. За этим мероприятием последовал семинар национальных заинтересованных сторон, организованный DCAF, в партнерстве с Миссией, для обсуждения обучения, необходимого Министерству внутренних дел и оценки приоритетов Академии в отношении внешней помощи. В нем приняли участие сотрудники высшего и среднего звена Полицейской академии, Министерства внутренних дел, Управления полиции, Департамента внутреннего контроля полиции и Управления по правовым вопросам и кадрам, а также представители средств массовой информации и гражданского общества.

Особое внимание уделялось наращиванию потенциала в рамках обучения без отрыва от работы в области добросовестности. В 2015 году был организован тренинг для координаторов по вопросам добросовестности полиции и координаторов по гендерным вопросам. Цель состояла в том, чтобы создать небольшой пул инструкторов для укрепления внутренних ресурсов полиции для самостоятельного проведения обучения без отрыва от работы по вопросам гендера и добросовестности для сотрудников полиции. В 2017 году аналогичное обучение было вновь проведено в качестве компонента повышения квалификации для тех, кто уже прошел обучение в 2015 году. Позже Миссия провела мероприятия по мониторингу обучения сотрудников полиции без отрыва от службы, проводимого обученными координаторами в разных частях страны. Полученные отзывы были использованы для улучшения учебных программ для сотрудников полиции и разработки более целенаправленной подготовки. Были также предприняты усилия по объединению очного обучения с курсами электронного обучения и созданию онлайн-обучающей платформы. Кроме того, чтобы заручиться поддержкой руководства полиции в вопросах добросовестности, в том числе важности обучения без отрыва от работы, Миссия и DCAF провели в 2017 году семинар по вопросам обеспечения добросовестности и стратегического планирования для руководителей полиции.

### Извлеченные уроки:

- ▶ Наращивание потенциала полиции для обеспечения обучения без отрыва от производства в различных частях страны и осуществление параллельных усилий, чтобы заручиться поддержкой со стороны руководства высшего звена стало успешной стратегией, обеспечивающей устойчивость и поощряющей национальную и местную ответственность.
- ▶ Очень важно было тщательно спланировать выбор координаторов, так как это помогло выявить сотрудников полиции с определенным уровнем полномочий и хорошей репутацией. Эти координаторы, участвовавшие на добровольной основе, придерживались высокого уровня легитимности при обучении своих коллег.

- ▶ Создание группы инструкторов позволило Управлению полиции проводить тренинги по вопросам добросовестности и гендерной проблематики в различных частях страны по запросу.
- ▶ Планирование мероприятий по мониторингу и оценке для отслеживания прогресса и результатов обучения без отрыва от работы, проводимого обученными координаторами, позволило повысить эффективность и целенаправленность усилий Миссии с учетом потребностей.

- **Повысить уровень знаний сотрудников об их правах и обязанностях путем проведения обучения и разработки информационных материалов.** Важно, чтобы сотрудники сектора безопасности были знакомы с соответствующими правовыми нормами и оперативными инструкциями и понимали последствия нарушения правил.<sup>28</sup> Предоставление программ обучения и подготовки инструкторов, а также разработка рекламных материалов (брошюр, листовок, видеороликов и т. д.) могут способствовать повышению уровня осведомленности персонала о правилах, законах, кодексах поведения и любой другой нормативно-правовой базе, касающейся профессиональной добросовестности. Повышение осведомленности в области добросовестности также может быть включено в учебные программы военных, полицейских и судебных академий, а также в модули онлайн-обучения. В равной степени важно способствовать пониманию возможностей и проблем в обеспечении добросовестности в секторе безопасности среди руководства учреждений сектора безопасности и лиц, определяющих политику. Более осознанное руководство может лучше поддерживать эффективную политику и меры по укреплению добросовестности и пользоваться доверием, убеждая других в необходимых реформах.<sup>29</sup>



**Для получения дополнительной информации см.:**

- ▶ Transparency International (2016), *Building integrity and countering corruption in defence and security: 20 practical reforms*
- ▶ ОБСЕ (2016), *Handbook on Combating Corruption* (в частности главы 5 и 6)

28 Институт мира США, *Fighting Corruption in Security Sector Reform* (Вашингтон, округ Колумбия, 2010 г).

29 Transparency International, *Building integrity and countering corruption in defence and security: 20 practical reforms* (Лондон, 2011 г.), стр. 22-сс.

## Практический пример 8



### Поощрение гендерного равенства и прав человека среди сотрудников служб безопасности в Кыргызстане

Республиканский комитет солдатских матерей в Кыргызстане занимается защитой прав человека и основных свобод военнослужащих, находящихся на действительной службе в военных или военизированных структурах. Это распространяется на такие вопросы, как борьба с жестоким или унижающим достоинство обращением; защита личных и конституционных прав, в том числе избирательных прав; мониторинг вопросов питания и здоровья; и оказание психологической помощи. Программный офис ОБСЕ в Бишкеке работает с Комитетом над повышением осведомленности по этим вопросам среди лиц, находящихся на действительной службе, а также над повышением информированности военнослужащих об их правах человека и основных свободах.

Аналогичным образом, в 2017 году ОБСЕ поддержала создание «Кыргызской ассоциации женщин секторов безопасности, правопорядка и законности» на конференции, организованной Программным офисом ОБСЕ в Бишкеке в сотрудничестве с Кыргызской ассоциацией женщин-полицейских, Администрацией Президента, Парламентом, Советом обороны, Верховным судом, Правительством, Канцелярией премьер-министра, Министерством внутренних дел и всеми структурами, обеспечивающими государственную безопасность. Ассоциация представляет женщин, которые служат в государственном секторе безопасности, и стремится внести свой вклад в общее дело продвижения гендерного равенства в секторе безопасности страны. Таким образом, поддержка гендерного равенства, а также продвижение политики недопущения дискриминации стали важными отправными точками для ОБСЕ в деле укрепления ключевых ценностей добросовестности.

## 4.5 Усиление внешнего надзора

Следует укреплять механизмы внешнего надзора, чтобы обеспечить применение принципов добросовестности и добиваться возмещения ущерба и компенсации в случае их нарушения. Персонал ОБСЕ может:

- **Оказать содействие в укреплении государственных механизмов.** Государственные механизмы зависят от каждого конкретного контекста, но обычно состоят из органов по борьбе с коррупцией, институтов омбудсмена, парламентариев и парламентских комитетов, аудиторских служб, судебных органов, прокуратуры и других подобных организаций. Следует приложить усилия для разработки действенных, независимых мандатов в области надзора и наращивания потенциала для этих субъектов, чтобы обеспечить эффективный надзор за учреждениями сектора безопасности, включая нарушения кодексов поведения и других рамок добросовестности. Содействие может быть оказано посредством помощи в установлении надлежащих полномочий, включая поощрение создания

условий для финансовой независимости, функциональных институциональных процессов, таких как прозрачные процессы найма и обучение по вопросам добросовестности. Наконец, для поддержки формальных механизмов подотчетности должны быть приняты соответствующие меры для обеспечения того, чтобы легкодоступные процедуры подачи жалоб и безопасные каналы связи были доступны для жертв неправомерных действий со стороны сотрудников службы безопасности, для лиц, сообщающих о нарушениях, и других лиц, имеющих законный интерес в сообщении об отсутствии профессиональных этических принципов в сфере безопасности. Следует также приложить усилия для повышения осведомленности о существующих механизмах подачи жалоб как среди граждан, так и среди сотрудников службы безопасности (например, организация информационных сессий, распечатка листовок, распространение дополнительной информации в Интернете и по другим каналам при поддержке СМИ и т. д.).

- **Поддержка негосударственных механизмов контроля.** К негосударственным субъектам относятся организации гражданского общества, научные институты, независимые аналитические центры и средства массовой информации. ОБСЕ могла бы усилить роль и возможности этих субъектов по надзору за институтами сектора безопасности, уделяя особое внимание гражданскому обществу. Кроме того, ОБСЕ могла бы оказать содействие в создании сильных, независимых, авторитетных и уважаемых профсоюзов для сотрудников сектора безопасности в качестве ключевого участника надзора за кадровым и финансовым управлением институтов безопасности. ОБСЕ может также организовать совместные семинары для журналистов и пресс-секретарей учреждений сектора безопасности по освещению в СМИ информации о секторе безопасности (например, по таким темам, как журналистские расследования в сфере коррупции, повышение осведомленности о законе о свободе информации или свободе собраний).



**Дополнительную информацию об укреплении государственных и негосударственных механизмов внешнего контроля см.:**

- ОБСЕ (2016), *Handbook on Combating Corruption* (разделы 12–15)
  - DCAF (2021), *Toolkit for Security Sector Reporting: Media, Journalism and Security Sector Reform*
- **Содействие укреплению сотрудничества и координации между антикоррупционными агентствами и другими надзорными органами.** Хотя в большинстве государств-участников ОБСЕ уже существуют различные надзорные субъекты, специализированные агентства по предупреждению коррупции и другие надзорные органы часто разбросаны по всем уровням власти, а общая система остается глубоко фрагментированной и неэффективной, что иногда приводит к конфликтам по поводу мандатов и обязанностей. Чтобы укрепить подход, ориентированный на управление, усилия можно было бы сосредоточить на содействии сотрудничеству и координации между антикоррупционными агент-

ствами и надзорными органами, а также между ними и самими учреждениями сектора безопасности в целях поддержки согласованной и эффективной системы подотчетности.



Для получения дополнительной информации см.:

- WFD (2020), *Combatting corruption capably: an assessment framework on parliament's interaction with anti-corruption agencies*
- Содействие проведению мероприятий по повышению осведомленности, направленные на стимулирование общественного обсуждения вопросов, связанных с добросовестностью, в секторе безопасности, а также содействие обмену опытом и передовой практикой на региональном уровне. Учитывая, что добросовестность зависит от местных, национальных и региональных стандартов и политических реалий, а политическая воля является движущей силой устойчивых реформ, стимулирование общественных обсуждений и создание пространства для диалога являются ключевыми отправными точками для программ по укреплению добросовестности. Например, национальные и региональные круглые столы могут предоставить заинтересованным сторонам платформу для достижения общего понимания сферы охвата и важности добросовестности в секторе безопасности, в том числе, по мере возможности, для достижения консенсуса по наиболее важным приоритетам и проблемам укрепления добросовестности в конкретном контексте.





## 5. Контрольный перечень

Следующий контрольный перечень предназначен для того, чтобы помочь персоналу по управлению программой/проектом:

- Планировать программу, ориентированную на результаты, мониторинг и оценку поддержки в сфере УСБ/Р;
- Реализовать подходы, ориентированные на результаты, в рамках различных типов содействия в сфере УСБ/Р.

Цель состоит не в том, чтобы «проверить» каждый пункт, а в том, чтобы предоставить памятную записку для рассмотрения ключевых аспектов и предложений, которые могут иметь отношение к вашей повседневной работе.

### Внедрение межизмеренческих подходов

Чтобы обеспечить программную поддержку укреплению добросовестности и извлечь пользу из опыта и знаний по трем измерениям безопасности ОБСЕ, рекомендуется учитывать следующие соображения:

#### Определить аспекты вашей программы/проекта по укреплению добропорядочности, которые могут иметь отношение к другим измерениям:

- Если проект/программа направлен(а) на повышение добросовестности государственного сектора, считается ли сектор безопасности ключевым компонентом государственного сектора?
- Если проект/программа нацелен(а) конкретно на учреждения сектора безопасности, есть ли вклад и уроки, извлеченные вторым измерением, которые следует принять во внимание?
- Были ли полностью интегрированы и учтены элементы верховенства права, прав человека и гендерного равенства?

#### Рассмотрите возможность создания механизмов для поддержки координации и сотрудничества в рамках оказания текущего содействия:

- Возможно ли создать межизмеренческую рабочую группу для поддержки обмена информацией и координации в рамках текущей поддержки усилий по укреплению добросовестности в секторе безопасности?

- В качестве альтернативы, можно ли интегрировать содействие по укреплению добросовестности в существующие рабочие группы, занимающиеся смежными или более широкими тематическими областями?

### **Если уместно, рассмотрите возможность совместного планирования программы/проекта с другими измерениями:**

- Есть ли возможность совместного планирования программы/проекта с другими измерениями?
- Можно ли считать другие измерения ключевым партнером на этапе осуществления? Например, другие измерения могут обладать ключевыми экспертными знаниями и опытом, которыми можно будет поделиться на тренингах, конференциях, технических встречах и т. д.

### **По крайней мере, рассмотрите возможность проведения консультаций с коллегами из других измерений:**

- При планировании и разработке программы/проекта, направленного на укрепление добросовестности в сектора безопасности, проконсультируйтесь с другими коллегами ОБСЕ, чтобы определить возможность для синергии с другими текущими проектами, и проведите мозговой штурм по извлеченным урокам и проблемам, которые могут иметь отношение к разработке и осуществлению проекта.

## **Оказание содействия, основанного на управлении для укрепления добросовестности в секторе безопасности**

При планировании и осуществлении проектов/программ, связанных с укреплением добросовестности в секторе безопасности, помимо применения принципов надлежащего управления, следует учитывать следующие три аспекта:

### **Поощрять инклюзивные подходы при разработке, осуществлении и надзоре за деятельностью по укреплению добросовестности:**

- Были ли выявлены и проведены консультации со всеми субъектами, имеющими законный интерес (например, учреждения сектора безопасности, аудиторские службы, профсоюзы, парламентские группы, гражданское общество, другие надзорные учреждения и т. д.)?
- Были ли их соображения должным образом отражены при разработке проекта?

- Будут ли задействованы все соответствующие партнеры на этапе осуществления?  
Каким образом?
- Были ли учтены проблемы и последствия для каждого пола?

### Приоритизация содействия через призму институционального строительства:

- Рассматривает ли программа/проект только укрепление индивидуального потенциала в области добросовестности или она также направлена на создание необходимых институциональных процессов и механизмов для содействия изменениям в управлении?
- Если в основном фокус направлен на наращивание индивидуального потенциала, есть ли возможности для развития синергии с другими проектами, направленными на институциональную реформу?
- Если основное внимание уделяется наращиванию институционального потенциала, было ли учтено время, необходимое для достижения устойчивых изменений, при разработке программы/проекта?
- Выходит ли программа/проект за рамки системы наказаний и направлена ли она на создание возможностей для добросовестности?

### Содействие уделению особого внимания как внутренней подотчетности, так и внешнему надзору:

- Как решается вопрос внутренней подотчетности?
- Принимаются ли меры по обеспечению подотчетности на всех уровнях сектора безопасности или существуют ли соответствующие механизмы или существующие механизмы нацелены только на низшие чины?
- Рассматривает ли проект как государственные, так и негосударственные механизмы надзора? Обладают ли эти механизмы сильными полномочиями по надзору за добросовестностью учреждений сектора безопасности?
- Имеют ли государственные и негосударственные надзорные механизмы необходимые возможности для успешного выполнения своих мандатов?
- Даже если проект/программа не направлен(а) конкретно на обеспечение внутренней подотчетности и/или внешнего надзора за добросовестностью, определил(а) ли проект/программа отправные точки для этих областей?

## Определение ключевых отправных точек для программной поддержки

Если есть заинтересованность к оказанию дальнейшего содействия укреплению добросовестности учреждений сектора безопасности, сотрудники ОБСЕ могут рассмотреть следующие отправные точки для программной поддержки:

### Оценка потребностей в укреплении добросовестности:

Для того, чтобы определить приоритетные области для оказания содействия и разработки индивидуальных инициатив по укреплению добросовестности, учитывающие конкретные проблемы, риски, потребности и возможности в укреплении добросовестности учреждений сектора безопасности, сотрудники ОБСЕ могут:

- Включить аспекты добросовестности в более широкие оценки потребностей в сфере УСБ/Р;
- Провести углубленную оценку в области укрепления добросовестности в качестве основы для разработки программы/проекта;
- Оказание поддержки в проведении самостоятельной оценки учреждений сектора безопасности на предмет обеспечения честности и неподкупности.

При проведении оценки потребностей или содействии в проведении самостоятельной оценки следует рассмотреть следующие вопросы:

- Какие существуют применимые международные стандарты, правовые и политические рамки?
- Какие виды коррупционной деятельности чаще всего выявляются в секторе безопасности?
- Какие существуют механизмы подотчетности?
- Какое мнение у населения?
- Какие существуют потребности с точки зрения профессиональной добросовестности соответствующих органов безопасности?
- Почему эти потребности до сих пор не удовлетворены?
- Были ли проведены консультации со всеми соответствующими заинтересованными сторонами?

- Какие существуют риски и возможности для укрепления добросовестности в секторе безопасности?
- Какие существуют приоритеты реформ? На каком уровне (институциональном, индивидуальном и т.д.)?

### Поддержка правовых и политических рамок:

Для поддержки разработки и пересмотра нормативно-правовой базы, может быть оказано содействие путем проведения информационно-просветительских мероприятий и/или предоставления технических консультаций и оказания поддержки (например, по выявлению пробелов в законодательстве, разработке нормативно-правовой базы и их практическое применение). В частности, сотрудники ОБСЕ могли бы ориентироваться на следующие уровни:

- Национальное законодательство
- Национальные и местные стратегии и политики по борьбе с коррупцией, безопасности и добросовестности
- Национальные планы действий

При поддержке этих рамок, помимо прочего, необходимо принять во внимание следующее:

- Существуют ли ссылки на международные и региональные инструменты и другие соответствующие стандарты?
- Упоминаются ли права человека и гендерное равенство в качестве ключевых элементов честности и неподкупности?
- Имеются ли четкие указания о путях и средствах достижения целей по укреплению добросовестности?
- Существуют ли четкие правила и процедуры для расширения прав и возможностей и защиты лиц, сообщающих о нарушениях (осведомителей)?
- Имеется ли четкий мандат по созданию адекватных механизмов подотчетности и надзора?

### Содействие добросовестности на институциональном уровне:

Должны быть установлены четкие и прозрачные процессы принятия решений и управления в учреждениях сектора безопасности. С этой целью сотрудники ОБСЕ могут рассмотреть следующие вопросы:

- Поддержка разработки систем анализа рисков и управления рисками;
- Предоставление технических консультаций по укреплению управления людскими ресурсами;
- Определение и распространение передовой практики по устранению стимулов к неправомерным действиям и созданию возможностей для повышения добросовестности;
- Поддержка институциональной культуры и рабочей среды, в которых добросовестность рассматривается как ключевая ценность;
- Проведение технических консультаций по укреплению финансового управления.

### Содействие добросовестности на индивидуальном уровне:

Сотрудникам службы безопасности необходимо предоставить инструменты и возможности для выполнения своих обязанностей в соответствии со стандартами добросовестности, установленными учреждением безопасности, которое они представляют. С этой целью сотрудники ОБСЕ могут рассмотреть следующие вопросы:

- Поддержка разработки и пересмотра кодексов поведения и аналогичных инструментов;
- Повышение информированности сотрудников сектора безопасности об их правах и обязанностях путем подготовки и разработки информационных материалов;
- Поощрение ценностей и подходов, способствующих укреплению добросовестности.

### Усиление внешнего надзора:

Необходимо усилить механизмы внешнего надзора, чтобы обеспечить применение принципов добросовестности и добиваться возмещения ущерба и компенсации в случае их нарушения. С этой целью сотрудники ОБСЕ могут оказать содействие:

- Укреплению механизмов государственного надзора путем содействия установлению действенных и независимых мандатов, наращиванию потенциала, обучению;
- Повышению потенциала негосударственных надзорных механизмов путем наращивания потенциала, обучения и т. д.;
- Укрепление сотрудничества и координации между антикоррупционными органами и между ними и другими надзорными органами;
- Мероприятия по повышению осведомленности для стимулирования общественного обсуждения вопросов, связанных с добросовестностью в секторе безопасности, а также для поддержки обмена опытом и передовой практикой на региональном уровне.





## 6. Ресурсы

- ▶ Андерсон С. Дж. и Твердова Ю. В., «Коррупция, политическая лояльность и отношение к правительству в современной демократии», *Американский журнал политических наук*, 47(1), 2003 г., стр. 91-109.
- ▶ Клаусен Б., Краай А. и Ньири З., «Коррупция и доверие к государственным учреждениям: данные глобального исследования», *Экономический обзор Всемирного банка*, 25(2), 2011 г., стр. 212-249.
- ▶ DCAF, *Инструментарий для освещения сектора безопасности: СМИ, журналистика и реформа сектора безопасности* (Женева, 2021 г.). <https://www.dcaf.ch/toolkit-security-sector-reporting-media-journalism-and-security-sector-reform>.
- ▶ DCAF, *Руководство по добросовестности полиции* (Женева, 2019 г.). <https://www.dcaf.ch/toolkit-police-integrity>.
- ▶ DCAF, *Учебное пособие по добросовестности полиции* (Женева, 2015 г.). [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF\\_PIBP\\_Training%20Manual\\_ENG\\_2019\\_web\\_0.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_PIBP_Training%20Manual_ENG_2019_web_0.pdf).
- ▶ ИНТОСАИ, *Руководство по стандартам внутреннего контроля для государственного сектора* (Брюссель, 2019 г.). <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/2/2019/09/INTOSAI.pdf>.
- ▶ НАТО, *Вопросник для самостоятельной оценки в области укрепления добросовестности и процесс коллегиального обзора* (Брюссель, 2009 г.). <https://cids.no/wp-content/uploads/pdf/SAQ-English.pdf>.
- ▶ ОЭСР, *Рекомендация ОЭСР Совета по добросовестности государственных служащих* (Париж, 2017 год). <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>.
- ▶ ОЭСР, *Предотвращение захвата политики: добросовестность при принятии государственных решений* (Париж, 2017 г.). <https://www.oecd.org/gov/preventing-policy-capture-9789264065239-en.htm>.
- ▶ Совет министров ОБСЕ, *Решение № 4/16 об укреплении надлежащего управления и содействии взаимодействию* (Гамбург, 2016 г.). <https://www.osce.org/cio/289316>.
- ▶ Миссия ОБСЕ в Черногории, *Мнение полиции в Черногории: результаты количественного исследования* (Подгорица, 2020 г.). <https://www.osce.org/mission-to-montenegro/475025>.
- ▶ ОБСЕ, *Руководство по борьбе с коррупцией* (Вена, 2016 г.). <https://www.osce.org/secretariat/232761>.
- ▶ ОБСЕ, *Решение Совета министров № 6/20 о предотвращении коррупции и борьбе с ней посредством цифровизации и повышения прозрачности* (Тирана, 2020 г.), MC.DEC/6/20. <https://www.osce.org/files/f/documents/3/7/479759.pdf>.
- ▶ ОБСЕ, *Декларация Совета министров об укреплении надлежащего управления и борьбе с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма* (Дублин, 2012 г.), MC.DOC/2/12. <http://www.osce.org/cio/97968>.
- ▶ ОБСЕ, *Подход ОБСЕ к управлению сектора безопасности и реформированию этого сектора (УСБ/Р): Доклад Генерального секретаря ОБСЕ* (Вена, 2019 г.). <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/414725.pdf>.
- ▶ Transparency International, *Обеспечение добросовестности и противодействие коррупции в сфере обороны и безопасности: 20 практических реформ* (Лондон, 2011 г.). [https://images.transparencycdn.org/images/2009\\_HandbookBuildingIntegrity\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2009_HandbookBuildingIntegrity_EN.pdf).

- ▶ Transparency International, *Обеспечение добросовестности и противодействие коррупции в сфере обороны и безопасности: 20 практических реформ* (2-е издание) (Лондон, 2016 г.). <https://ti-defence.org/publications/building-integrity-and-reducing-corruption-in-defence-security-20-practical-reforms/>.
- ▶ Институт мира США, *Борьба с коррупцией при реформировании сектора безопасности* (Вашингтон, округ Колумбия, 2010 г.). <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/Policy-and-Research-Papers/Fighting-Corruption-in-Security-Sector-Reform>.
- ▶ WFD, *Эффективная борьба с коррупцией: система оценки взаимодействия парламента с антикоррупционными органами* (Лондон, 2020 г.). <https://www.wfd.org/what-we-do/Izvori/combating-corruption-capably-assessment-framework-parliaments-interaction>.
- ▶ Всемирный банк, *Обеспечение развития: государственные финансы и сектор безопасности* (Вашингтон, округ Колумбия, 2017 г.). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25138>.

## Вебсайты

- ▶ Целостность сектора безопасности, DCAF – Законодательные инструменты: <https://securitysectorintegrity.com/bi-tools/legislative-tools/>
- ▶ Целостность сектора безопасности, DCAF – Правовая база и международные стандарты укрепления добросовестности: <https://securitysectorintegrity.com/standards-and-regulations/international-standards/>
- ▶ Целостность сектора безопасности DCAF – Законодательство сектора безопасности : <https://securitysectorintegrity.com/building-integrity/>
- ▶ DCAF Security Sector Integrity – Security Sector Legislation: <https://securitysectorintegrity.com/standards-and-regulations/security-sector-legislation/>
- ▶ DCAF Security Sector Integrity – Resource Management: <https://securitysectorintegrity.com/defence-management/resource-management/>
- ▶ Платформа электронного обучения ОБСЕ: <https://elearning.osce.org/>





## Рекомендуемая литература

### Реформа полиции и уголовного правосудия

- ▶ ОБСЕ, *Информационный материал для сотрудников полиции: Домашнее насилие [на узбекском языке]* (Ташкент, 2020 г.). <https://www.osce.org/project-coordinator-in-uzbekistan/450970>
- ▶ DCAF, *функции контрразведки и правоохранительной деятельности в разведывательном секторе* (Женева, 2020), <https://www.dcaf.ch/counterintelligence-and-law-enforcement-functions-intelligence-sector>.
- ▶ ОБСЕ, *Понимание роли гендерного аспекта в предотвращении и противодействии насильственному экстремизму и радикализации, ведущей к терроризму – передовая практика для правоохранительных органов* (Вена, 2019 г.). <https://www.osce.org/secretariat/420563>.
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ, *Гендер, разнообразие и правосудие: обзор и рекомендации* (Варшава, 2019 г.). <https://www.osce.org/odihr/gender-diversity-justice-paper>.
- ▶ ОБСЕ, *Разработка планов межведомственного сотрудничества по борьбе с преступлениями на почве ненависти: методология* (Варшава, 2018 г.). <https://www.osce.org/odihr/402305>.
- ▶ ОБСЕ, *Руководство по совместному обучению полиции и прокуроров борьбе с преступлениями на почве ненависти* (Варшава, 2018 г.). <https://www.osce.org/odihr/402296>.
- ▶ ОБСЕ, *Выявление незарегистрированных преступлений на почве ненависти с использованием выборки, ориентированной на респондентов: методология* (Варшава, 2018 г.). <https://www.osce.org/odihr/402314>.
- ▶ ООН, *Полицейское руководство ООН по работе полиции, ориентированной на сообщества, в операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира* (Нью-Йорк, 2018 г.). <https://police.un.org/en/manual-community-oriented-policing-in-peace-operations>.
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ, *Руководящий документ по Правилам Нельсона Манделы: внедрение пересмотренных Минимальных стандартных правил обращения с заключенными Организации Объединенных Наций* (Варшава, 2018 г.). <https://www.osce.org/odihr/389912>.
- ▶ ОБСЕ, *Руководство по работе полиции на основе разведывательных данных* (Вена, 2017 г.). <https://www.osce.org/chairmanship/327476>.
- ▶ Центр ОБСЕ в Бишкеке, *Предупреждение попыток в изоляторах временного содержания при Министерстве внутренних дел Кыргызской Республики: мониторинг, реагирование, реабилитация* (Бишкек, 2011 г.). <http://www.osce.org/bishkek/93782>.

## Реформа в области обороны

- ▶ DCAF, *Юридический справочник по правам призывников* (Женева, 2020 г.).  
<https://www.dcaf.ch/legal-handbook-rights-conscripts>.
- ▶ ОБСЕ, *Гендерные вопросы в военных операциях: руководство для военнослужащих, работающих на тактическом уровне в операциях по поддержанию мира* (Вена, 2018 г.).  
<https://www.osce.org/secretariat/401705>.
- ▶ DCAF, *Понимание военной юстиции: практические заметки* (Женева, 2018 г.).  
[https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Military-Justice\\_Practice-Note\\_eng.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Military-Justice_Practice-Note_eng.pdf).
- ▶ DCAF, *Руководство по социальным сетям для институтов омбудсмена вооруженных сил* (Женева, 2016 г.).  
<https://dcaf.ch/social-media-guide-ombuds-institutions-armed-forces>.
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ и DCAF, *Исследование по составлению обзора: Институты омбудсменов для вооруженных сил в регионе ОБСЕ* (Женева, 2015).  
<https://www.osce.org/office-for-democratic-institutions-and-human-rights/277616>.
- ▶ Ламберт, А., *Демократический гражданский контроль над вооруженными силами в эпоху после окончания холодной войны* (Берлин/Вена/Цюрих, 2009 г.).
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ и DCAF, *Справочник по правам человека и основным свободам военнослужащих, ОБСЕ/ БДИПЧ* (Варшава, 2008 г.).  
<https://www.osce.org/odihhr/31393>.

## Надзор за сектором безопасности

- ▶ DCAF, *Усиление роли парламентов в УСБ – вызовы и возможности на основе отдельных тематических исследований* (Женева, 2021 г.).  
<https://www.dcaf.ch/strengthening-role-parliament-ssg-challenges-and-opportunities-selected-case-studies>.

- ▶ DCAF, *Справочник по осуществлению мер по перехвату сообщений* (Женева, 2020 г.).  
<https://www.dcaf.ch/benchmark-implementation-measures-interception-communications>.
- ▶ Совет Европы, *Демократический и эффективный надзор за службами национальной безопасности* (Страсбург, 2015 г.).  
<https://book.coe.int/en/commissioner-for-human-rights/6682-pdf-democratic-and-effective-oversight-of-national-security-services.html>.
- ▶ ОБСЕ/БДИПЧ и DCAF, *Руководство по учету гендерных аспектов в надзоре за сектором безопасности* (Женева, 2014 г.).  
<http://www.osce.org/odihhr/118331>.
- ▶ Европейский парламент/Управление по продвижению парламентской демократии, *Парламентский надзор за сектором безопасности* (Брюссель, 2013 г.).  
<https://securitysectorintegrity.com/publication/parliamentary-oversight-security-sector/>.
- ▶ DCAF, *Парламентский надзор за сектором безопасности* (Женева, 2003 г.).  
[https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ipu\\_hb\\_english\\_corrected.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ipu_hb_english_corrected.pdf).

## Роль международных организаций

- ▶ Дэвид М. Ло (ред.), *Межправительственные организации и реформа сектора безопасности* (Женева, 2007 г.).  
<https://www.dcaf.ch/intergovernmental-organisations-and-security-sector-reform>.
- ▶ DCAF, *Обмен информацией о Кодексе поведения ОБСЕ по военно-политическим аспектам безопасности: внутригосударственные элементы* (Женева, 2019 г.).  
<https://www.dcaf.ch/node/13583>.

- ▶ DCAF, *Усиление многосторонней поддержки РСБ: исследование по составлению обзора ООН, ЕС, ОБСЕ и АС* (Женева, 2018 г.).  
<https://www.dcaf.ch/enhancing-multilateral-support-security-sector-reform-mapping-study-covering-united-nations-african>.
- ▶ Эбо А. и Хенги Х. (ред.), *Организация Объединенных Наций и реформа сектора безопасности: политика и практика* (Цюрих: LIT, 2020).  
<https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/UN%20%26%20SSR%20final%20full%20book%20april%202020.pdf>.
- ▶ ОБСЕ, DCAF, *Поддержка расширенного диалога о частных военных и охранных компаниях (ЧВОК)* (Женева, 2018 г.).  
<https://www.osce.org/forum-for-security-cooperation/384552>.
- ▶ АФБ, *Справочник консультанта по РСБ* (Стокгольм, 2016 г.).  
<https://fba.se/om-fba/publikationer/the-ssr-advisers-handbook/>.
- ▶ ООН, *Справочник по безопасности человека* (Нью-Йорк, 2016 г.).  
<https://www.un.org/humansecurity/wp-content/uploads/2017/10/h2.pdf>.

## Прочие

- ▶ АФБ, *Введение в права человека и реформу сектора безопасности* (Стокгольм, 2020 г.)  
<https://fba.se/contentassets/621dda8bf854487d845c17e90b2d8f1a/an-introduction-to-human-rights-and-security-sector-reform.pdf>.
- ▶ ОБСЕ, *Подход «мобилизации сообщества» для предотвращения и противодействия насильственному экстремизму и радикализации, ведущей к терроризму: Руководство для Центральной Азии* (Вена, 2020 г.).  
[https://www.osce.org/files/f/documents/a/7/444340\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/a/7/444340_0.pdf).
- ▶ ОБСЕ, *Роль гражданского общества в предотвращении и противодействии насильственному экстремизму и радикализации, ведущим к терроризму: Руководство для Юго-Восточной Европы* (Вена, 2018 г.).  
<https://www.osce.org/secretariat/400241>.
- ▶ Федеральное министерство обороны Австрии и DCAF, *Реформа сектора безопасности как движущая сила устойчивости на Западных Балканах: роль общей политики безопасности и обороны* (Вена, 2018 г.).  
<https://www.dcaf.ch/security-sector-reform-driver-resilience-western-balkans-role-common-security-and-defence-policy>.
- ▶ Марк Седра (ред.), *Будущее реформы сектора безопасности, Центр инноваций в области международного управления* (Ватерлоо, 2010 г.).  
[https://www.cigionline.org/sites/default/files/the\\_future\\_of\\_security\\_sector\\_reform.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/the_future_of_security_sector_reform.pdf).
- ▶ DCAF, ОБСЕ / БДИПЧ и ООН-INSTRAW, *Руководство по гендерным вопросам и реформированию сектора безопасности* (Женева, 2008 г.).  
<http://www.osce.org/odihr/70294>.

Следите за ОБСЕ



