

Управління та реформування сектора безпеки



Рекомендації
для співробітників ОБСЄ

Управління та реформування сектора безпеки (УРСБ)

**Рекомендації
для співробітників ОБСЄ**

Відень, квітень 2016 р.

© ОБСЄ 2016

Всі права захищені. Зміст даної публікації може вільно копіюватися і використовуватися в освітніх та інших некомерційних цілях, за умови, що кожне таке відтворення супроводжуватиметься посиланням на ОБСЄ в якості джерела інформації.

Опубліковано
Секретаріатом ОБСЄ
вул. Вальнерштрассе, 6
1010 Відень, Австрія
Тел.: + 43-1 514 36 180
Факс: + 43-1 514 36 105
Електронна пошта: info@osce.org
www.osce.org

За підтримки
Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС)

Зміст

Передмова

Вступ	9
Інформація стосовно Рекомендацій ОБСЄ у сфері УРСБ.	10
Слова вдячності	10

Рекомендації

Міжвимірний підхід до питань управління та реформування сектора безпеки. 15

1. Мета	15
2. Обґрунтування	15
3. Виявлення потенційної міжвимірної синергії.	19
3.1 Реформа поліції та судової системи	19
3.2 Незалежний нагляд і реформа служб безпеки.	21
3.3 Належне управління та реформування служб безпеки	22
3.4 Громадянське суспільство і реформа служб безпеки	25
3.5 Гендерна рівність і реформа служб безпеки	27
3.6 Права людини і реформа служб безпеки.	29
4. Застосування міжвимірного підходу для підтримки УРСБ.	32
4.1 Просування стратегічного бачення підтримки в державі	32
4.2 Використання новоствореного міжвимірного підходу до УРСБ – як відправної точки для згуртування національних суб'єктів навколо важливості прийняття цілісного до УРСБ	33
4.3 Визначення ролей і обов'язків	34
4.4 Підтримка внутрішніх механізмів координації	35
4.5 Усвідомлення того, що міжвимірна координація може потребувати системи мотивації.	35
5. Ключові аспекти.	36

Рекомендації

Оцінка потреб в сфері управління та реформування сектора безпеки 41

1. Мета	41
2. Обґрунтування	41
3. Проведення оцінки потреб	44
3.1 Планування проведення оцінки потреб.	44
3.1.1 Визначення цілей і сфери охоплення процесу оцінки потреб.	45
3.1.2 Визначення ролей і обов'язків.	45
3.1.3 Взаємодія з національними зацікавленими сторонами з са- мого початку процесу	46
3.1.4 Визначення відповідних критеріїв	47
3.1.5 Управління очікуваннями.	48
3.1.6 Підтримка міжвимірної підходу до оцінки	49
3.1.7 Усвідомлення проблем процесу збору даних.	49
3.1.8 Встановлення кола повноважень	50
3.2 Проведення підготовчого аналізу (на папері).	51
3.2.1 Аналіз відповідних джерел вторинної інформації.	51
Таблиця 1: Джерела вторинної інформації	52
3.2.2 Міркування стосовно регіонального виміру	52
3.2.3 Визначення пріоритетів для національного етапу проведен- ня оцінки.	53
3.3 Проведення оцінки (в середині країни)	53
3.3.1 Застосування комплексного підходу для проведення зустрі- чей із зацікавленими сторонами.	54
3.3.2 Визначення інструментів для збору даних	55
3.3.3 Розробка навідних запитань	55
3.3.4 Аналіз результатів	56
3.4 Подальші заходи після виконання оцінки потреб	57
3.4.1 Представлення висновків і рекомендацій.	57
3.4.2 Врахування висновків в ході планування та в процесі прове- дження моніторингу і оцінки	58
4. Головні питання, які будуть розглянуті в ході процесу оцінки	58
5. Ключові аспекти	62

Рекомендації

Підходи в сфері управління та реформування сектора безпеки, орієнтовані на здійснення впливу

65

1. Мета 65

2. Обґрунтування 65

3. Програмування для забезпечення підтримки, орієнтованої на здійснення впливу 67

3.1 Визначення національних стратегічних пріоритетів 68

3.2 Відмінності між рівнями програмних результатів 69

3.3 Використання теорії змін, з метою зберегти увагу до програмних цілей. 71

3.4 Зв'язки між проектами та довгостроковими програмними стратегіями 72

3.8 Усвідомлення необхідності доповнення довгострокових стратегій проектами з швидкою віддачею. 76

3.9 Планування моніторингу і оцінки підтримки у сфері УРСБ 78

3.10. Усвідомлення викликів стосовно забезпечення підтримки підходів у сфері УРСБ, орієнтованих на здійснення впливу 81

4. Впровадження підходів, орієнтованих на здійснення впливу 83

4.1 Продукти, отримані на основі проведених досліджень 83

4.2 Просування норм і передової практики 85

4.3 Надання юридичних консультацій. 86

4.4 Надання консультацій з питань формування політики. 88

4.5 Розбудова спроможностей 90

4.6 Моніторинг та оцінка забезпечення підтримки у сфері УРСБ. 92

5. Ключові питання 95

Рекомендації

Підходи до зміцнення регіонального співробітництва в сфері управління та реформування сектора безпеки 99

1. Мета 99

2. Обґрунтування 99

3. Виявлення потенційних підходів до зміцнення регіонального співробітництва у сфері УРСБ. 104

3.1 Підтримка процесу розбудови спроможностей на регіональному рівні 104

3.2 Розвиток регіонального співробітництва та обміну інформацією між суб'єктами сектора безпеки 105

3.3 Сприяння розробці та/або реалізації міжнародних/регіональних норм і стандартів. 106

3.4 Підтримка регіональних професійних мереж і асоціацій 108

3.5 Підтримка двостороннього співробітництва в якості першого кроку в напрямку реалізації регіональних ініціатив 109

4. Реалізація підходів до зміцнення регіонального співробітництва в сфері УРСБ 110

4.1 Врахування регіонального виміру УРСБ в процесі планування. . . . 110

4.2 Забезпечення застосування регіональних підходів на основі більш широких рамок підтримки 111

4.3 Реалізація поетапного підходу 112

4.4 Сприяння усвідомленню того, що регіональні підходи можуть бути економічно ефективними і служити для посилення принципу національної/регіональної відповідальності 113

4.5 Визнання обмежень, що мають регіональні підходи. 114

4.6 Забезпечення того, щоб регіональні підходи не стояли на заваді національним потребам у сфері УРСБ 114

4.7 Отримання вигоди від існуючих механізмів внутрішньої координації та обміну інформацією 114

5. Ключові аспекти. 115

Скорочення і аббревіатури 119

Основні зобов'язання ОБСЄ у сфері УРСБ 121

Публікації ОБСЄ у сфері УРСБ 123

Рекомендована додаткова література 126

Передмова

Питання управління та реформування сектора безпеки (УРСБ) хоч і є відносно новою концепцією, воно тісно пов'язане з комплексним розумінням поняття безпеки з точки зору ОБСЄ. Так, силами власних інституцій і польових місій, ОБСЄ протягом досить довгого часу виступає джерелом експертних знань для країн-учасниць з багатьох важливих аспектів у сфері УРСБ, включаючи реформу поліції, сфери управління кордонами та безпеки, боротьби з тероризмом, боротьби з корупцією, реформи сектора судочинства та ін. Поняття УРСБ вже має широку нормативно-правову базу в рамках ОБСЄ, а Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки від 1994 року, виступає в якості ключової точки відліку.



В останні роки поняття УРСБ отримує все ширше визнання з боку країн-учасниць ОБСЄ та виконавчих структур цієї Організації – як концепція, що відіграє важливу роль в запобіганні конфліктам, в питаннях раннього попередження, кризового менеджменту та в процесах побудови миру. Не зважаючи на те, що ОБСЄ активно працює у сфері УРСБ, Організація не має послідовного і скоординованого підходу до цього питання. Такий висновок був зроблений на основі дослідження, проведеного Женевським центром демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) про роль ОБСЄ у сфері УРСБ, на замовлення Швейцарії перед початком її головування в ОБСЄ в 2014 р. Таке розуміння ситуації, яке поділяють багато країн-учасниць, скеровує роботу Організації у сфері УРСБ протягом останніх двох років, куди також входить і розробка першої збірки таких Рекомендацій ОБСЄ у сфері УРСБ.

Ці рекомендації були підготовлені за участю всієї мережі координаторів ОБСЄ, що представляють всі виконавчі структури Організації та органи Парламентської асамблеї ОБСЄ. Такий спільний підхід дозволив нам спиратися на багатство знань і досвіду усієї нашої Організації та адаптувати Рекомендації до власної унікальної структури і потреб ОБСЄ. Ці рекомендації також спираються на сильні сторони і порівняльні переваги ОБСЄ, а саме – на комплексний підхід до питань безпеки і на всеохоплюючий і кооперативний характер її роботи, на її інституції і мережі польових місій, органи Парламентської Асамблеї, а також на здатність Організації забезпечувати окремі підходи, залежно від контексту. На основі численних існуючих нормотворчих документів та зобов'язань, ці рекомендації також, в повній мірі, дозволяють дотримуватися прерогатив і повноважень різних складових частин ОБСЄ. В цьому процесі ми, знову ж таки, покладаємося на чудову, спеціалізовану допомогу з боку ДКЗС, за яку ми дуже вдячні.

З огляду на все більш складні проблеми безпеки з якими ми стикаємося сьогодні, я переконаний, що застосування концепції УРСБ може бути вельми корисним для нашої роботи в регіоні діяльності ОБСЄ та за його межами. Ця перша збірка Рекомендацій дозволить забезпечити співробітників ОБСЄ практичними інструментами для скеровування їх повсякденної діяльності. Це, в кінцевому рахунку,

допоможе нам домогтися більш узгодженого і скоординованого підходу до надання підтримки процесам УРСБ на національному рівні і, таким чином, підвищити ефективність і результативність нашої роботи. Я впевнений, що співробітники ОБСЄ знайдуть ці рекомендації корисними та нададуть нам свій конструктивний відгук щодо їх використання, таким чином, щоб ми могли вчитися на основі їх досвіду і забезпечувати актуалізацію та удосконалення Рекомендацій з плином часу.



Ламберто Заньєр,
Генеральний секретар ОБСЄ

Рекомендації ОБСЄ

Управління та реформування сектора безпеки (УРСБ)

Вступ

Питання управління та реформування сектора безпеки (УРСБ) набуває все більшого значення для ОБСЄ і країн-учасниць, так як воно відіграє важливу роль в запобіганні конфліктам, в ранньому попередженні, кризовому менеджменті та в сфері пост-конфліктного відновлення. В рамках підготовки до головування в ОБСЄ в 2014 році, Швейцарія звернулась до Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) з проханням провести дослідження під назвою «Роль ОБСЄ у сфері управління та реформування сектора безпеки» (CIO.GAL/18/14).¹ Одним із висновків цього дослідження стала необхідність розробки рекомендацій для співробітників ОБСЄ з метою сприяння забезпеченню більш ефективної і узгодженої підтримки у сфері УРСБ. У відповідь на рекомендації, отримані в результаті дослідження, а також на прохання Швейцарії і Сербії, які послідовно головували в ОБСЄ, Організацією було запропоновано розробити збірку рекомендацій у форматі внутрішніх рекомендацій з конкретної тематики, які будуть мати суто оперативне зосередження.² Крім того, було окремо зазначено, що ці принципи ані будуть вимагати прийняття нових зобов'язань, ані стануть причиною перегляду існуючих.

Внутрішня мережа координаторів була створена у всіх виконавчих структурах ОБСЄ, які охоплюють всі три виміри безпеки з метою проведення всеохоплюючого процесу розробки цих Рекомендацій і для того, щоб забезпечити їх адаптацію до конкретного контексту діяльності ОБСЄ. Призначені координатори зробили значний внесок в цю роботу, додавши власні інституційні знання про діяльність відповідних структур, пов'язані зі сферою УРСБ. На першому семінарі, організованому в Братиславі, Словаччина, в жовтні 2014 року було розпочато роботу з напрацювання Рекомендацій, а представники новоствореної мережі координаторів у сфері УРСБ визначили чотири пріоритетні напрями для такої розробки: міжвимірний підхід до УРСБ; підходи у сфері УРСБ, орієнтовані на здійснення впливу; оцінка потреб у сфері УРСБ; та підходи до зміцнення регіонального співробітництва у сфері УРСБ. Ця робота була закріплена під час другого семінару організованого Республікою Сербія в квітні 2014 року. Рекомендації, розроблені зусиллями координаторів мережі на основі трьох раундів діяльності відображають міжвимірний підхід ОБСЄ та спираються на досвід виконавчих структур ОБСЄ і Парламентської асамблеї у всіх трьох вимірах.

¹ DCAF, The Role of the OSCE in Security Sector Governance and Reform (CIO.GAL/18/14) [ДКЗС, «Роль ОБСЄ у сфері управління та реформування сектора безпеки». Знаходиться за адресою: <http://www.dcaf.ch/Project/Supporting-the-Development-of-the-OSCE-s-Approach-to-SSG-R>

² Для отримання більш докладної інформації про партнерство ОБСЄ з ДКЗС в рамках проекту «Підтримка розвитку підходів ОБСЄ до управління та реформування сектора безпеки», див. веб-сайт ДКЗС за адресою: <http://www.dcaf.ch/Project/Supporting-the-Development-of-the-OSCE-s-Approach-to-SSG-R>

Інформація стосовно Рекомендацій ОБСЄ у сфері УРСБ

Рекомендації забезпечують інструмент для виконавчих структур ОБСЄ та їх співробітників, який допоможе дотримуватись узгодженого і скоординованого підходу до надання підтримки процесам УРСБ на національному рівні.

Мета цих процесів полягає в тому, щоб підвищити ефективність і результативність постійних зусиль Організації.

Дана збірка Рекомендацій складається з наступних розділів:

- *Міжвимірний підхід до питань управління та реформування сектора безпеки*
- *Підходи в сфері управління та реформування сектора безпеки, орієнтовані на здійснення впливу*
- *Оцінка потреб у сфері управління та реформування сектора безпеки*
- *Підходи до зміцнення регіонального співробітництва у сфері управління та реформування сектора безпеки*

Регулярна актуалізація даних рекомендацій гарантуватиме відображення та включення уроків, отриманих в результаті роботи, що триває. Крім того, подальші рекомендації будуть розроблені відповідно до потреб, визначених в даній області. У 2016 році, для цього буде розпочато процес огляду з метою оцінки ефективності їх використання і виявлення нових потреб в рекомендаціях.

Слова вдячності

Дані Рекомендації було створено за підтримки посла Ламберто Заньєра – Генерального секретаря ОБСЄ та посла Марселя Пешко – директора Центру запобігання конфліктам ОБСЄ. Координацію процесу забезпечували: Крістіан Веглі, Фабіан Грас та Олександра Пфеферле з Центру запобігання конфліктам.

Хоча подякувати всім тим, хто зробив свій внесок в цей процес не є можливим, ми висловлюємо особливу подяку членам мережі координаторів з питань УРСБ ОБСЄ, які поглиблювали текст Рекомендацій шляхом надання інформації та прикладів зі свого професійного досвіду і практичної діяльності протягом всього процесу розробки. Дякуємо і тим, хто брав активну участь у двох спеціальних семінарах з питань розробки Рекомендацій в Братиславі і в Белграді, це представники Секретаріату: Марко Бонабелло (Спеціальний представник та Координатор ОБСЄ з протидії торгівлі людьми), Мануель Айзінг (Департамент транснаціональних загроз/Підрозділ боротьби з тероризмом), Біяна Хрїстова і Соді Сакікі (Відділ зовнішніх зв'язків), Мато Мейер і Андрій Мунтян (Бюро Координатора економічної та екологічної діяльності), Ханна Сендс (Відділ з гендерних питань), Хелена Сеган і Натія Есебуа (Підрозділ підтримки програм та оцінювання), Торстен Стодіек (Департамент транснаціональних загроз/Стратегічний підрозділ у справах поліції), Більге Коцігіт (Відділ оперативного обслуговування) і Бостян Маловр (Відділ підтримки стратегій); представники інституцій ОБСЄ: Омер Фішер (БДІПЛ), Каупо Канд (ВКНМ) та Андрій Ріхтер (ПСЗМ); представники місій ОБСЄ: Михайло Асафов (Центр ОБСЄ в Астані), Самір Басік, Санджа Фітцджеральд і Джон Мартін (Місія в Боснії і Герцеговині), Володимир Біланджич (Місія в Сербії), Фабіо Піана і Мацей Дачовскі (Центр ОБСЄ в Бішкеку), Давіт Арутюнян (Офіс ОБСЄ в Єре-

вані), Річард Уїллер і Гунча Непесова (центр в Ашхабаді), Предраг Прелевіч (Місія в Чорногорії), Маркус Пучвайн (Представництво в Албанії), Невінг Рудскяер (Офіс ОБСЄ в Таджикистані), Сенад Сабовіч та Весна Вуйович-Рістовска (Місія в Косово), Антон Шевченко (Координатор проєктів в Україні), Юрай Смолек та В'ячеслав Воробйов (Місія в Скоп'є) і Стів Янг (Місія в Молдові), а також Марк Каріле і Франческо Пагані з Парламентської асамблеї ОБСЄ.

ОБСЄ висловлює подяку персоналу ДКЗС за їх невтомні зусилля і наполегливу підтримку в розробці даних Рекомендацій це, зокрема, проф. Хайнер Хенгі і Вінченца Шерер, які очолювали проєкт з боку ДКЗС, а також Тетяна Айхерт та Катрін Рід. Дані Рекомендації були б неповними без розмаїття експертних знань ДКЗС, індивідуальної допомоги і професіоналізму в поєднанні з теоретичними заходами і практичними прикладами, зібраними за допомогою мережі координаторів ОБСЄ.

ОБСЄ ще раз висловлює подяку урядам Швейцарії, Словаччини та Сербії за їх щедрю підтримку в розробці проєкту Рекомендацій.

Управління та реформування сектора безпеки (УРСБ)

Міжвимірний підхід до питань управління
та реформування сектора безпеки



Рекомендації

Міжвимірний підхід до питань управління та реформування сектора безпеки

1. Мета

Ці рекомендації покликані забезпечити співробітників ОБСЄ інформацією щодо підтримки міжвимірного підходу до питань управління та реформування сектора безпеки (УРСБ). Його мета полягає у забезпеченні відходу від такого виду фрагментарної підтримки, яка може мати обмежений вплив на практику побудови міжвимірної синергії для забезпечення узгодженої та ефективної підтримки дій задля досягнення загальних стратегічних цілей УРСБ. Підтримка міжвимірного підходу має ґрунтуватися на чіткому сприйнятті та розумінні наступних факторів: внутрішньої цінності такого підходу (Розділ 2), потенційної синергії для забезпечення підтримки УРСБ у трьох вимірах діяльності ОБСЄ (Розділ 3), та можливостей для реалізації такого підходу (Розділ 4); і, нарешті, рекомендації містять короткий виклад ключових аспектів (Розділ 5). Хоча ці рекомендації призначені для використання співробітниками ОБСЄ, вони також можуть мати відношення до інших державних та міжнародних суб'єктів, які прагнуть посилити свою підтримку у сфері УРСБ.

2. Обґрунтування

Діяльність ОБСЄ як регіональної організації заснована на широкому розумінні концепції безпеки. Вона ґрунтується на комплексному підході, сформульованому в установчих документах організації, який дозволяє розподілити власну діяльність на три «кошки» або «виміри»: військово-політичний (перший вимір), економічний та екологічний (другий вимір), гуманітарний (третій вимір).³ У цьому відношенні підхід ОБСЄ до безпеки є міжвимірним по своїй суті.

Оскільки всі три виміри діяльності ОБСЄ спрямовані на вдосконалення УРСБ, цей сектор добре підходить для застосування міжвимірного підходу. Така діяльність як реформа поліції або реформа системи оборони, зазвичай, відноситься до першого виміру. Діяльність, спрямована на підтримку належного управління в секторі безпеки, як правило, відноситься до другого виміру. І, нарешті, такі питання, як реформи системи правосуддя і пенітенціарної системи, як правило, є частиною третього виміру. Крім того, певна діяльність не завжди інституційно пов'язана з одним виміром, вона може проходити наскрізно через декілька з них. Така діяльність визначається як «наскрізна». Це має місце, наприклад, у діяльності ОБСЄ у сфері боротьби з торгівлею людьми, боротьби з тероризмом або у процесі популяризації гендерної рівності та прав людини в секторі безпеки. Кожен з цих напрямків вимагає поєднання складових усіх трьох вимірів. У наступній таблиці показано, яким чином діяльність з УРСБ

³ Для отримання більш докладної інформації дивіться «Гельсінський заключний акт», у якому визначаються три кошки діяльності, відомі як «виміри». Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe, 1975 [Заключний акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі], знаходиться за адресою: <http://www.humanrights.ch/en/standards/europe/osce/helsinki/>

вписується у традиційні міжвимірні рамки діяльності ОБСЄ.⁴

Таблиця 1: Діяльність, пов'язана з УРСБ у рамках вимірів діяльності ОБСЄ⁵

Військово-політичний вимір	Економічний та екологічний вимір	Гуманітарний вимір
<ul style="list-style-type: none"> • Реформа системи оборони • Реформа поліції • Реформа в секторі охорони державних кордонів • Реформа розвідувальних структур 	<ul style="list-style-type: none"> • Зусилля щодо забезпечення належного управління (наприклад, адміністративне управління та діяльність щодо боротьби з корупцією в секторі безпеки). • Реформа митної служби 	<ul style="list-style-type: none"> • Реформа системи правосуддя • Реформа пенітенціарної системи • Контроль з боку незалежних органів (наприклад, державних організацій захисту прав людини, офісу омбудсмена, комітетів з розгляду скарг) • Огляд нормативно-правової бази, пов'язаної з сектором безпеки • Моніторинг сприяння здійсненню права на свободу мирних зібрань з боку представників правоохоронних органів
<p>На перетині двох або більше вимірів: стратегічна політика і законотворча діяльність щодо УРСБ у відповідності з демократичними принципами; парламентський контроль над сектором безпеки; неформальний контроль з боку громадянського суспільства, в тому числі з боку засобів масової інформації; гендерна рівність і права людини в секторі безпеки; запобігання дискримінації як всередині, так і з боку сектору безпеки; боротьба з торгівлею людьми; роль сектора безпеки у запобіганні та протидії тероризму.</p>		

З метою забезпечення ефективності підтримки ОБСЄ у сфері УРСБ, потрібно заохочувати і активно застосовувати міжвимірний підхід у всіх відповідних видах діяльності, незалежно від того, чи відповідають вони «інституційно» одному чи іншому кошику/виміру в секторі безпеки.⁶ Проте, існує ризик того, що міжвимірний підхід може сприйматися як ситуація, коли структури окремого виміру забезпечують підтримку суто власній сфері УРСБ і не прагнуть робити внесок у досягнення загальної мети або сформувати відповідні синергії. Тому необхідно вийти за межі такого «одновимірного» підходу і забезпечити чітке визначення та підтримку зв'язків між різними вимірами. Наприклад, у контексті конкретної країни міжвимірний підхід передбачає визначення загальних цілей, для досягнення яких будуть задіяні всі відповідні виміри з метою максимізації загального впливу.

[Для отримання більш докладної інформації, див.: The OSCE Guidelines on Impact-Oriented Approaches to SSG/R (Рекомендації ОБСЄ щодо підходів у сфері УРСБ, орієнтованих на здійснення впливу).]

Однією з характерних особливостей УРСБ є необхідність забезпечення цілісного (або всебічного) підходу до проведення реформи, яка враховує взаємозв'язки між різними суб'єктами і компонентами сектору безпеки. Даний підхід бере до уваги той факт, що реформа в одній частині сектору безпеки не може бути успішною, якщо вона не передбачає змін у інших частинах сектору. Це враховується у чис-

⁴ Таблиця має на меті не визначення напрямків діяльності щодо УРСБ, а, скоріше, розуміння того, до якого виміру відноситься діяльність щодо УРСБ у відповідності з установчими документами ОБСЄ. Це, в основному, спирається на категоризацію діяльності, яка наведена у річному звіті ОБСЄ 2013 року.

⁵ Ця таблиця показує, де різні елементи УРСБ можуть відповідати декільком вимірам, і не надає вичерпної інформації. Види діяльності, які пов'язані з УРСБ, але не розглядаються як УРСБ, не включені до цієї таблиці. Наприклад, слід визнати, що підтримка демократичних виборів є одним з найважливіших елементів у питанні розбудови довгострокової безпеки та стабільності, і може, за певних обставин, створити вірний напрямок для діяльності у сфері УРСБ. Проте подібна діяльність не належить до УРСБ і не включена у дану таблицю.

⁶ У деяких сферах це вже відповідає дійсності. Наприклад, деякі питання, які традиційно відносилися до одного з трьох вимірів, все частіше визнаються як такі, що мають міжвимірне значення. Це стосується, наприклад, таких питань, як боротьба з тероризмом і організованою злочинністю.

ленних зобов'язаннях ОБСЄ, які висувують на перший план важливість застосування міжвимірного підходу до УРСБ.

Наприклад:

- Рішення Ради міністрів № 5/06 щодо проблеми організованої злочинності (2006 р.) рекомендує країнам-учасникам «застосовувати комплексний підхід, враховуючи, що кожен елемент системи кримінального правосуддя має вплив на інші елементи»;⁷
- Стратегічна рамкова програма ОБСЄ щодо діяльності, пов'язаної з поліцейськими функціями (2012 р.) вимагає «забезпечення її [діяльності, пов'язаної з поліцейськими функціями] комплементарності по відношенню до діяльності з реформування інших секторів системи кримінального правосуддя»;⁸
- Зведена рамкова програма ОБСЄ щодо боротьби з тероризмом (2012 р.) визначає, що Організація «сприяє застосуванню комплексного підходу до питання безпеки, пов'язуючи між собою військово-політичний, економічний та екологічний і гуманітарний виміри. Таким чином забезпечується основа для узгоджених і послідовних дій в галузі запобігання та боротьби з тероризмом».⁹
- Деякі рішення Ради міністрів визнають, що ґендерна рівність, захист прав людини і недопущення фактів дискримінації вимагають залучення усіх трьох вимірів діяльності. Це природним чином включає в себе діяльність представників судової системи, прокуратури і правоохоронних органів в рамках сектору безпеки.¹⁰ Те ж саме відноситься і до зусиль щодо забезпечення умов рівності для меншин та недопущення фактів їхньої дискримінації. У Плані дій ОБСЄ щодо поліпшення становища сінти та ромів (2003 р.), зокрема, підкреслюється необхідність проведення заходів у різних сферах, в тому числі прийняття відповідних рішень у законодавчій базі, зміцнення взаємодії поліції з населенням щодо охорони громадського порядку, забезпечення підготовки співробітників поліції у сфері дотримання прав людини, а також вирішення соціально-економічних питань.¹¹

Хоча ці та інші зобов'язання вимагають застосування міжвимірного підходу, на практиці це не завжди виконується. Наприклад, спостерігається тенденція, що значна кількість видів діяльності з УРСБ розглядається в рамках першого виміру, тим самим нехтуючи відповідними компонентами гуманітарного виміру.¹² Аналогічним чином, хоча такі питання як проблема ґендерної рівності або права людини іноді потрапляють у перший вимір діяльності, проте, у деяких випадках вони розглядалися тільки як «доповнення» у самому кінці процесу, а не враховувалися належним чином у міжвимірному підході, починаючи з етапу планування. Так само втрачаються можливості для удосконалення належного управління сектором безпеки через те, що дане питання розглядається тільки у контексті другого виміру.

⁷ MC.DEC/5/06 [Рішення Ради міністрів № 5/06], знаходиться за адресою: www.osce.org/mc/23060.

⁸ Permanent Council Decision No. 1049 (PC.DEC/1049) [рішення Постійної ради № 1049], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/pc/92559>.

⁹ Permanent Council Decision No. 1063 (PC.DEC/1063) [рішення Постійної ради № 1063], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/pc/98008>.

¹⁰ MC Decision No. 15/05 on preventing and combating violence against women (MC.DEC/15/05) [Рішення Ради міністрів № 15/05 щодо запобігання і боротьби з насильством по відношенню до жінок], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/mc/17451>; MC Decision No. 14/05 on women in conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation (MC.DEC/14/05) [Рішення Ради міністрів № 14/05 щодо ролі жінок у запобіганні виникненню конфліктів, подоланні кризових явищ та постконфліктному відновленні], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/mc/17450>.

¹¹ Endorsed by MC Decision No. 3/03 [Затверджено рішенням Ради міністрів № 3/03], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihr/17554>.

¹² Для отримання більш докладної інформації див.: The DCAF mapping study, The Role of the OSCE in Supporting Security Sector Governance and Reform (2014) [Картографічне дослідження ДКЗС «Роль ОБСЄ у підтримці управління та реформування сектора безпеки», 2014 р.], знаходиться за адресою: <http://www.dcaf.ch/Project/Supporting-the-Development-of-the-OSCE-s-Approach-to-SSG-R>.

Відмова враховувати такі зв'язки може призвести до значного зменшення ефективності та стабільності підтримки. Наприклад, коли в доповнення до високоякісної судово-медичної підготовки для слідчих поліції не відбувається підготовка прокурорів і суддів щодо застосування методів судово-медичної експертизи і проведення відповідних правових експертиз згідно кримінально-процесуального кодексу, що регулює використання судових доказів у суді, – досягнення належних результатів у сфері реформи поліції та їх послідовної здатності до самодостатнього розвитку буде ускладнено. Іншим прикладом може слугувати забезпечення поліції обладнанням для запобігання масовим заворушенням (спецспорядження, водомети), що має супроводжуватися проведенням відповідної підготовки особового складу щодо норм і правил забезпечення прав людини.

Таким чином на ранньому етапі планування ОБСЄ повинна забезпечити проведення відповідного аналізу для того, щоб встановити, яким чином підтримка, надана у одній сфері УРСБ може виграти від зв'язків з іншими сферами. Міжвимірний підхід до забезпечення підтримки в УРСБ не призначений для створення додаткових завдань заради самих завдань. Він також не створює необхідність забезпечувати діяльність у всіх вимірах кожного окремого проекту. Мета даного підходу полягає у тому, щоб визначити і скористатися синергією у діяльності, яка вже проводиться, а також дати такій діяльності можливість зробити вагомий внесок у розбудову стратегічних цілей ОБСЄ вищого рівня у окремо взятій країні. У кінцевому рахунку, метою підтримки міжвимірного підходу до УРСБ є підвищення точності, ефективності, прозорості та результативності підтримки ОБСЄ. [Для отримання додаткової інформації щодо даного питання, див.: Рекомендації ОБСЄ щодо удосконалення підходів, орієнтованих на здійснення впливу.] Крім того, така підтримка створює правове підґрунтя для діяльності ОБСЄ щодо підвищення обізнаності державних суб'єктів про необхідність прийняття всебічного і цілісного підходу до УРСБ.

Застосування міжвимірного підходу вимагає від співробітників ОБСЄ розуміння як ключової синергії УРСБ, яка існує у всіх трьох вимірах (Розділ 3), так і можливостей для підтримки реалізації міжвимірного підходу за допомогою, серед іншого, розширення співробітництва (Розділ 4).

Блок 1. Приклад міжвимірного підходу до УРСБ у сфері боротьби з торгівлею людьми

У Плані дій ОБСЄ щодо боротьби з торгівлею людьми (2003 р.) було враховано «міжвимірний підхід», спрямований на вирішення цієї проблеми у широкому контексті, що охоплює захист жертв, запобігання торгівлі людьми, а також кримінальне переслідування осіб, які скоюють подібні злочинні дії або сприяють їм. До того ж, у рамках цього підходу надаються рекомендації щодо ефективної діяльності у сфері «політичних, економічних, правових, правоохоронних, навчальних та інших аспектів даної проблеми».¹³ Офіс Спеціального представника та Координатора ОБСЄ з протидії торгівлі людьми (ОСП/КПТЛ) здійснює діяльність щодо залучення всіх діючих осіб сфери кримінального права до об'єднання зусиль, розбудови спроможностей та створення атмосфери довіри. ОСП/КПТЛ підтримує зв'язки

¹³ MC Decision 2/03 (MC.DEC/2/03) [Рішення Ради міністрів № 2/03], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihr/23866>.

між цими суб'єктами, відвідуючи їхні країни. Під час таких візитів Спеціальний представник зустрічається з відповідними зацікавленими сторонами (в тому числі з високопоставленими представниками поліції, прокурорами, суддями, а також представниками міністерств внутрішніх справ і сектору правосуддя), оцінює загальний рівень реалізації відповідних зобов'язань в рамках діяльності ОБСЄ, а також дає рекомендації щодо підвищення ефективності боротьби з торгівлею людьми. Ці рекомендації часто включають в себе такі питання, як покращення та узгодження відповідного законодавства, зміцнення координації та довіри між суб'єктами системи кримінального правосуддя, а також розвиток спільних програм професійної підготовки.¹⁴ Координуючи роботу з ключовими міжнародними партнерами та польовими місіями ОБСЄ, ОСП/КПТЛ докладає зусиль щодо розбудови спроможностей широкого кола зацікавлених сторін з різних країн, в тому числі органів кримінального правосуддя, в рамках відповідних навчальних заходів. Серед інших країн, у таких заходах брали участь Киргизстан, Франція та Узбекистан.

3. Виявлення потенційної міжвимірної синергії

Одним з перших кроків у напрямку застосування міжвимірної підходу до УРСБ є виявлення потенційної синергії, яка потребуватиме підтримки. Синергія, яка наскрізно проходить через декілька вимірів, була виявлена між наступними сферами: реформа поліції та судової системи; незалежний нагляд і реформа служб безпеки; належне управління та реформування служб безпеки; громадянське суспільство і реформа служб безпеки; ґендерна рівність і реформа служб безпеки; а також права людини і реформа служб безпеки. Хоча цей перелік далеко не є вичерпним, він покликаний виокремити деякі ключові взаємозв'язки між вимірами підтримки. Так само, наступні розділи призначені для надання деяких рекомендацій щодо стимулювання синергії.

3.1 Реформа поліції та судової системи

Важливість підтримки зв'язків між реформою поліції і реформою судової системи визнається у низці документів ОБСЄ, зокрема у Стратегічній рамковій програмі ОБСЄ щодо діяльності, пов'язаної з поліцейськими функціями (2012 р.). Успіх реформи поліції у значній мірі залежить від паралельних досягнень у сфері судової системи. Наприклад, надання поліції можливостей для розбудови спроможностей у галузі судово-медичної експертизи повинне супроводжуватися оцінкою того, чи мають суди спроможності та правові основи для визнання доказів такої експертизи в ході судових розглядів.¹⁵ Підвищення спроможностей поліції щодо проведення арештів також пов'язане з наявністю достатньої кількості належним чином підготовлених адвокатів. Крім того, важливо підтримувати координацію між поліцією і судовими органами. Наприклад, ефективна координація потрібна

¹⁴ Звіти про відвідування країн знаходяться за адресою: www.osce.org/secretariat/107636

¹⁵ Для отримання більш докладної інформації див.: The OSCE guidebook Police Reform within the Framework of Criminal Justice System Reform [Рекомендації ОБСЄ «Реформа поліції в рамках реформування системи кримінального правосуддя»], TNTD/SPMU Publication Series, vol. 11 (2013) p. 27 [Серія публікацій Департаменту транснаціональних загроз/Стратегічного підрозділу у справах поліції, том 11, 2013 р., стор.27], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/secretariat/109917>.

для того, щоб уникнути винесення судових рішень без належного знання того, чи є відповідач рецидивістом (закоренілим злочинцем).¹⁶ Нездатність розпізнати таку синергію між реформою поліції та судової системи може призвести до занепокоєння серед населення та виникнення недовіри з боку громадськості до процесу реформ і відчуття того, що представники влади користуються певною мірою безкарності.

Внутрішні підходи до підтримки таких зв'язків включають в себе:

- Забезпечення того, щоб будь-яка оцінка потреб щодо реформи поліції також торкалася спроможностей системи кримінального правосуддя, і навпаки. [Для отримання більш докладної інформації див.: the OSCE Guidelines on Needs Assessments in the Field of SSG/R [Рекомендації ОБСЄ щодо оцінки потреб у сфері УРСБ].]
- Якщо оцінка виявляє недоліки, які можуть перешкодити досягненню цілей реформи, необхідне забезпечення того, щоб керівництво відповідної місії ОБСЄ (або суб'єкт міжнародних відносин) були поінформовані про цю проблему і, щоб скоординований підхід до забезпечення підтримки застосовувався в залежності від обставин.

Зовнішні підходи до підтримки таких зв'язків включають в себе:

- Підтримку зусиль щодо покращення координації між поліцією, органами прокуратури та суддями (наприклад, надання підтримки щодо удосконалення аналізу ризиків у міжвідомчій сфері та планів управління ризиками);
- В умовах, коли представлені системи, де провідну роль у розслідуванні відіграє прокуратура (див. нижче: Блок 2), важливим є розвиток співробітництва між поліцією і органами прокуратури;
- Удосконалення механізмів зберігання та обміну інформацією (у тому числі розробка меморандумів про взаєморозуміння з цих питань).

Блок 2. Розвиток співробітництва між поліцією і органами прокуратури

Деякі країни південно-східної Європи ухвалили нові кримінально-процесуальні кодекси, у яких представлено нову процедуру, за умовами якої провідну роль у розслідуваннях відіграє прокуратура. Мета даної ініціативи полягала у тому, щоб надати прокурорам провідну роль у процесі розслідування і пошуку доказів. Вони також почали займати більш активну позицію у процесі судового розгляду, оскільки вони відповідають за доведення фактів в суді. Ця нова процедура також мала певний вплив на роль поліції в процесі розслідування, особливо щодо таких питань, як проведення допитів підозрюваних, свідків і потерпілих. Оскільки процес запровадження цих процедур в більшості держав регіону почався лише нещодавно, низка питань щодо їхньої ефективності все ще залишається актуальною. Чи будуть ефективно виконувати свої нові ролі та обов'язки прокуратура і поліція? Або, наприклад, чи будуть представники прокуратури активніше шукати докази і скеровувати поліцію для проведення відповідних слідчих дій, або вони будуть в першу чергу покладатися на заходи, ініційовані поліцією? Робота ОБСЄ на місцях надає приймаючим країнам підтримку щодо даного питання, забезпечуючи підготовку співробітників поліції і прокуратури

¹⁶ Там само.

у сфері ефективного виконання положень нових кримінально-процесуальних кодексів.

📖 Для отримання більш докладної інформації щодо підтримки цих зв'язків, див.: OSCE, *Police Reform within the Framework of Criminal Justice System Reform*, [Рекомендації ОБСЄ «Реформа поліції в рамках реформування системи кримінального правосуддя»], TNTD/SPMU Publication Series, vol. 11 (2013) [Серія публікацій Департаменту транснаціональних загроз/Стратегічного підрозділу у справах поліції, том 11, 2013 р.].

3.2 Незалежний нагляд і реформа служб безпеки

У різних документах ОБСЄ стверджується принцип, за яким сектор безпеки, так само як і будь-який інший державний сектор, має підлягати нагляду у відповідності з демократичними принципами, як це визначено ОБСЄ у різних документах, зокрема, у Кодексі поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки.¹⁷ Його може здійснювати парламент, судові або незалежні органи, такі як національні інституції з прав людини. В рамках діяльності ОБСЄ для забезпечення незалежного нагляду за сектором безпеки має надаватися підтримка різних ступенів. Хоча деякі виконавчі структури напружували успішний досвід (наприклад, надання підтримки для створення парламентських комітетів з питань безпеки та оборони, або підтримка розробки правової основи для посилення нагляду), в інших випадках підтримці у даній сфері не приділялося належної уваги. До загальних викликів у даному контексті належить аспект підтримки проведення демократичного нагляду в секторі безпеки. Інший виклик – це проблема міжвимірного характеру підтримки у цій галузі, яка призвела до відсутності повної ясності щодо питання інституційного управління і, отже, до неналежного планування. Проведення нагляду у відповідності з демократичними принципами є наріжним каменем УРСБ. Тому такий нагляд має бути основним пріоритетом у діяльності ОБСЄ. Без ефективного нагляду важко гарантувати, що сектор безпеки у повній мірі несе відповідальність за виконання своїх повноважень щодо захисту суспільства.

Внутрішні підходи до підтримки таких зв'язків включають в себе:

- Забезпечення підтримки незалежного контролю над сектором безпеки є ключовим компонентом будь-якої оцінки потреб, яка проводиться у сфері УРСБ. [Див.: OSCE Guidelines on Needs Assessments in the Field of SSG/R [Рекомендації ОБСЄ щодо питання оцінки потреб у сфері УРСБ].];
- Першопочаткове визначення, яка саме інституція бере на себе відповідальність за роботу у даному напрямку, а також яким чином можуть бути налагоджені належні механізми співробітництва та координації між співробітниками ОБСЄ у всіх трьох вимірах. На інституційне управління покладається відповідальність за залучення інших департаментів або вимірів для підтримки співпраці;
- Визнання того, що Кодекс поведінки ОБСЄ стосовно військово-політичних аспектів безпеки служить відправною точкою для залучення країн-учасниць ОБСЄ до діяльності, спрямованої на зміцнення демократичного контролю над сектором безпеки.

¹⁷ Більш детальну інформацію з даного питання див. за адресою: <http://www.osce.org/fsc/41355>. Парламентська асамблея ОБСЄ також визнає важливість демократичного контролю над сектором безпеки, – див.: The PA Resolution on the Democratic Control of the Private and Public Security Sectors of 2014 [Резолюція Парламентської асамблеї щодо демократичного контролю за державним і приватним секторами, 2014 р.], а також див. за адресою: <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2014-baku-annual-session/2014-baku-fi-nal-declaration/1863-19>.

Зовнішні підходи до підтримки таких зв'язків включають в себе:

- У випадку, якщо існує брак ініціатив та розуміння між державними суб'єктами у питанні підтримки незалежного контролю над сектором безпеки, забезпечується організація семінарів для підвищення обізнаності щодо зазначених питань. До того ж здійснюється підтримка участі у регіональних семінарах для демонстрації того, як означене питання вирішується в інших державах. В якості відправної точки у вирішенні проблеми також виступають зобов'язання, закріплені у Кодексі поведінки. [Див.: The OSCE Guidelines on Supporting Regional Co-operation on SSG/R [Рекомендації ОБСЄ щодо підходів до зміцнення регіонального співробітництва у сфері УРСБ].];
- Сприяння створенню нормативно-правової бази, яка забезпечує незалежні наглядові органи належними повноваженнями для виконання своїх обов'язків, а також розбудова їхніх спроможностей для забезпечення такої діяльності;
- Підтримка підвищення обізнаності громадянського суспільства і засобів масової інформації щодо ролі цих незалежних органів нагляду і можливостей доступу до них;
- Усвідомлення того факту, що сприяння діяльності ефективних незалежних та зовнішніх структур нагляду має супроводжуватися зміцненням механізмів внутрішнього нагляду служб безпеки; механізми зовнішнього нагляду залежать від ефективних внутрішніх механізмів контролю.

📖 Для отримання додаткових рекомендацій щодо ініціатив підтримки у цій галузі, див.: *The UN Integrated Technical Guidance Note on Democratic Governance of the Security Sector, section 7.3 on strengthening independent oversight institutions and mechanisms* [Комплексне технічне керівництво ООН щодо зауважень з питань демократичного управління в секторі безпеки, розділ 7.3 щодо покращення діяльності інституцій, які проводять незалежний нагляд, та відповідних механізмів].

📖 Для отримання більш детальної інформації щодо парламентського нагляду, див.: Hans Born, Philipp Fluri and Anders Johnsson, *Parliamentary Oversight of the Security Sector (DCAF Handbooks, 2003)*, знаходиться за адресою: <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Oversight-of-the-Security-Sector>.

📖 Для отримання більш детальної інформації щодо діяльності інститутів омбудсмена у справах збройних сил, див: Benjamin S. Buckland and William McDermott, *Ombuds Institutions for the Armed Forces: A Handbook (DCAF Handbooks, 2012)*, знаходиться за адресою: <http://www.dcaf.ch/Publications/Ombuds-Institutions-for-the-Armed-Forces-A-Handbook>.

📖 Для отримання більш детальної інформації щодо того, як включати ґендерні питання в якості однієї з наскрізних тем до незалежного нагляду, див.: Megan Bastick (OSCE/ODIHR/DCAF), *Guidance Notes on Integrating Gender into Security Sector Oversight (DCAF Gender Tools and Resources, 2014)*.

3.3 Належне управління та реформування служб безпеки

Оскільки сектор безпеки слід ставити у один ряд з будь-яким іншим державним сектором, його належному управлінню має надаватися відповідна підтримка. ОБСЄ визнала, що державний сектор, який «побудовано на основі доброчесності, відкритості, прозорості, підзвітності та верховенства права» є «найважливішим фактором сталого економічного зростання, а також сприяє зміцненню довіри громадян до діяльності

державних установ та уряду.»¹⁸ Крім того, у низці зобов'язань в рамках діяльності ОБСЄ увагу зосереджено на необхідності ефективного управління державними ресурсами за допомогою сильних і добре функціонуючих інститутів, а також на ролі сектору безпеки в боротьбі з корупцією.¹⁹ Належне управління сектором безпеки вимагає від державних виконавчих структур наявності прозорих внутрішніх механізмів контролю та практик управління, включаючи управління людськими ресурсами, управління фінансовими ресурсами, чіткі правила закупівель і управління інформаційними ресурсами. В рамках діяльності ОБСЄ, другий вимір часто очолював зусилля щодо вдосконалення механізмів управління фінансовими ресурсами. Проте, увага тут зазвичай зосереджувалася на зміцненні бюджетного управління у більш широкому сенсі, без окремої уваги до сектору безпеки. Даному сектору взагалі приділяється недостатня кількість уваги, за винятком ініціатив щодо боротьби з корупцією. Підтримка внутрішніх механізмів підзвітності та управління має важливе значення і сприяє підвищенню професіоналізму у діяльності сектору безпеки. Таким чином, мова йде про ту сферу діяльності, в якій виконавчі структури ОБСЄ через різні виміри повинні прагнути до розширення співпраці у сфері УРСБ.

Внутрішні шляхи підтримки таких зв'язків включають в себе:

- Визнання того факту, що проекти широкого управління державним сектором (наприклад, щодо фінансового управління або управління людськими ресурсами) також повинні бути розгорнуті в секторі безпеки. Широке коло проектів такого типу може створити вірний напрямок для діяльності у сфері УРСБ;
- Заохочення співробітництва у всіх трьох вимірах з метою забезпечення всебічної підтримки у цій сфері. Наприклад, якщо перший вимір докладає зусиль до підвищення боротьби з корупцією в поліції, виникає необхідність у проведенні консультацій з другим виміром. Це потрібно для перенесення досвіду другого виміру щодо даного питання до більш широкого державного сектору.

Зовнішні шляхи підтримки таких зв'язків включають в себе:

- Підтримку прийняття і виконання законів та інших заходів, спрямованих на подолання хабарництва, а також зусилля щодо забезпечення відповідної незалежності судової системи. Наприклад, підтримка розвитку партнерства між державою та приватним сектором у подоланні хабарництва серед державних посадових осіб;
- Підтримку заходів, спрямованих на підвищення ефективності управління сектором безпеки. Мова йде про сприяння в проведенні аналізу або в удосконаленні інституційних правил і процедур щодо управління людськими ресурсами. Це потрібно для того, щоб упевнитися у їхній відповідності загальноприйнятій міжнародній практиці;
- Підтримку створення механізмів внутрішнього контролю, включаючи розробку і дотримання кодексів поведінки, які забезпечують стандарти етики і поведінки державних посадових осіб, з метою боротьби з відповідними порушеннями.²⁰
- Виявлення наявних чинників, які сприяють фактам зловживання службовим становищем, та заходи щодо їх усунення. Наприклад, рівень розкриття злочинів може бути не найкращим показником якості роботи співробітників поліції, оскільки тиск на цих співробітників для підвищення рівня розкриття злочинів

¹⁸ The 2012 Ministerial Council Declaration on Strengthening Good Governance and Combating Corruption, Money-Laundering and the Financing of Terrorism (MC.DOC/2/12) [Декларація Ради міністрів №2/12 щодо покращення належного управління і боротьби з корупцією, відмивання грошей та фінансуванням тероризму], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/cio/97968>.

¹⁹ Там само.

²⁰ 2012 MC Declaration on Strengthening Good Governance [Декларація Ради міністрів від 2012 р. щодо покращення належного управління], див. посилання 16 вище.

може, наприклад, призвести до застосування ними тортур та жорстокого поводження з метою отримання зізнань.

- Обмін досвідом та кращими практиками належного управління на регіональному рівні з метою урахування складних особливостей даного напрямку реформ (див. Блок 3). [Див. також: The OSCE Guidelines on Approaches to Strengthening Regional Co-operation on SSG/R [Рекомендації ОБСЄ щодо підходів до зміцнення регіонального співробітництва у сфері УРСБ].]

Блок 3. Застосування регіонального підходу до покращення належного управління сектором безпеки

У 2014 році Місія ОБСЄ у Скоп'є (Македонія), у співпраці з Міністерством внутрішніх справ приймаючої країни та Женевським центром демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС), провела регіональну конференцію з питань формування прозорих механізмів внутрішнього нагляду у поліції. Механізми внутрішнього контролю мають важливе значення для забезпечення того, щоб сектор безпеки здійснював свою діяльність відповідно до норм етики, прозорості та законності. Поза іншими питаннями, діяльність конференції була спрямована на підвищення ефективності управління людськими ресурсами у сфері підтримки дієвих механізмів внутрішнього контролю. Конференція була частиною процесу виконання довгострокових зобов'язань щодо покращення професійної поведінки та стандартів у поліції. Інші регіональні конференції даної серії були спрямовані на посилення дій щодо запобігання і подолання корупції у поліції, а також на зусилля щодо зміцнення підрозділів внутрішнього контролю.²¹ Застосування регіонального підходу сприяло обміну передовим досвідом у регіоні та розбудові успішного управління з урахуванням складних особливостей піднятих питань.

📖 Для отримання більш детальних рекомендацій з даного питання, див: *The UN Integrated Technical Guidance Notes on Democratic Governance of the Security Sector (UN, 2012), section 7.5 on strengthening the management system and internal oversight* [Комплексне технічне керівництво ООН щодо зауважень з питань демократичного управління в секторі безпеки (ООН, 2012 р.)], розділ 7.5 щодо зміцнення системи управління та внутрішнього нагляду, знаходиться за адресою: <http://unssr.unlb.org/Portals/UNSSR/UN%20Integrated%20Technical%20Guidance%20Notes%20on%20SSR.PDF>.

📖 Для більш детальної інформації щодо сфери діяльності поліції, див.: *The Guidebook on Democratic Policing (OSCE, 2008)* [Керівництво щодо демократичних основ поліцейської діяльності (ОБСЄ, 2008 р.)], де містяться розділи, у яких розглянуті питання корупції та поліцейської етики, а також підзвітності та контролю, знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/spmu/23804>.

📖 Для більш детальної інформації щодо питань запобігання корупції, див.: *The OSCE guide on Best Practices in Combating Corruption (2nd edition, 2012)* [Рекомендації ОБСЄ щодо передового досвіду в боротьбі з корупцією (2-е видання, 2012 р.)], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/eea/13738>.

📖 Для більш детальної інформації щодо підтримки країн та їхні відповіді на загрозу тероризму, див.: *the OSCE Handbook on Data Collection in support of Money*

²¹ Для отримання більш докладної інформації, див.: OSCE, «Regional conference on transparent internal oversight mechanisms within the police», October 2014 [Регіональна конференція ОБСЄ з питань побудови прозорих механізмів внутрішнього нагляду у поліції, жовтень 2014 р.], знаходиться за адресою <http://www.osce.org/skopje/124380>.

Laundering and Terrorism Financing National Risk Assessments (2012) [Рекомендації ОБСЄ зі збору даних щодо оцінки національних ризиків у питаннях підтримки боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/eea/96398>.

3.4 Громадянське суспільство і реформа служб безпеки

Парламентська асамблея ОБСЄ визнає важливу роль громадянського суспільства в «забезпеченні сприяння розвитку демократії, прав людини і верховенства права».²² Громадянське суспільство може забезпечувати неофіційний нагляд шляхом приведення владних структур до відповідальності за їхні дії за допомогою таких засобів, як проведення лобістських та інформаційних кампаній. Громадянське суспільство також включає в себе засоби масової інформації, які можуть виступати в якості важливого посередника в процесі такого нагляду шляхом забезпечення доступу громадськості до інформації та створення платформи для висвітлення зазначених питань. Захист свободи засобів масової інформації, яка має життєво важливе значення для демократичного суспільства, став важливим виміром діяльності ОБСЄ. Зокрема, такий захист здійснюється через діяльність Представника ОБСЄ з питань свободи засобів масової інформації. До того ж громадянське суспільство може накопичувати досвід та/або знання щодо конкретних локальних і регіональних проблем, які мають вплив на сектор безпеки, та ділитися з ним такою інформацією і повідомляти вищих посадових осіб про потреби населення у сфері безпеки. Таким чином громадянське суспільство має відігравати важливу роль у сприянні налагодженню діалогу щодо першочергових питань, які торкаються процесу проведення реформ. Співпраця між державними органами влади, поліцією та громадянським суспільством має важливе значення у таких питаннях як: моніторинг злочинів на ґрунті ненависті, протидія торгівлі людьми, запобігання і боротьба з транснаціональними загрозами (такими як тероризм і кіберзлочинність), моніторинг мирних зібрань та зміцнення взаємного порозуміння і довіри між поліцією, меншинами і маргіналізованими громадами.²³ Коли громадянське суспільство недостатньо залучене до діяльності щодо, скажімо, боротьби з торгівлею людьми, кількість виявлених жертв таких злочинів, яким було надано відповідну допомогу, зменшується. Це серйозно ускладнює здатність органів кримінального правосуддя здобувати важливу інформацію чи докази, притягати до відповідальності мережі злочинних організацій, відслідковувати і «заморожувати» їхні активи та здійснювати виплати компенсацій потерпілим. Без комплексного підходу, що включає громадянське суспільство, успішне втілення основних пріоритетів УРСБ є фактично неможливим.

Внутрішні підходи до підтримки таких зв'язків включають в себе:

- Взаємодію з громадянським суспільством в якості джерела інформації, побудованого на уявленнях зацікавлених сторін для забезпечення того, що підтримка, яку надає ОБСЄ у сфері УРСБ, відповідає реальним потребам. Це має відбуватися як в ході проведення оцінки потреб, так і на регулярній основі;
- Врахування у процесі проведення оцінки потреб кількості організацій грома-

²² OSCE PA Resolution on Strengthening Civil Society Institutions in the OSCE Region (2013) [Резолюція парламентської асамблеї ОБСЄ щодо питання зміцнення інститутів громадянського суспільства в регіоні ОБСЄ, 2013 р.], знаходиться за адресою: <https://www.osce.org/meetings/annual-sessions/2013-istanbul-annual-session/2013-istanbul-final-declaration/1663-26>.

²³ Наприклад, у квітні 2014 року, контактний центр ОБСЄ/БДІПЛ з проблем ромів та синті організував зустріч експертів з питань діяльності поліції і ромів та синті під назвою «Сучасні виклики і передова практика у побудові довіри і взаєморозуміння», у якій взяли участь, зокрема, співробітники поліції та активісти громадянського суспільства – представники ромів та синті, з метою обговорити можливості співпраці щодо моніторингу діяльності правоохоронних органів з боку громадянського суспільства. Кінцевий звіт щодо результатів зустрічі знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihr/119653>.

дянського суспільства, що діють у сфері УРСБ, їхніх (потенційних) потреб щодо розбудови спроможностей, а також того, чи готові вони (або не готові) брати активну участь у національному діалозі щодо питань УРСБ [Для отримання більш докладної інформації див.: The OSCE Guidelines on Needs Assessments in the Field of SSG/R [Рекомендації ОБСЄ щодо питання оцінки потреб у сфері УРСБ].];

- Створення реєстру організацій громадянського суспільства, які беруть участь у незалежному моніторингу діяльності різних суб'єктів в секторі безпеки (таких як співробітники правоохоронних органів) з метою виявлення потреб у розбудові спроможностей і відповідної передової практики, яка може бути запропонованою.

Зовнішні підходи до підтримки таких зв'язків включають в себе:

- Розбудову спроможностей організацій громадянського суспільства за допомогою таких засобів, як підготовка кадрів або наставництво (див. Блок 4 нижче). Це може включати в себе, наприклад, підтримку організацій громадянського суспільства, які представляють маргінальні групи і меншини;
- Об'єднання посадових осіб сектору безпеки і громадянського суспільства, в тому числі засобів масової інформації, для подальшої співпраці щодо обговорення питань, пов'язаних з УРСБ. Цей процес повинен включати в себе забезпечення того, щоб організації громадянського суспільства, які представляють інтереси жінок і меншин, були у достатній мірі поінформованими, а їхня думка враховувалася при розбудові стратегій та законодавчої бази у сфері УРСБ;
- Підтримка проведення семінарів з діяльності засобів масової інформації, які висвітлюють питання сфери безпеки (наприклад, проведення навчання з таких напрямків як журналістські розслідування щодо фактів корупції або підвищення обізнаності щодо закону про свободу інформації), а також об'єднання журналістів та співробітників прес-служб, які працюють у різних інституціях сфери безпеки;
- Взаємодія з недержавними організаціями з прав людини з метою отримання більш широкого уявлення про роботу інституцій сектору безпеки у сфері УРСБ.

Блок 4. Підхід Місії ОБСЄ в Сербії до підтримки участі громадянського суспільства у сфері УРСБ

Місія ОБСЄ в Сербії прийняла інноваційний підхід до підтримки участі громадянського суспільства у сфері УРСБ. Оголосивши конкурс пропозицій, ОБСЄ відібрала кілька проектів місцевих недержавних організацій для надання їм фінансової підтримки і консультацій. Більшість проектів містили у собі дослідницькі компоненти і були спрямовані на досягнення впливу на прийняття рішень або участь громадськості у обговоренні питань безпеки. Користуючись невеликими бюджетами і результатами цільового навчання, декілька таких невеликих проектів досягли певних успіхів на місцевому рівні. Наприклад, діяльність проекту в місцевості Тутін призвела до затвердження муніципального протоколу щодо міжгалузевої співпраці у сфері запобігання і реагування на факти сексуального і ґендерного насильства. Крім того, результатом діяльності науково-дослідного проекту щодо проблем ЛГБТ-меншин та УРСБ стала розробка рекомендацій, які були спільно напрацьовані представниками поліції і ЛГБТ-спільноти. Зустріч подібного роду стала першою в історії Сербії.

- 📖 Для отримання рекомендацій щодо посилення демократичних основ поліцейської, див.: *OSCE/SPMU, Guidebook on Democratic Policing (2nd edition, 2008)* [Керівництво ОБСЄ/Стратегічного підрозділу у справах поліції щодо демократичних основ поліцейської діяльності. (2-е видання, 2012 р.)], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/spmu/23804>.
- 📖 Для отримання більш детальної інформації щодо питання інтеграції громадянського суспільства, див.: *OSCE/SPMU, Good Practices in Building Police-Public Partnerships (2008)* [ОБСЄ/Стратегічний підрозділ у справах поліції, передовий досвід у сфері розбудови партнерства між поліцією і громадськістю, 2008 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/spmu/32547>.
- 📖 Для отримання рекомендацій, розроблених спеціально для організацій громадянського суспільства щодо ролі, яку вони можуть відігравати у проведенні демократичного нагляду над сектором безпеки, див.: *Eden Cole, Kerstin Eppert and Katrin Kinzelbach, Public oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations (DCAF Handbooks, 2008)*, [Іден Коул, Керстін Епперт та Катрін Кінцельбах, Громадський контроль сектору безпеки: Інструкція для організацій громадянського суспільства (Інструкції ДКЗС, 2008 р.)] знаходиться за адресою: <http://www.dcaf.ch/Publications/Public-Oversight-of-the-Security-Sector>.

3.5 Ґендерна рівність і реформа служб безпеки

Ґендерна рівність і права жінок є найважливішими елементами концепції ОБСЄ щодо всеохоплюючої безпеки. Основні стандарти ОБСЄ щодо питань ґендерної рівності включені до Копенгагенського документу (1990 р.)²⁴ і Московського документу (1991 р.)²⁵ За положеннями цих документів, на країни-учасниці покладаються зобов'язання щодо сприяння досягненню ґендерної рівності. У Московському документі, зокрема, визнається, що «цілковита і справжня рівність між чоловіками та жінками є фундаментальним аспектом справедливого і демократичного суспільства, яке побудоване на принципах верховенства права». У сфері УРСБ, зобов'язаннями ОБСЄ визначається необхідність «створення рівних можливостей всередині служб безпеки, в тому числі в збройних силах, де це доречно, з метою проведення збалансованого комплектування особовим складом, продовження строку служби та професійного просування чоловіків і жінок».²⁶ Так само визнається й необхідність сприяти залученню жінок до роботи у судових, правоохоронних органах та органах прокуратури,²⁷ а також до діяльності щодо здійснення парламентського нагляду над сектором.²⁸ ОБСЄ також закликала докласти зусиль щодо підтримки поліції у вирішенні проблеми сексуального та ґендерного насильства.²⁹ У зв'язку з цим існує певна необхідність у поглибленому розумінні ґендерної динаміки у певних питаннях

²⁴ Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (1990) [Документ Копенгагенської зустрічі під час Конференції з питань гуманітарного виміру діяльності НБСЄ, 1990 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

²⁵ Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (1991) [Документ Московської зустрічі під час Конференції з питань гуманітарного виміру діяльності НБСЄ, 1991 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihr/elections/14310>.

²⁶ MC Decision No. 7/09 on women's participation in political and public life [Рішення Ради міністрів № 7/09 щодо участі жінок у політичному та громадському житті], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/mc/40710>.

²⁷ MC Decision No. 15/05 on preventing and combating violence against women [Рішення Ради міністрів № 15/05 щодо запобігання і боротьби з насильством над жінками], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/mc/17451>.

²⁸ Наприклад, Резолюція Парламентської асамблеї ОБСЄ 2014 року з питань демократичного контролю над державним і приватним секторами безпеки, див. примітку 15.

²⁹ OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality (2004) [План дій ОБСЄ щодо забезпечення ґендерної рівності], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/pc/14713>.

безпеки, які розглядалися службами безпеки, наприклад, запобігання та протидії тероризму. Таке розуміння може бути поширене в тому числі за допомогою проведення аналізу ґендерної динаміки у оцінках потреб.

Внутрішні підходи до підтримки таких зв'язків включають в себе:

- Визнання того факту, що у деяких випадках зусилля щодо забезпечення ґендерної рівності можуть створити сприятливі умови для ініціювання діалогу з питань УРСБ, коли відсутня можливість безпосереднього обговорення та вирішення цих питань. Це може відбуватися тоді, коли країни самі покладають на себе зобов'язання щодо активізації зусиль у забезпеченні ґендерної рівності в державному секторі, за допомогою, наприклад, прийняття плану дій;
- Така ж ситуація спостерігається і в інших контекстах: прийняття широких меморандумів про взаєморозуміння між ОБСЄ і компонентами сектору безпеки може забезпечити підтримку діяльності у сфері ґендерних питань всередині сектору. Тому співробітники, які забезпечують діяльність у сфері УРСБ повинні залучати координаторів з ґендерних питань у контексті пошуку можливостей для запровадження спільних ініціатив, і навпаки;
- Створення реєстру організацій громадянського суспільства, які займаються підтримкою ґендерної рівності з метою виявлення потреб щодо розбудови спроможностей.

Зовнішні підходи до підтримки таких зв'язків включають в себе:

- Підтримку зусиль щодо забезпечення рівного доступу жінок, в тому числі жінок-представниць меншин, до процесу комплектування особовим складом і професійного просування в службах безпеки, таких як поліція, розвідувальні структури та оборонні відомства;
- Підтримку механізмів забезпечення нагляду, таких як діяльність підрозділів органів внутрішніх справ або незалежних зовнішніх комісій та радників з ґендерних питань, з метою забезпечення підтримки у вирішенні проблем дискримінації за ознакою статі і нерівності у професійній діяльності;
- Підтримку країн-учасниць у розробці і/або реалізації національних планів дій щодо Резолюції Ради Безпеки ООН 1325;
- Підвищення обізнаності та розбудова спроможностей співробітників сектору безпеки для вирішення проблем сексуального та ґендерного насильства, в тому числі всередині сектору безпеки, а також забезпечення захисту і підтримки потерпілих;
- Забезпечення того, щоб у законодавстві були передбачені процедури, орієнтовані на захист прав дітей та представників обох статей у контексті процедур пошуку, проведення арештів та затримання, а також проведення розслідувань і судових розглядів;
- Підтримку збору розподілених за ознакою статі даних щодо кримінальних справ поліцією та іншими дійовими особами системи кримінального правосуддя;
- Надання дослідницьких грантів організаціям громадянського суспільства, зацікавленим у просуванні ґендерних питань в сфері безпеки (див. Блок 4). Сюди можуть бути включені, наприклад, дослідження щодо участі жінок у діяльності в секторі безпеки, або застосування стандартних поліцейських процедур щодо роботи з постраждалими від сексуального чи ґендерного насильства жінками.

 Для отримання більш детальної інформації щодо ґендерних питань та питань УРСБ, див.: *Gender & Security Sector Reform Toolkit (DCAF, OSCE/ODIHR and*

UN-INSTRAW, 2008) [Інструментарій реформування сектора безпеки і сфери ґендерної проблематики (ДКЗС, ОБСЄ/БДІПЛ та ООН-Міжнародний навчальний і науково-дослідний інститут з поліпшення становища жінок)], та додаткову публікацію *Guidance Notes on Integrating Gender into Security Sector Oversight (2014)* [Рекомендації щодо інтеграції ґендерних питань у нагляд над сектором безпеки (2014 р.)], розроблену спільно ДКЗС, ОБСЄ/БДІПЛ та підрозділом ОБСЄ з ґендерних питань.

- 📖 Для отримання більш детальних рекомендацій щодо діяльності ОБСЄ у забезпеченні ґендерної рівності, див.: *The 2004 OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality, endorsed by MC Decision No. 14/04* [План дій ОБСЄ за 2004 р. щодо забезпечення ґендерної рівності, схвалений Рішенням Ради міністрів № 14/04], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/mc/23295>; а також *The OSCE factsheet «Gender equality» (2013)* [Інформаційний лист ОБСЄ «Ґендерна рівність» (2013 р.)], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/gender/41497>.

3.6 Права людини і реформа служб безпеки

Забезпечення дотримання прав людини є одним з основоположних принципів ОБСЄ. У Копенгагенському документі (1990 р.) зазначено, що «всі люди рівні перед законом і мають право на рівний захист, забезпечений правосуддям, без будь-яких проявів дискримінації». У контексті сектору безпеки, зобов'язання ОБСЄ передбачають, що даний принцип містить у собі певну неоднозначність. З одного боку у ньому стверджується те, що сектор безпеки має забезпечувати захист прав людини (див., наприклад, Декларацію Ради міністрів 2006 р. щодо систем кримінального правосуддя)³⁰, а з іншого – що відповідні права представників сектору безпеки також повинні бути забезпечені (див., наприклад, Кодекс поведінки 1994 р. стосовно військово-політичних аспектів безпеки)³¹. Міжвимірний підхід до УРСБ передбачає заохочення поваги до прав людини серед представників служб безпеки. Підтримка актуалізації дотримання прав людини в секторі безпеки може включати в себе попереджувальні заходи (наприклад, превентивні відвідування виправних закладів, розбудову спроможностей, підтримку з боку законодавства, або розробку відповідної національної політики і стратегій), а також заходи реагування (пропагування розслідування звинувачень у катуванні, своєчасне документування доказів вчинення насильства, або удосконалення процедури взяття під варту та покращення умов праці).

Внутрішні підходи до підтримки таких зв'язків включають в себе:

- Забезпечення того, щоб носії обов'язків (тобто сектор безпеки) мали спроможності щодо виконання своїх зобов'язань, а носії прав (тобто, населення в цілому, в тому числі особи, які належать до маргіналізованих груп) користувалися цими правами;
- Підтримка перевірки проектів у сфері УРСБ на предмет того, що підходи, які вони використовують, ґрунтуються на принципах дотримання прав людини. Наприклад, розбудова спроможностей сектору безпеки у сфері запобігання масовим заворушенням і сприяння у проведенні мирних зібрань мають бути доповнені діяльністю із забезпечення належної підготовки у сфері дотримання прав людини та наявністю на місцях інструкцій, що враховують дотримання прав людини. У випадках, пов'язаних з торгівлею людьми, мають застосовуватися ті ж самі принципи щодо підходів, орієнтованих на дотримання прав постраждалих.

³⁰ MC.DOC/4/06 life [Документ Ради міністрів № 4/06], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/mc/23017>.

³¹ Знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/fsc/41355>.

Провідні фахівці сектору безпеки повинні керуватися правилами, які визначають процедури ідентифікації та поновлення в правах на місцях, а також звільнення від покарання постраждалих, навіть у випадках, коли постраждалий вчинив злочинні дії різного характеру під примусом.

Зовнішні підходи до підтримки таких зв'язків включають в себе:

- Просування нормативно-правової бази, положення якої ґрунтуються на принципах дотримання прав людини і врахування ґендерних аспектів, яка передбачає створення умов для розгляду і реагування на звернення, що стосуються порушень означених прав людини (включаючи дискримінацію, утиски і сексуальні домагання) і фактів зловживання владою з боку співробітників поліції не тільки по відношенню до представників громадськості, а й усередині відомства;
- Введення до законодавчої бази правових положень, які передбачають застосування підходу, що базується на захисті прав потерпілих на всіх етапах втручання поліції (розслідування, кримінальне переслідування і судовий розгляд), щоб уникнути «вторинної віктимізації»;
- Проведення спеціальних навчальних заходів з розбудови спроможностей для представників служб безпеки щодо дотримання прав людини, в тому числі і у процесі реагування на здійснення правопорушення (наприклад, програма БДІПЛ «Навчання для співробітників правоохоронних органів із запобігання злочинам на ґрунті ненависті»³², а також довідник БДІПЛ 2008 р. для співробітників правоохоронних органів щодо захисту прав людини у боротьбі з тероризмом³³);
- Проведення спеціальних заходів з розбудови спроможностей для співробітників служб безпеки за міжнародними стандартами і з використанням передового досвіду щодо проведення операцій з охорони правопорядку;
- Проведення навчання з питань підвищення довіри і взаєморозуміння між поліцією і представниками уразливих спільнот, такими як роми та сінті;
- Проведення навчання на основі передової правової практики в галузі дотримання прав людини в контексті боротьби з торгівлею людьми;
- Сприяння в організації зустрічей між співробітниками поліції і правозахисниками щодо обміну досвідом і співробітництва;
- Сприяння в організації зустрічей і співпраці між посадовими особами сектору безпеки і представниками організацій громадянського суспільства (наприклад, правозахисниками) задля здійснення моніторингу дотримання прав людини з боку сектору безпеки, а також для здійснення діяльності у таких сферах як реформування сектору безпеки і проведення нагляду, та недопущення фактів дискримінації;
- Залучення державних правозахисних організацій до діалогу щодо діяльності з проведення реформ;
- Підтримка моніторингових відвідувань, наприклад, військових частини, або виправних закладів, і ведення звітності про результати цих відвідувань;
- Підтримка зусиль щодо забезпечення різноманітності у процесах комплектування особовим складом та професійного просування у службах безпеки.

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

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

Блок 5. Важливість підходу до УРСБ на основі дотримання прав людини

У сфері боротьби з торгівлею людьми Офіс Спеціального представника і Координатора з питань боротьби з торгівлею людьми (ОСП/КПТЛ) застосовує міжвимірний підхід, який ґрунтується на дотриманні прав людини. Результатом цього є співпраця з широким спектром суб'єктів громадянського суспільства, особливо в контексті ідентифікації жертв торгівлі людьми і надання допомоги постраждалим, а також забезпечення того, що така діяльність недержавних організацій повністю узгоджена з органами кримінального правосуддя, які покликані проводити відповідні розслідування та переслідувати злочинців. У більшості країн-учасниць були розроблені Державні механізми взаємодопомоги (ДМВ). Вони покликані забезпечити розбудову злагодженої та тісної співпраці між всіма зацікавленими сторонами, які беруть участь у процесі боротьби з торгівлею людьми. Такий, прийнятий та реалізований належним чином, формат розширення співпраці забезпечує ефективне проведення заходів щодо оперативної ідентифікації потерпілих і надання їм належної допомоги. Це, в свою чергу, сприяє проведенню більш успішного судового переслідування злочинних мереж, які займаються торгівлею людьми (оскільки потерпілі, як правило, більш конструктивно співпрацюють із співробітниками правоохоронних органів, якщо їхні права захищені належним чином). ОСП/КПТЛ займається послідовним просуванням ідеї ДМВ під час відвідування країн. Така діяльність відображається у офіційних звітах організації, а також втілюється у проведенні заходів щодо розбудови спроможностей з міжнародними та національними зацікавленими сторонами.

- 📖 Для отримання додаткових рекомендацій щодо питання дотримання прав людини у секторі безпеки, див.: *Hans Born and Ian Leigh, Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel (ODIHR, 2008)*, [Ганс Борн та Іан Лі, Інструкція з прав людини та основоположних свобод військово-вслужбовців (БДІПЛ, 2008 р.)] знаходиться за адресою: <https://www.osce.org/odihhr/31393>, а також *OSCE/ODIHR, Guidelines on Human Rights Education for Law Enforcement Officials (2012)* [Рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ з навчання у сфері дотримання прав людини для посадових осіб правоохоронних органів (2012 р.)], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihhr/93968>.
- 📖 Для отримання додаткової інформації щодо питання дотримання прав людини та проведення операцій з охорони правопорядку, див.: *OSCE/ODIHR, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (2nd edition, 2010)* [Рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ з питань свободи мирних зібрань (2-е видання, 2010 р.)], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihhr/73405>.
- 📖 Для отримання додаткових рекомендацій щодо боротьби з тероризмом та проведення відповідних розслідувань, та їх потенційний вплив на дотримання прав людини, див.: *OSCE/ODIHR, Human Rights in Counter-Terrorism Investigations. A Practical Manual for Law Enforcement Officers, 2013* [ОБСЄ/БДІПЛ: Права людини та розслідування у сфері боротьби з тероризмом. Практичний посібник для працівників правоохоронних органів (2013 р.)], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihhr/108930>.
- 📖 Для отримання більш детальної інформації щодо діяльності поліції та прав меншин, див.: *OSCE/HCNM, Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies (2006)* [Рекомендації ВКНМ щодо діяльності поліції у багатонаціональних

спільнотах (2006 р.), а також: OSCE/ODIHR, Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding (2010) [ОБСЄ/БДІПЛ: Взаємодія поліції з ромами та сінті: передовий досвід в побудові довіри і взаєморозуміння (2010 р.)].

📖 Для отримання рекомендацій щодо питання скоєння злочинів на ґрунті ненависті, див.: OSCE/ODIHR, *Prosecuting Hate Crimes: A Practical Guide (2014)* [ОБСЄ/БДІПЛ: Переслідування злочинів на ґрунті ненависті: Практичне керівництво (2014 р.)], а також OSCE, *Hate Crime Data Collection and Monitoring: A Practical Guide (2014)* [ОБСЄ: Збір інформації та моніторинг злочинів на ґрунті ненависті: Практичне керівництво (2014 р.)].

📖 Для отримання рекомендацій щодо аспекту дотримання прав людини у питанні боротьби з тероризмом, див.: OSCE/ODIHR, *Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A manual (2007)* [Практичний довідник ОБСЄ/БДІПЛ з питань боротьби з тероризмом та захисту прав людини (2007 р.)]; OSCE/ODIHR, *Human Rights in Counter-Terrorism Investigations: A Practical Manual for Law Enforcement Officers (2013)* [ОБСЄ/БДІПЛ: Права людини та розслідування у сфері боротьби з тероризмом. Практичний посібник для працівників правоохоронних органів (2013 р.)]; а також OSCE/ODIHR, *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community Policing Approach (2014)* [ОБСЄ/БДІПЛ: Запобігання тероризму і протидія насильницькому екстремізму і радикалізації, які спричинюють тероризм: Підхід до взаємодії поліції з населенням щодо охорони громадського порядку (2014 р.)].

📖 Для отримання більш детальної інформації щодо правозахисних підходів у розслідуванні випадків торгівлею людьми, див.: OSCE, *Resource Police Training Guide: Trafficking in Human Beings (2013)* [Довідник ОБСЄ з підготовки співробітників поліції: Торгівля людьми (2013 р.)].

4. Застосування міжвимірного підходу для підтримки УРСБ

Часто, при плануванні діяльності щодо підтримки УРСБ, можливість застосування міжвимірного підходу береться до уваги не в повній мірі. Це може відбуватися через відсутність стратегічного підходу, міжвимірної експертизи, або адекватних механізмів координації. Забезпечення практичного застосування міжвимірного підходу передбачає чотири розширені вимоги: в кожній конкретній країні має забезпечуватися просування стратегічного бачення підтримки, до надання якої різні виміри можуть вносити свій вклад; використання складного міжвимірного підходу в якості відправної точки з метою переконати державних суб'єктів у важливості цілісного підходу до УРСБ; визначення ролей і обов'язків; а також підтримка функціонування внутрішніх механізмів координації. У всіх цих сферах підтримка вищого керівництва має важливе значення для визнання і заохочення до застосування міжвимірних підходів до УРСБ як одного з основних елементів підтримки ОБСЄ.

4.1 Просування стратегічного бачення підтримки в державі

Застосування міжвимірного підходу до підтримки УРСБ вимагає стратегічного бачення підтримки, яка надається ОБСЄ (і міжнародними суб'єктами) в окремо взятих країнах. Розробка стратегічного бачення підтримки в ідеалі повинна базуватися на проведенні оцінки потреб у питанні визначення національних пріо-

ритетів для підтримки УРСБ. [Див.: Рекомендації ОБСЄ щодо проведення оцінки потреб у сфері УРСБ.] Стратегічне бачення повинно ґрунтуватися на низці конкретних цілей, які визначаються у всіх вимірах діяльності ОБСЄ, де планується проведення заходів у окремо взятій країні. У випадку проведення польових місій, глава Місії ОБСЄ і його апарат будуть відігравати важливу роль щодо заохочення застосування міжвимірного підходу до УРСБ (див. приклад у Блоці 6).

Блок 6. Підхід Центру ОБСЄ в Бішкеку до міжвимірної координації

У 2013 році, голова Центру ОБСЄ в Бішкеку ініціював застосування інноваційного підходу з метою заохочення міжвимірного планування. Він ґрунтувався на визначенні п'яти стратегічних вузлів, які розглядалися у якості загальних пріоритетів місії. Разом з цим і кожний підрозділ отримав завдання розробити алгоритм з докладним описом того, яким чином ці вузли будуть сприяти діяльності у кожній стратегічній сфері та щодо координації дій з іншими відділами з метою досягнення певних цілей. Мова йде про такі стратегічні вузли: 1) запровадження ґендерного підходу, 2) забезпечення належного управління, 3) верховенство права, 4) відносини між общинами, і 5) транснаціональні загрози. Таким чином, стратегічні вузли були тісно пов'язані з декількома пріоритетами у сфері УРСБ. Іншою альтернативою могло би бути визначення УРСБ в якості одного з більш широких стратегічних вузлів з метою заохочення співробітництва у цій галузі. Це ініціатива, яку інші польові місії ОБСЄ можуть відтворювати з метою підвищення узгодженості та координації діяльності між різними вимірами.

4.2 Використання новоствореного міжвимірного підходу до УРСБ – як відправної точки для згуртування національних суб'єктів навколо важливості прийняття цілісного до УРСБ

Внутрішня діяльність ОБСЄ щодо застосування міжвимірного підходу до УРСБ може створювати можливості для залучення національних зацікавлених сторін щодо даного питання. Дійсно, одним з ключових завдань у процесах УРСБ є забезпечення прийняття цілісного підходу до реформування, який враховує взаємозв'язки в секторі безпеки. Застосування міжвимірного підходу до УРСБ в рамках діяльності ОБСЄ виявляє характеристики, подібні до використання національними зацікавленими сторонами комплексного підходу до УРСБ. Обидва ці процеси мають на меті відобразити взаємозв'язок між компонентами сектора безпеки і діяльністю щодо посилення координації. У зв'язку з цим, ОБСЄ також могла б вжити заходів щодо підвищення довіри до своїх рекомендацій щодо даного питання, якщо б організація потребувала розширення власних внутрішніх підходів в цьому напрямку. Тому співробітники ОБСЄ повинні підтримувати рішення щодо застосування внутрішнього міжвимірного підходу до підтримки УРСБ. Ці зусилля можуть призвести до створення сприятливих умов для підвищення обізнаності національних суб'єктів щодо важливості цілісного підходу до УРСБ (див. Блок 7 нижче). До того ж подібна діяльність сприятиме створенню можливостей для проведення всебічної оцінки потреб у сфері УРСБ у окремо взятій країні. У той час, як основна мета проведення такої оцінки полягає, серед іншого, у оприлюдненні інформації щодо міжвимірного підходу у діяльності ОБСЄ, її результати можуть бути корисними також для національних зацікавлених сторін, які прагнуть зрозуміти, як застосовувати цілісний підхід до процесів УРСБ у їхніх країнах. [Для отримання додаткової інформації щодо

проведення оцінки потреб у сфері УРСБ, див.: OSCE Guidelines on Needs Assessments in the Field of SSG/R [Рекомендації ОБСЄ щодо проведення оцінки потреб у сфері УРСБ].]

Блок 7. Підхід Місії ОБСЄ у Боснії і Герцеговині до підвищення рівня поінформованості щодо цілісного характеру УРСБ

У 2013 році Відділ співпраці у сфері безпеки Місії ОБСЄ в Боснії і Герцеговині змінив назву свого «Проекту стратегії безпеки» на «Проект реформування сектора безпеки та розробки і реалізації стратегії безпеки». Однією з причин цієї зміни була необхідність інформування національних зацікавлених сторін щодо важливості концепції РСБ, на якій наголошувала ОБСЄ. Крім того, це дозволило Місії підвищити рівень поінформованості щодо цілісного характеру РСБ. Наприклад, діяльність Місії була спрямована на розбудову міжвідомчої співпраці з особливим акцентом на зв'язках між різними компонентами сектора безпеки. Зокрема, організація представила рекомендації щодо ймовірності того, що скасування військових трибуналів, заплановане у рамках реформи оборонної сфери, матиме наслідки для цивільних судових установ. Крім того, існувала необхідність підвищення поінформованості щодо ролі, яку Міністерство фінансів має відігравати в обговоренні питання проведення реформування сектора безпеки.

4.3 Визначення ролей і обов'язків

Ролі та обов'язки, як правило, втрачають чітку визначеність, коли кілька виконавчих структур та/або їхніх підрозділів, займаються розробкою питань, які наскрізно проходять через усі виміри та не виявляють чітких ієрархічних меж. Після того, як були чітко визначені пріоритети у сфері УРСБ (найефективнішим інструментом для цього виступає проведення комплексної оцінки потреб), наступні зусилля повинні бути спрямовані на визначення виміру (або інституційної структури), який буде відігравати провідну роль у процесі надання підтримки у кожній з пріоритетних сфер. Це має особливе значення для сфер підтримки, які проходять наскрізно через різні виміри. За таких умов виникає необхідність уникнути випадків, коли пріоритетні сфери потрапляють у певні «прогалини» через відсутність ясності щодо того, до якого виміру вони належать (див. Блок 8 нижче).

Блок 8. Важливість визначення ролей і обов'язків

На початку в Центрі ОБСЄ в Бішкеку спостерігався певний брак розуміння щодо того, хто має відігравати провідну роль у забезпеченні підтримки парламентського нагляду над сектором безпеки. Програма розбудови інституцій в рамках військово-політичного підрозділу була зосереджена не стільки на секторі безпеки, скільки на питаннях політичного обміну і проблемах молоді. Однак, різні програми з акцентом на секторі безпеки, не підтримали формування структурованої взаємодії з парламентом, оскільки ця взаємодія сприймалася як така, що відноситься до сфери діяльності програми розбудови інституцій. На першому етапі це спричинило обмежений підхід до парламентського нагляду над сектором безпеки. А це, у свою чергу, призвело до втрати можливостей щодо надання всебічної підтримки.

4.4 Підтримка внутрішніх механізмів координації

Існує ціла низка внутрішніх механізмів координації, які можуть існувати або бути створені для підтримки міжвимірних підходів. Нещодавно створена мережа координаторів з питань УРСБ відіграє важливу роль у підвищенні обізнаності щодо міжвимірного характеру УРСБ і у сприянні розширенню співпраці. Крім того, координатори суміжних напрямків підтримки можуть надавати допомогу з актуалізації проблеми УРСБ через питання, які вони охоплюють у своїй діяльності. Наприклад, у всіх виконавчих структурах ОБСЄ існують координатори з гендерних питань, які сприяють актуалізації гендерної проблематики в рамках загальної діяльності ОБСЄ, в тому числі й у сфері УРСБ. Так само існують координатори з питань запобігання торгівлі людьми, або координатори з питань ромів та сінті, що можуть виконувати аналогічні функції.

Враховуючи все вищезазначене, необхідно, однак, визнати, що використання мереж координаторів дасть належні результати тільки за умови, якщо співробітники приділятимуть достатню кількість уваги діяльності щодо ефективного виконання завдань, пов'язаних з координаторами. У даному контексті необхідно заохочувати представників вищого керівництва до прийняття відповідних рішень, які сприятимуть актуалізації даного питання. Інші механізми координації можуть включати в себе розробку алгоритмів загальних пріоритетів (див. Блок 6 вище), або забезпечення процесів обміну загальною інформацією з таких питань, як постійна взаємодія національних зацікавлених сторін з представниками різних вимірів (див. Блок 9 нижче). Такі механізми координації повинні запроваджуватися у цілковитій відповідності з повноваженнями виконавчих структур ОБСЄ.

Блок 9. Приклад внутрішнього механізму забезпечення координації

Як вже було зазначено,³⁴ у деяких польових місіях різні підрозділи іноді не володіють інформацією щодо паралельного залучення до співпраці одних і тих самих представників національних зацікавлених сторін. Через це існує ризик надання національним партнерам суперечливої інформації щодо послідовності Організації, а також переобтяження національних зацікавлених сторін пропозиціями щодо участі у численних семінарах і тренінгах. Одним з можливих шляхів подолання цієї проблеми може бути розробка алгоритму реєстрації основних зацікавлених сторін, які залучаються підрозділами ОБСЄ до співпраці. Це дає можливість визначати осіб, які можуть відвідувати такі заходи, а також дати таких відвідувань. Згодом цей алгоритм може оновлюватися та поширюватися між підрозділами на регулярній основі. Він може виступати у якості практичного інструменту більш структурованого управління процесом взаємодії із національними зацікавленими сторонами, а також забезпечувати можливості для розширення міжвимірної співпраці.

4.5 Усвідомлення того, що міжвимірна координація може потребувати системи мотивації

Часто, однією з причин відсутності міжвимірної координації визнаються бюрократичні перешкоди, конкуренція і брак комунікації та неналежне визначення прі-

³⁴ DCAF mapping study, The Role of the OSCE in Security Sector Governance and Reform (CIO.GAL/18/14) [Дослідження ДКЗС «Роль ОБСЄ у процесі УРСБ»], знаходиться за адресою: <http://www.dcaf.ch/Project/Supporting-the-Development-of-the-OSCE-s-Approach-to-SSG-R>.

оритетів. Для подолання цих проблем може знадобитися проведення розгляду питання про розробку системи мотивації для зміцнення міжвимірної координації. Наприклад, в деяких польових місіях при апараті Голови Місії були створені підрозділи координації проектів з метою узгодження відповідної документації з усіма підрозділами на місцях. Такі підрозділи можуть відігравати важливу роль у процесі заохочення до співпраці щодо питань застосування міжвимірного підходу до УРСБ. На рівні відділів також можуть проводитися заходи щодо вивчення того, наскільки міжвимірні зв'язки у сфері УРСБ були належним чином розглянуті в рамках створення проектною документації. Зрештою, питання мотивації у сфері управління результатами діяльності може також розглядатися на рівні відділів і адміністрації з метою заохочення належного планування для співробітництва.

5. Ключові аспекти

У даних рекомендаціях було визначено низку ключових аспектів, які необхідно враховувати при застосуванні міжвимірного підходу до УРСБ.

- **Слід зазначити, що при застосуванні міжвимірних підходів до УРСБ необхідно враховувати цілісний характер УРСБ.** Одним з основних принципів УРСБ є необхідність прийняття цілісного підходу, який визнає наявність взаємозв'язку між різними компонентами і суб'єктами сектора безпеки. Це відображає розуміння того, що реформування однієї частини сектора безпеки не може досягти успіху без урахування потенційного впливу на решту частин сектору. Основним викликом для процесів УРСБ на національному рівні часто виступає застосовування такого цілісного підходу, який вимагає ефективної координації діяльності суб'єктів сектору безпеки. Важливим аспектом діяльності ОБСЄ є зосередження уваги на удосконаленні міжвимірного і всебічного підходу до питань безпеки з метою забезпечення більш ефективної і узгодженої підтримки та демонстрації того, що ОБСЄ зацікавлена у вирішенні даної проблеми.
- **Необхідно визнати, що міжвимірні підходи виходять за рамки підтримки УРСБ з точки зору кожного виміру.** Існує небезпека того, що сума індивідуальних зусиль у сфері УРСБ у кожному вимірі може розглядатися як така, що дорівнює міжвимірному підходу. Натомість, в реальному масштабі міжвимірної підтримки, комплексний підхід застосовується шляхом виявлення загальних цілей, у досягнення яких всі виміри можуть внести свій вклад з метою збільшення потенційного впливу наданої підтримки. Міжвимірний підхід до підтримки УРСБ не стільки створює додаткові завдання, скільки справляє «ефект синергії» на діяльність співробітників. Завдяки такому ефекту, співробітники усвідомлюють, що ефективність діяльності щодо підтримки напряму залежить від уваги, приділеної даному питанню. Зокрема, мова йде про усвідомлення того факту, що підтримка однієї сфери сектору безпеки може впливати на іншу сферу. Отже, виникає необхідність сприяти просуванню взаємодоповнюючих підходів, які базуються на основі синергії у різних вимірах.
- **Необхідно здійснювати підтримку міжвимірних підходів до УРСБ шляхом планування і реалізації.** Для того, щоб мати можливість реалізувати міжвимір-

ний підхід до УРСБ, в першу чергу необхідно визначити довгострокові цілі, яких необхідно досягти у різних вимірах діяльності ОБСЄ. Наступним кроком має бути визначення потенціалу синергії, сприятливої для досягнення поставлених цілей. Це вимагає проведення пошуку потенційних синергій між компонентами реформування сектора безпеки, наприклад, між реформами поліції та системи правосуддя, або між реформами щодо питань ґендерної рівності та реформами служб безпеки; або в ході проведення оцінки потреб. Крім того, у цьому процесі повинні бути чітко визначені ролі і обов'язки. Це потрібно для того, щоб гарантувати, що в тих випадках, коли діяльність проходить наскрізно через декілька вимірів, існує чітке розуміння того, хто саме покладає на себе провідну інституційну роль. Зрештою, у даній діяльності існує необхідність покладатися на існуючі механізми координації, такі як мережі координаторів.

Управління та реформування сектора безпеки (УРСБ)

Оцінка потреб у сфері
управління та реформування сектора безпеки



Рекомендації

Оцінка потреб в сфері управління та реформування сектора безпеки

1. Мета

Дані рекомендації призначені для співробітників ОБСЄ і стосуються питання проведення оцінки потреб у сфері УРСБ. Відсутність проведення комплексних оцінок визначається як недолік стратегічного планування у забезпеченні УРСБ в рамках діяльності ОБСЄ. Після представлення обґрунтування та питання розширення діяльності щодо проведення оцінки потреб в цій галузі (Розділ 2), у рекомендаціях пропонується (Розділ 3) покрокове керівництво щодо чотирьох етапів проведення оцінки потреб у контексті УРСБ: планування проведення оцінки потреб; проведення підготовчих досліджень; проведення відповідної оцінки у окремо взятій країні; та інші питання, які стосуються проведення такої оцінки. Далі у рекомендаціях наводиться приблизний список питань, які будуть розглянуті в ході проведення оцінки у сфері УРСБ (Розділ 4), після чого сформульовано висновки щодо розглянутих ключових питань (Розділ 5). В цілому, Рекомендації ОБСЄ щодо питання УРСБ виступають доповненням до існуючих документів ОБСЄ, зокрема, Практичного посібника ОБСЄ з управління проектами у діяльності ОБСЄ,³⁵ у якому надаються практичні рекомендації, зокрема, щодо питань у сфері УРСБ. У той час як Рекомендації призначені для використання співробітниками ОБСЄ, вони також можуть бути корисними для інших державних та міжнародних організацій, які прагнуть посилити підтримку у сфері УРСБ.

2. Обґрунтування

Оцінка потреб є інструментом стратегічного планування, який використовується для визначення пріоритетів, удосконалення механізмів прийняття рішень, а також подальшого проведення моніторингу і оцінки (MiO). Вони є невід'ємним елементом етапу ідентифікації проектного циклу. Відповідно до інформації Практичного посібника з управління проектами у діяльності ОБСЄ, проектний цикл ОБСЄ складається з наступних п'яти етапів: процес формування зведеного бюджету; ідентифікація проекту; розробка проекту; реалізація, моніторинг та управління проектом; а також самостійна оцінка проекту.³⁶ Відповідальність за проведення оцінки потреб покладається на керівників програм і проектів ОБСЄ, які проводять спеціальний аналіз для того, щоб вивчити різні фактори, зокрема: умови, у яких буде реалізовуватися їхній проект; різні зацікавлені сторони та їхні інтереси і очікування; а також конкретні завдання і стратегічні засоби їх виконання. Крім того, проведення оцінки потреб може сприяти визначенню національних пріоритетів, які, у свою чергу, можуть сприяти застосуванню підходів до надання підтримки у сфері УРСБ, орієнтованих на здійснення впливу [див.: The OSCE Guidelines on Impact-Oriented Approaches to SSG/R Support [Рекомендації ОБСЄ щодо підходів у сфері УРСБ, орієнтованих на здійснення впливу].]

³⁵ OSCE, Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers (2010) [Посібник ОБСЄ для менеджерів проектів і програм (2010 р.)], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/secretariat/70693>.

³⁶ Там само, стор. 7.

Види оцінок потреб

Управління процесом проведення оцінки може здійснюватися зсередини або ззовні:

- Процес проведення оцінки, який здійснюється зсередини, ініціюється ОБСЄ для управління внутрішніми програмами. Він вважається одним з найважливіших елементів управління проектним циклом ОБСЄ, зокрема, на етапі ідентифікації проекту (див.: The OSCE Manual Project Management in the OSCE [Практичний посібник ОБСЄ з управління проектами Організації]). На практиці, процес проведення оцінки, який здійснюватися зсередини, може мати невеликий масштаб і у значній мірі спиратися на дослідження і попередні оцінки і визначення. Необхідно, однак, виходити за межі таких досліджень для того, щоб уникнути проведення оцінки на основі рішень, які можуть надати заздалегідь визначені результати. Це має особливе значення для періодичного повернення до процесу проведення оцінки (принаймні, кожні три роки), або коли виникають зв'язки, визначені виникненням нових потреб та нових напрямків діяльності ОБСЄ.
- Процес проведення оцінки, який здійснюється ззовні, є реакцією на зовнішні вимоги. Він може, наприклад, бути ініційований урядом з метою оприлюднення інформації щодо процесу державного планування у сфері УРСБ. Процес проведення такої оцінки, ймовірно, буде більш формальним, ніж внутрішнє оцінювання, і вимагатиме більше ресурсів для забезпечення ретельного аналізу потреб.

Проведення оцінки у сфері УРСБ може бути як всебічним, так і зосередженим на певних компонентах:

- Всебічна оцінка у сфері УРСБ проводиться в масштабах всього сектора і, як така, охоплює весь сектор безпеки. Беручи до уваги той факт, що вона вимагає використання значних ресурсів, ОБСЄ рідко проводить таку оцінку в рамках регулярного циклу управління проектами. Проте, органи державної влади можуть вимагати проведення оцінки потреб з метою участі у процесі здійснення комплексного реформування сектора безпеки.
- Під час проведення оцінки певних компонентів увага зосереджується на конкретній сфері реформи сектору безпеки (наприклад, на реформі поліції, реформі пенітенціарної системи). Такі оцінки проводяться ОБСЄ частіше. Проведення оцінки певних компонентів все таки вимагає застосування комплексного підходу до УРСБ, і, таким чином, аналізу потенційних зв'язків з відповідними компонентами (див. Блок 5).

Процес проведення оцінки потреб може мати різні функції залежно від контексту. Він може забезпечувати підтримку більш ефективного управління програмами, удосконалення процесів проведення державних реформ, а також формувати підґрунтя для подальшої діяльності щодо проведення моніторингу та оцінки:

Проведення оцінки потреб сприяє здійсненню більш ефективного управління програмами ОБСЄ. Процес проведення оцінки потреб відіграє життєво важливу роль у діяльності щодо розробки проектів ОБСЄ, а також сприяє підвищенню їх актуальності та ефективності. Зокрема, такий процес може сприяти:

- **Посиленню взаємодії з національними зацікавленими сторонами:** Процес проведення оцінки потреб забезпечує можливості для розбудови співпраці з національними зацікавленими сторонами з метою належного вивчення їхніх потреб та уявлень про підтримку ОБСЄ. Розвинена співпраця з національними зацікавленими сторонами, включаючи бенефіціарів, забезпечує успішне застосування ефективних підходів до УРСБ, орієнтованих на здійснення впливу, які ґрунтуються на національних потребах і сприяють реалізації зусиль щодо досягнення загальних цілей. Залучення національних зацікавлених сторін до процесу обговорення потенціальних шляхів забезпечення підтримки від самого початку також сприяє зміцненню довгострокової співпраці на етапі проведення реформ;
- **Розбудові механізмів визначення можливостей для надання відповідної підтримки:** Процес проведення оцінки потреб допомагає виявити наявні «прогалини», які повинні бути заповнені, і таким чином полегшити визначення відповідних можливостей для надання підтримки. Таким чином можна гарантувати, що підтримка, яка надається, задовольняє «попит», а не «пропозицію». Більше того, проведення регулярних оцінок потреб може сприяти процесу постійної адаптації підтримки, яку надає ОБСЄ, до умов, які змінюються у відповідності з обставинами і потребами, тим самим зберігаючи актуальність Організації;
- **Підтримці діяльності щодо визначення міжвимірних підходів до УРСБ:** Вивчення взаємозв'язку між різними компонентами сектора безпеки сприяє тому, що проведення комплексної оцінки потреб забезпечує цілісність процесу надання підтримки та його відповідність потенційним взаємозв'язкам. Це з самого початку полегшує визначення сфер, які потребують співробітництва між різними вимірами діяльності ОБСЄ. [Див.: The OSCE Guidelines on Cross-Dimensional Approaches to SSG/R [Рекомендації ОБСЄ з питань міжвимірних підходів до УРСБ];
- **Підтримці діяльності щодо визначення потенційних проблем:** Процес проведення оцінки потреб може сприяти визначенню потенційних викликів у питаннях проведення реформ. Усвідомлення наявності таких викликів допомагає визначити ризики у досягненні цілей планування, а також сприяє їх зменшенню на ранніх стадіях;
- **Зміцненню співпраці з іншими міжнародними організаціями:** Процес проведення оцінки потреб супроводжується проведенням консультацій з міжнародними суб'єктами з метою створення всебічної картини підтримки, яка вже надавалася, а також визначає наявність можливих «прогалин» такої підтримки. Ведення реєстру міжнародної підтримки допомагає уникнути дублювання відповідної діяльності. Крім того, взаємодія з міжнародними структурами сприяє своєчасному виявленню потенційних сфер для розбудови співпраці.
- **Проведенню оцінки потреб, що, у свою чергу, сприяє проведенню реформ на національному рівні:** Процес проведення оцінки потреб забезпечує наявність емпіричних доказів існування «прогалин» і обумовлює необхідність визначення пріоритетів. З одного боку, це дозволяє ОБСЄ реагувати на запити щодо проведення консультацій з питань пріоритетів у процесі реформування із національними зацікавленими сторонами. З іншого боку, органи державної влади можуть безпосередньо використовувати результати оцінки потреб шляхом їх застосування у процесах прийняття рішень. Це особливо актуально, коли проведення оцінки потреб виконується, за дорученням, або спільно з національними зацікавленими сторонами.

Блок 1. Внесок оцінки потреб у процес розробки національної політики

У 2008 Міністерством внутрішніх справ Таджикистану було надіслано запит на адресу Стратегічного підрозділу ОБСЄ у справах поліції щодо проведення у співпраці з Офісом ОБСЄ у Таджикистані спільної оцінки потреб щодо реформи поліції у Таджикистані. Акценти у проведенні даної оцінки були зроблені на наступних сферах: правова основа діяльності поліції у Таджикистані; загальна структура і ефективність діяльності поліції; взаємодія поліції з населенням щодо охорони громадського порядку; заклади підготовки поліцейських кадрів та їхні навчальні програми; а також спроможності щодо застосування судово-медичної експертизи для проведення розслідувань кримінальних справ. Це послужило основою для розробки «Стратегії проведення реформи поліції Республіки Таджикистан на 2013-2020 роки», у якій сформульовано положення державної політики і наводяться плани заходів щодо боротьби зі злочинністю.³⁷

- **У результаті проведення оцінки потреб формуються вихідні дані для подальшої діяльності (на національному та міжнародному рівнях) щодо здійснення моніторингу та оцінки.** Загальною проблемою у сфері УРСБ є брак вихідних даних, на основі яких визначається результативність. Без спеціально задокументованої інформації щодо стану справ на початковому етапі реалізації програми, важко оцінити її результативність. Проведення оцінки потреб сприяє вирішенню даної проблеми, оскільки зібрані у результаті такої діяльності дані можуть бути використані як орієнтир для визначення результативності. Таким чином, ця інформація може бути використана як для розробки структури результатів діяльності, так і для відстеження результативності виконання програми протягом певного періоду часу. Ці дані згодом можуть використовуватися для проведення моніторингу та оцінки діяльності на державному та міжнародному рівнях.

3. Проведення оцінки потреб

Процес проведення оцінки потреб складається з чотирьох основних етапів: планування проведення оцінки потреб; проведення підготовчих досліджень; проведення оцінки в окремо взятій країні; і забезпечення подальшої діяльності за підсумками проведення оцінки. В даному розділі розглядаються ці етапи, а також надаються рекомендації у контексті діяльності щодо УРСБ.

3.1 Планування проведення оцінки потреб

На першому етапі процесу повинні бути визначені загальні рамки і цілі процесу проведення оцінки потреб. Важливою тут є співпраця з національними зацікавленими сторонами на етапі планування, з тим, щоб забезпечити для них можливість провести оцінку відповідно до їхніх потреб, а також підвищити рівень відповідальності за виконання рекомендацій, які можуть бути сформульовані в результаті

³⁷ Republic of Tajikistan, «Police Reform Strategy 2013-2020», approved by Decree of the President for the Republic of Tajikistan, 18 March 2013 [Республіка Таджикистан, «Стратегія проведення реформи поліції на 2013-2020 рр.», затверджена Указом Президента Республіки Таджикистан, 18 березня 2013 року], знаходиться за адресою: <http://police-reform.tj/index.php/en/k2/strategy>.

проведення оцінки. На етапі планування основним результатом такої діяльності повинна стати розробка кола повноважень і його узгодження з національними зацікавленими сторонами (див. підпункт 3.1.7). Нижче наведено важливі питання, які необхідно враховувати на етапі планування:

3.1.1 Визначення цілей і сфери охоплення процесу оцінки потреб

Співробітники ОБСЄ повинні визначити загальні цілі проведення оцінки з самого початку, тому що це буде мати вплив на терміни, необхідні ресурси і очікування. Також потрібно визначити, чи буде процес проведення оцінки у сфері УРСБ широким (тобто всебічним) або глибоким (тобто, розглядатиметься один або два підсектори із застосуванням при цьому комплексного підходу). Мета має бути чітко сформульованою і зрозумілою для усіх зацікавлених сторін.

У контексті УРСБ, слід пам'ятати, що однією з ключових цілей проведення оцінки потреб є визначення цілісних підходів до процесу надання підтримки у цій сфері, в яких у повній мірі враховуватимуться взаємозв'язки між різними вимірами сфери безпеки. Передбачається, що ОБСЄ надаватиме підтримку, що ґрунтується на проведенні всебічної оцінки потреб, яка охоплює весь сектор безпеки. Однак, у більшості випадків, проведення оцінки буде розповсюджуватися тільки на вузьку сферу сектору безпеки (як діяльність поліції або судова система). Проте, у таких випадках важливо визначити, які елементи більш широкого сектора безпеки можуть бути включені у процес проведення оцінки. Це потрібно для того, щоб сформувати повну картину наявних потреб і пріоритетів. Наприклад, проведення оцінки діяльності поліції також вимагає проведення співбесід з представниками судової системи з метою виявлення зв'язків між цими двома тісно пов'язаними підсекторами. [Для ознайомлення з прикладами застосування міжвимірних підходів до УРСБ, який також може бути використаний для проведення оцінки потреб, див.: The OSCE Guidelines on Cross-Dimensional Approaches to SSG/R [Рекомендації ОБСЄ щодо застосування міжвимірних підходів до УРСБ].]

3.1.2 Визначення ролей і обов'язків

Існує необхідність у чіткому визначенні ролей та обов'язків у контексті трьох чинників, зокрема: управління проведенням оцінки; сприяння цьому процесу (використання як людських, так і фінансових ресурсів); і спільного використання результатів проведення оцінки. Це особливо необхідно, коли управління процесом проведення оцінки здійснюється ззовні, і такі заходи були ініційовані національними зацікавленими сторонами. Одним з важливих чинників є визначення відповідальних за управління процесом проведення оцінки осіб, оскільки така діяльність може здійснюватися зсередини або ззовні експертом національного або міжнародного рівня. Незалежно від того, хто проводить таку оцінку, участь у подібній діяльності, ймовірно, потребуватиме наявності спеціальних знань і досвіду, які охоплюють процеси функціонування всіх виконавчих структур ОБСЄ.

У процесі проведення оцінки потреб у сфері УРСБ ролі і обов'язки можуть бути визначені недостатньо чітко, оскільки часто така діяльність вимагає залучення представників двох або навіть всіх трьох вимірів. Це особливо стосується проведення комплексних оцінок у сфері УРСБ, які відображають міжвимірний характер УРСБ. У таких випадках може виникнути необхідність у проведенні експертизи

у військово-політичному вимірі (наприклад, з питань проведення реформ в секторі охорони державних кордонів або системи оборони), у економічному та екологічному вимірах (особливо при розгляді питань, пов'язаних з корупцією або належним управлінням сектором безпеки), або у гуманітарному вимірі (наприклад, щодо проведення реформ системи правосуддя, аналізу нормативно-правової бази, пов'язаної з сектором безпеки). Крім того, деякі елементи УРСБ зазвичай проходять наскрізно через декілька різних вимірів і, отже, вимагають наявності міжгалузевого досвіду (наприклад, ґендерні питання та права людини). Для того щоб забезпечити належне проведення оцінки, має існувати чітке розуміння питань інституційного управління в рамках діяльності ОБСЄ та координації дій у різних вимірах. [Див.: The OSCE Guidelines on Cross-Dimensional Approaches to SSG/R [Рекомендації ОБСЄ щодо застосування міжвимірної підходу до УРСБ].]

Блок 2. Спеціальні знання і досвід, які охоплюють сферу діяльності ОБСЄ, у процесі проведення оцінки потреб

У 2013 році, Місія ОБСЄ в Бішкеку підтримала процес проведення оцінки потреб з метою визначення пріоритетів щодо розбудови спроможностей Державної служби фінансової розвідки Киргизстану у питаннях проведення слідчих дій і відповідних правових аспектів. Мета проведення оцінки полягала у визначенні підходів до активізації зусиль Киргизстану щодо боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму та, зокрема, у виключенні Киргизстану з «сірого списку» Групи розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF). Проведення оцінки було здійснене експертом з даного напрямку, першим заступником керівника Державної служби фінансового моніторингу України. Діяльність щодо проведення оцінки включала в себе проведення зустрічей з представниками правоохоронних органів Киргизстану, міжнародних організацій та дипломатичних місій, які брали участь у цих заходах.³⁸ В ході проведення оцінки, український експерт зміг поділитися досвідом, накопиченим під час успішного процесу виключення України з «сірого списку». В результаті цих заходів влада Киргизстану доклала зусиль до розбудови спроможностей фінансових органів країни щодо застосування сучасних слідчих і антикорупційних методів, а також для удосконалення відповідної законодавчої бази. У 2014 році, Киргизстан був офіційно виключений з «сірого списку» «FATF».³⁹

3.1.3 Взаємодія з національними зацікавленими сторонами з самого початку процесу

На етапі планування важливо забезпечити координацію між різними партнерами, які беруть участь у процесі проведення оцінки. Така діяльність часто ініціюється національними суб'єктами і проводиться в якості спільних заходів за участі органів державної влади, представників недержавних організацій і громадянського суспільства. У таких випадках важливо забезпечити проведення консультацій

³⁸ OSCE Centre in Bishkek, Press Release: OSCE facilitates co-operation on anti-money laundering between Ukraine's and Kyrgyzstan's Financial Intelligence Services, 12 July 2013 [Прес-реліз Центру ОБСЄ у Бішкеку: «ОБСЄ сприяє співпраці між фінансовими розвідками України та Киргизстану щодо питання боротьби з відмиванням грошей, 12 липня 2013 р.»]. Знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/bishkek/103549>.

³⁹ OSCE Centre in Bishkek, Press Release: Kyrgyzstan removed from FATF non-co-operative countries list, with OSCE assistance, 3 July 2014 [Прес-реліз Центру ОБСЄ у Бішкеку: «Киргизстан за підтримки ОБСЄ виключено зі списку FATF країн, не налаштованих на співробітництво», 3 липня 2014 р.]. Знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/bishkek/120724>.

щодо визначення кола повноважень між національними представниками, які задіяні у групі проведення оцінки (див. підпункт 3.1.8), а також беруть участь у обговоренні результатів проведення оцінки до їх поширення. Зацікавлені сторони повинні узгодити відповідний формат для поширення результатів оцінки. Коли управління процесом проведення оцінки здійснюється зсередини, проведення оцінки потреб буде здійснюватися в рамках внутрішньої діяльності ОБСЄ з метою визначення можливостей для відповідної діяльності. Проте, як і раніше, необхідно виконувати наступне: підтримувати національну відповідальність шляхом організації зустрічей для роз'яснення мети проведення оцінки; вимагати надання практичної підтримки таких заходів; а також надавати національним зацікавленим сторонам інформацію щодо результатів проведення оцінки. Незалежно від того, як здійснюється управління процесом проведення оцінки – зсередини чи ззовні, відбір національних зацікавлених сторін для участі у такій діяльності має бути ретельно спланованим.

При виборі учасників такого діалогу, орієнтиром можуть служити два важливих аспекти. По-перше, необхідно провести консультації з питань проведення оцінки з суб'єктами, які мають істотний вплив на процес проведення реформ. Це можуть бути посадові особи сектору безпеки, парламентарі, або представники таких органів, як міністерство фінансів. По-друге, суб'єкти, які будуть безпосередньо піддані впливу реформ, повинні бути включені до цього процесу. Зокрема мова йде про потенційних бенефіціарів діяльності з проведення реформ. Таким чином, до процесу проведення оцінки повинні бути залучені представники громадянського суспільства, в тому числі організації громадянського суспільства, які представляють маргіналізовані групи та меншини.

3.1.4 Визначення відповідних критеріїв

Відповідні критерії можуть бути використані для визначення пріоритетів, які будуть розглянуті в ході процесу проведення оцінки потреб. Оскільки не існує узгодженого набору міжнародно визнаних критеріїв у сфері УРСБ, досягнуто загальної узгодженості щодо ефективності та підзвітності діяльності в секторі безпеки. Таким чином, деякі з ключових показників, які будуть визначені у сфері УРСБ, пов'язані з ефективністю (наприклад, належний рівень надання послуг) і підзвітністю (наприклад, внутрішня підзвітність та проведення зовнішнього нагляду). Існує також необхідність проведення більш широкої оцінки спроможностей сектору безпеки щодо його участі в процесі реформування. *[Див. Розділ 4, у якому проведено огляд основних питань щодо процесу проведення оцінки ефективності та підзвітності в секторі безпеки, а також щодо спроможності прийняти відповідальність за впровадження реформ на національному рівні.]*

У деяких сферах УРСБ також можуть існувати окремі міжнародні стандарти, які можуть бути використані для визначення відповідних критеріїв (див. приклад у Блоці 3 нижче). Крім того, дані щодо рівня реалізації принципів і зобов'язань ОБСЄ, зобов'язань національного рівня, а також стратегічних планів також можуть виступати у якості таких критеріїв, особливо при проведенні оцінки потреб на вимогу країн-учасниць. У контексті зобов'язань в рамках діяльності ОБСЄ, це може включати в себе, наприклад, ключові принципи Кодексу поведінки ОБСЄ стосовно військово-політичних аспектів безпеки. Мова йде, наприклад, про зобов'язання кожної країни-учасниці «забезпечувати, щоб комплектування особово-

вим складом, або призов на службу до збройних сил, воєнізованих формувань або сил безпеки даної країни відбувалися у відповідності із її зобов'язаннями щодо дотримання прав людини і основних свобод». Іншим прикладом може служити те, що «у кожній країні-учасниці на законодавчому рівні мають бути передбачені витрати на потреби сектору оборони». ⁴⁰ У контексті питання національних зобов'язань, це може включати в себе, наприклад, національні плани дій, такі, як плани, розроблені для реалізації Резолюції Ради Безпеки ООН 1325. У ній визначено важливі критерії, такі як забезпечення кримінального переслідування осіб, які несуть відповідальність за вчинення сексуального насильства по відношенню до жінок і дівчат. ⁴¹

Блок 3. Критерії проведення оцінки потреб у сфері реформування пенітенціарної системи

У 2001 році, Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) та Рада Європи (РЕ) провели спільну оцінку потреб в місцях позбавлення волі, в Сербії. Відповідна група провела свій аналіз, спираючись на Європейські правила для пенітенціарних установ та Мінімальні стандартні правила ООН щодо поводження з ув'язненими. Отже, у результаті проведення оцінки було здійснено співставлення потреб з відповідними критеріями, визначеними цими міжнародними стандартами (наприклад, наявність вентиляції в тюремних камерах, дотримання персоналом принципів людської гідності). На основі цього аналізу, в відповідному звіті наводяться рекомендації щодо вирішення цих проблем і підвищення загального рівня відповідності. Однією з основних рекомендацій звіту було започаткування навчальних програм для персоналу виправних закладів. Таким чином, на основі результатів проведення оцінки було окреслено умови для проведення реформи пенітенціарної системи і розбудови спроможностей відповідно до міжнародних стандартів. ⁴²

3.1.5 Управління очікуваннями

Оскільки питання УРСБ може бути чутливою темою для деяких осіб і установ, слід пам'ятати, що національні зацікавлені сторони можуть чинити опір діяльності щодо здійснення підтримки у проведенні оцінки. Для вирішення цієї проблеми може бути використана низка підходів. По-перше, співробітники ОБСЄ повинні вживати заходів щодо роз'яснення мети проведення оцінки потреб національним зацікавленим сторонам, можливо, з акцентом на перевагах, які вони самі можуть отримати від цього процесу (див. приклад у Блоці 1). По-друге, необхідно з самого початку узгодити питання, чи залишаться результати проведення оцінки у внутрішньому користуванні, або вони будуть оприлюднені. До того ж, необхідно визначити масштаби такого поширення інформації і узгодити із національними

⁴⁰ OSCE, Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, 3 December 1994 [Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки (3 Грудня 1994 р.).]

⁴¹ UN Security Council Resolution 1325 on women and peace and security, 31 October 2000 [Резолюція Ради Безпеки ООН 1325 щодо проблем жінок, миру і безпеки (31 жовтня 2000 р.).]

⁴² Council of Europe and OSCE/ODIHR, «Report of a Needs Assessment of the Serbian Prisons Conducted Jointly by the Council of Europe and the Organisation for Security and Co-operation in Europe Office for Democratic Institutions and Human Rights From 27 May to 4 June 2011» [Рада Європи та ОБСЄ/БДІПЛ, «Звіт про оцінку потреб у сербських в'язницях, проведеної спільно Радою Європи та Бюро організації з безпеки і співробітництва в Європі з питань демократичних інституцій і прав людини (з 27 травня по 4 червня 2011 р.)»], знаходиться за адресою: http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/147_prison_assessment_report_-_fi_-_nal_version.doca.

ми зацікавленими сторонами можливість того, що результати проведення оцінки не будуть піддані публічному розголосу без попереднього схвалення. З іншого боку, для того, щоб побудувати довірчі відносини з учасниками процесу, які брали участь у формуванні відповідної звітності, існує можливість домовитися про розробку її скороченої версії для оприлюднення, і розширеної внутрішньої версії, яка містить більш закриту інформацію. Існує також ризик того, що національні зацікавлені сторони, за консультацією яких зверталися в процесі проведення оцінки, будуть очікувати негайного надання відповідного фінансування. Отже, необхідно ретельно вивчити інформацію, яка буде повідомлятися в ході процесу підготовки до проведення оцінки та після його завершення.

3.1.6 Підтримка міжвимірних підходів до оцінки

Процес проведення оцінки потреб може забезпечувати створення сприятливих можливостей для визначення міжвимірних підходів до УРСБ. Передбачається, що на етапі планування оцінка потреб вже повинна включати міжвимірну перспективу. Наприклад, така перспектива може бути забезпечена через залучення представників різних вимірів діяльності ОБСЄ в якості членів групи з проведення оцінки, або, як альтернатива, шляхом проведення з ними консультацій в ході цього процесу. Через залучення широкого кола суб'єктів сектору безпеки, від військових до парламентарів та представників громадянського суспільства, такий міжвимірний підхід може забезпечити наявність додаткових, важливих відомостей про різні потреби щодо процесу проведення реформ в секторі безпеки. Наприклад, оскільки проблема корупції у поліції є важливим питанням, експерт-представник першого виміру потребуватиме співпраці з експертом-представником другого виміру, який ознайомлений з підходами до вирішення проблеми корупції в державному секторі.

3.1.7 Усвідомлення проблем процесу збору даних

Збір даних, як у процесі дослідження, так і на рівні цілої країни є складним завданням, головним чином, через вплив фактору відкритості даних. Інформація, пов'язана з сектором безпеки, часто має статус закритої. Це відбувається з міркувань національної безпеки або через небажання фізичних осіб ділитися особистою інформацією щодо, наприклад, фактів ґендерного насильства. Важливе значення тут має зміцнення довіри і встановлення чітких домовленостей із зацікавленими сторонами, що надають інформацію про те, яким чином будуть зберігатися, передаватися і поширюватися дані щодо результатів проведення оцінки потреб. Коли постають подібні «чутливі» питання, проведення особистих обговорень є часто більш придатним, ніж використання опитувальних листів. Необхідно також зауважувати на наявності емпіричних перешкод, пов'язаних з надійністю і точністю обробки кількісних даних (наприклад, статистичних даних про рівень злочинності). Для підвищення надійності та ефективності процесу проведення оцінки потреб, важливо також застосовувати метод «триангуляції» джерел даних, використовуючи як кількісні, так і якісні методи їх збору. [Для отримання додаткової інформації щодо питання триангуляції даних, див.: The Manual Project Management in the OSCE [Рекомендації ОБСЄ з управління проектами].] З метою забезпечення достовірності результатів діяльності, проблеми та недоліки процесу збору даних повинні бути враховані у звітності щодо проведення оцінки. Це необхідно для того, щоб чітко окреслити рамки будь-яких методологічних обмежень. При визначенні кола

повноважень (див. підпункт 3.1.8) повинні бути викладені методики збору даних. Передбачається, що це має бути комбінація якісних і кількісних методів збору і аналізу даних. Крім того, інформація щодо сприйняття населенням діяльності у сфері безпеки, має розподілятися за факторами приналежності до певної статі чи групи населення (наприклад, меншин).

📖 Для отримання додаткової інформації щодо джерел даних, див.: Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers (OSCE, 2010) [Управління проектами у діяльності ОБСЄ: Практичний посібник для менеджерів програм і проектів (ОБСЄ, 2010 р.)], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/secretariat/70693>.

3.1.8 Встановлення кола повноважень

У процесі встановлення кола повноважень підбиваються підсумки щодо багатьох ключових питань, узгоджених на етапі планування. Зокрема, вони повинні включати інформацію з наступних питань:

- Мета проведення оцінки (наприклад, необхідно встановити, чи ґрунтуватиметься підтримка на внутрішніх програмах ОБСЄ, або необхідно розробити рекомендації для національних зацікавлених сторін щодо пріоритетів процесу проведення реформ);
- Рамки процесу проведення оцінки (наприклад, чи буде застосовано галузевий підхід або проводитиметься тільки вивчення підсекторів). Часові рамки і наявні ресурси є важливими аспектами, які слід враховувати при прийнятті рішень щодо встановлення рамок проведення оцінки;
- Основні критерії та/або питання, які торкаються процесу проведення оцінки (див. підпункт 3.1.4, де наводиться інформація щодо таких критеріїв, а також Розділ 4, де представлено набір ключових питань, що розглядатимуться у процесі проведення оцінки);
- Методологічний підхід, який буде використовуватися (наприклад, методологія збору даних, або з ким будуть проводитися консультації);
- Склад групи з проведення оцінки (наприклад, внутрішній та/або зовнішній, міжви-мірна представленість, гендерна представленість, професійні навички і знання);
- Представлена документація і часові рамки (наприклад, чи буде складено про-міжний звіт, чи остаточний звіт буде публічним, чи ні, і коли відбуватимуться різні етапи процесу); бюджет (якщо можливо).

Корисною практикою для встановлення кола повноважень є визначення і уточнення необхідності прийняття всебічного підходу до проведення оцінки. У сфері УРСБ це включає в себе, наприклад, визначення необхідності проведення консультацій з представниками громадянського суспільства і недержавними органами правосуддя та безпеки, на додаток до представників державного сектора безпеки (для ознайомлення з більш докладною інформацією про те, хто саме має надавати та отримувати консультації, див. обговорення питання про прийняття всебічного підходу в Розділі 3.3). При встановленні кола повноважень визначається також тип спеціальних знань, необхідних для представників групи з проведення оцінки. У сфері УРСБ, комплекс спеціальних знань може включати в себе спроможність проводити аналіз політичного контексту УРСБ, розуміння цілісного характеру УРСБ, володіння інформацією щодо специфічних компонентів (наприклад, з питань діяльності поліції, забезпечення прикордонного контролю тощо), або гендерних питань. Крім того, група з проведення

оцінки повинна бути ґендерно-збалансованою і обов'язково включати експертів, які володіють державною мовою. Якщо прийнято рішення залучити зовнішнього консультанта для здійснення керівництва і/або підтримки у процесі проведення оцінки, відповідні зусилля повинні бути спрямовані на пошук фахівця, який володіє спеціальними знаннями у сфері УРСБ. А у тих випадках, коли проведення оцінки потреб охоплює специфічні компоненти, фахівці мають володіти детальним знанням щодо відповідної спеціальної сфери.

Розгляд основних питань щодо планування процесу проведення оцінки потреб

- Яка мета і контекст проведення оцінки?
- Які рамки проведення оцінки? Які ресурси є в наявності, а які є необхідними (час, персонал, фінансування тощо)?
- Хто має брати участь у проведенні оцінки потреб?
- Чи проведення оцінки спрямоване на підтримку принципу національного та місцевого надбання?
- Яким чином буде здійснюватися управління очікуваннями?
- Як має поширюватися інформація щодо результатів проведення оцінки?
- Яким чином буде забезпечуватися прозорість і підзвітність процесу оцінки потреб по відношенню до всіх його учасників?

3.2 Проведення підготовчого аналізу (на папері)

Метою другого етапу є проведення підготовчого аналізу для забезпечення процесу проведення оцінки. Аналіз здійснюється за допомогою збору інформації, проведення досліджень і систематичного збору даних (вторинної інформації). Він відображає широкий політичний, економічний, інституційний, правовий контексти, у яких функціонує сектор безпеки (тобто проводиться аналіз ситуації). 4-й розділ даних рекомендацій містить перелік актуальних питань, які торкаються процесу проведення оцінки потреб у сфері УРСБ; вони можуть бути корисні для розробки структури спеціальних досліджень, а також для визначення проблем, які необхідно буде вирішити на етапі проведення оцінки. Комплексний підготовчий аналіз сприяє розробці етапу проведення цілеспрямованої оцінки у окремо взятій країні і, відповідно, створює можливості для економії ресурсів. У наступних підпунктах подається опис основних елементів підготовчого аналізу.

3.2.1 Аналіз відповідних джерел вторинної інформації

Для забезпечення широкого розуміння політичного контексту, нормативно-правової бази, а також ролі і обов'язків інституцій сфери безпеки, має братися до уваги інформація, яка надходить від різних джерел та інституцій. Мають розглядатися ґендерні аспекти, наприклад, представленість жінок на керівних посадах та їхня роль в процесі прийняття рішень у сфері безпеки. У якості потенційних джерел інформації можуть виступати дані ОБСЄ, такі як відповіді різних країн на запитання опитувальника щодо Кодексу поведінки стосовно військово-політичних аспектів діяльності у сфері безпеки, або результати аналізу нормативно-правової бази цих країн, проведеного БДІПЛ. Також повинні враховуватися дані, які надходять від місцевих організацій громадянського суспільства. (Див. Табл. 1 нижче, де розглядаються відповідні джерела вторинної інформації).

Таблиця 1: Джерела вторинної інформації

<p>Стратегічні і правові документи</p> <ul style="list-style-type: none"> • Мирні угоди (у відповідних випадках) • Політика національної безпеки або відповідні стратегії • Документи стратегій скорочення масштабів бідності • Державна нормативно-правова база у сфері УРСБ • Міжнародні конвенції, ратифіковані урядом приймаючої країни 	<p>Документи ОБСЄ</p> <ul style="list-style-type: none"> • Документи, які визначають чинні повноваження місій ОБСЄ • Результати проведення попередніх оцінок • Огляд попередньої діяльності інституцій ОБСЄ і польових місій, в тому числі результати попередніх оцінок проектів і самостійного оцінювання рівня їх виконання • Звітність, пов'язана з політичною діяльністю та звіти щодо результатів проведення моніторингу (Наприклад, надані БДІПЛ, Верховним комісаром у справах національних меншин, або Офісом Представника з питань свободи ЗМІ) • Тематичні річні звіти (Наприклад, про діяльність, пов'язану з поліцейськими функціями чи гендерні питання) та результати проведення оцінок (наприклад, Звіт БДІПЛ про відвідування та проведення оцінки щодо питань ромів та синті) • Попередні Меморандуми про взаєморозуміння з урядами приймаючих країн • Висновки з питань законодавства у сфері безпеки (наприклад, висновки БДІПЛ) • Результати проведення оцінки виборчого процесу (особливо БДІПД)
<p>Державні документи</p> <ul style="list-style-type: none"> • Галузеві стратегії (наприклад, стратегія проведення реформи поліції) • Операційна політика (наприклад, політика в галузі управління людськими ресурсами, кодекс норм поведінки) • Національні плани дій (наприклад, щодо гендерних питань, запобігання торгівлі людьми, проблем ромів та синті) • Статистика злочинності, дослідження проблеми віктимізації, опитування громадської думки, статистичні дані про національність арештованих суб'єктів) • Повідомлення ЗМІ 	<p>Документи, розроблені іншими міжнародними суб'єктами</p> <ul style="list-style-type: none"> • Звіти таких організацій як: «Transparency International», «Freedom House», «International Crisis Group», • «Human Rights Watch», «European Roma Rights Centre» тощо. • Результати минулого проведення оцінок, аналізів та оперативні звіти про досягнуті результати міжнародних суб'єктів (наприклад, Ради Європи, організацій-донорів).

3.2.2 Міркування стосовно регіонального виміру

В ході проведення досліджень належна увага має приділятися регіональному виміру, який є важливим елементом аналізу ситуації (див. також підпункт 3.3.4). Це може тягнути за собою вивчення, наприклад, динаміки розвитку конфліктів, джерел міжнародної напруженості (наприклад, організована злочинність, незаконний обіг наркотиків), а також динаміки розвитку співпраці (наприклад, регіональні мережі або платформи). Такі регіональні проблеми можуть створювати необхідність для проведення певних реформ у сфері сектора безпеки, таких як зміцнення міжнародного співробітництва зі збору інформації розвідувальними структурами. Тому у такому дослідженні мають розглядатися наступні питання: Чи існують у регіональному вимірі поточні ініціативи або існуючі зобов'язання, які можуть забезпечити можливості для проведення реформ

на національному рівні? Чи були у інших, окремо взятих країнах регіону нещодавно проведені аналогічні реформи, досвід яких може бути запозичений? Чи може регіональний підхід до надання підтримки у сфері УРСБ бути цінним? [Див.: The OSCE Guidelines on Approaches to Strengthening Regional Co-operation on SSG/R [Рекомендації ОБСЄ щодо підходів до зміцнення регіонального співробітництва у сфері УРСБ].]

3.2.3 Визначення пріоритетів для національного етапу проведення оцінки

Вторинна інформація повинна бути проаналізована з метою визначення пріоритетів для проведення наступного етапу оцінки. Такі пріоритети можуть бути визначені на основі:

- *браку інформації* (У дослідженні можуть бути виокремлені сфери, де існує брак інформації. Таким сферам слід приділяти особливу увагу на етапі проведення оцінки у окремо взятій країні. Це потрібно для забезпечення того, щоб проведення співбесід сприяло формуванню остаточного уявлення про стан справ);
- *виявлення потенційних пріоритетів у проведенні реформ* (в результаті проведення дослідження може бути виявлено низку потенційних недоліків та пріоритетних потреб у сфері УРСБ. Важливо, щоб ці потреби відповідали дійсності. Це перевіряється за допомогою проведення співбесід на етапі проведення оцінки.

На підставі цієї інформації можна буде сформуувати список ключових зацікавлених сторін, з якими мають проводитися співбесіди з метою вирішення певних проблем. Такі заходи можуть доповнювати проведення широкої репрезентативної вибірки учасників процесу (Для отримання більш детальної інформації щодо проведення оцінки, див. Розділ 3.3).

Розгляд основних питань щодо проведення підготовчого аналізу

- Які вторинні дані є доступними? Як перевіряється достовірність даних?
- Чи проводяться у даному регіоні (або щодо даного питання) інші оцінки потреб у сфері УРСБ? Чи існує досвід проведення подібних заходів, який можна використати у процесі проведення цієї оцінки?
- Якими є базові рамки діяльності в секторі безпеки (наприклад, двосторонні угоди, рекомендації)? Які суб'єкти задіяні у сферах, що мають відношення до УРСБ?
- Чи показує підготовче дослідження потенційні початкові пріоритети діяльності у сфері УРСБ? Чи існують сфери, де спостерігається брак даних?
- Які дані необхідно зібрати, щоб розширити або доповнити початкове дослідження? Де і яким чином можна зібрати ці дані?

3.3 Проведення оцінки (в середині країни)

Третім етапом процесу проведення оцінки є збір і аналіз первинних даних. Проведення підготовчого аналізу (Розділ 3.2) мало на меті забезпечити основи для пристосування процесу проведення оцінки усередині країни до збору інформації, необхідної для заповнення «прогалин» у знаннях, а також перевірити обґрунтованість нових визначених пріоритетів. Цей етап, як правило, проводиться у країні і повинен супроводжуватися проведенням зустрічей з партнерами національного і міжнародного рівня.

3.3.1 Застосування комплексного підходу для проведення зустрічей із зацікавленими сторонами

У процесі проведення оцінки у сфері УРСБ має застосовуватися комплексний підхід до вибору учасників діалогу, до якого повинні залучатися як виконавці, так і його бенефіціари. Крім того, необхідно визнати, що сприйняття діяльності у сфері безпеки і відповідні потреби можуть істотно відрізнятись у столиці країни та за її межами. Тому зустрічі з представниками відповідних сторін повинні проводитися за межами столиці. Вкрай важливо, щоб відповідні зустрічі відбувалися за участі представників наступних категорій:

- **Посадові особи сектору безпеки:** Для того, щоб процес проведення оцінки був широким і всебічним, необхідно буде проводити зустрічі з широким загальом суб'єктів сектора безпеки. Зокрема, мова може йти про представників наступних секторів: безпеки, правоохоронних органів, пенітенціарної системи, судової системи, розвідслужб, прикордонної та митної служб, та служби з питань надзвичайних ситуацій.⁴³ Навіть якщо процес проведення оцінки зосереджено на окремих компонентах сектора безпеки (наприклад, на питаннях кримінального правосуддя або оборони), тим не менш, важливо докладати зусиль для проведення зустрічей з представниками суміжних секторів. Наприклад, проведення оцінки діяльності розвідувальних структур передбачає організацію зустрічей з представниками цих структур і відповідного міністерства, а також з суб'єктами, які відіграють певну роль у здійсненні нагляду за діяльністю цих організацій, такими як парламентські комітети з нагляду за діяльністю розвідувальних структур та судових органів, відповідальні за розгляд результатів їхніх розслідувань. До того ж, може виникнути необхідність у проведенні зустрічей з представниками інших правоохоронних органів, щоб визначити, як відбувається співпраця з розвідувальними структурами.
- **Громадянське суспільство:** Представники громадянського суспільства часто не залучаються до процесу проведення оцінки потреб. Проте, організації громадянського суспільства часто володіють досвідом щодо вирішення конкретних проблем у сфері безпеки, з якими стикаються певні групи або населення в цілому (наприклад, об'єднання жінок, меншин) і, таким чином, ймовірно, мають уявлення про конкретні пріоритети, які повинні бути визначені в рамках діяльності з проведення реформ. Тому, взаємодія з громадянським суспільством є вкрай важливою. Вона повинна включати в себе проведення консультацій з жіночими організаціями, організаціями меншин та/або правозахисними організаціями та незалежними аналітичними центрами.
- **Суб'єкти нагляду:** Необхідно проводити консультації з представниками парламенту та інших відповідних наглядових органів національного рівня (наприклад, офісу омбудсмена, уповноваженими представниками). Це є особливо важливим у контексті питання підзвітності сектора безпеки.
- **Міжнародні суб'єкти:** Важливо вести реєстр поточної та майбутньої підтримки, яка надається міжнародними суб'єктами, щоб допомогти виявити «прогалини» у цьому процесі. Такі суб'єкти можуть також надавати корисну інформацію щодо процесу проведення реформ, яка подається під іншим кутом зору.
- **Співробітники ОБСЄ:** Крім того, важливо проводити консультації зі співробітниками ОБСЄ всередині країни, які можуть внести свій вклад у проведення міжвимірного аналізу. У деяких країнах, польові місії ОБСЄ, які знаходяться в регіонах за межами столиці, можуть надавати цінну інформацію.

⁴³ Ці категорії взяті з доповіді Генерального секретаря ООН на тему «Забезпечення миру і розвитку: роль Організації Об'єднаних Націй у підтримці реформування сектора безпеки» (General Assembly Security Council, 2008) [Генеральна Асамблея Ради Безпеки, 2008 р.], знаходиться за адресою: [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/904B9EE812B7591FC12573F400322816/\\$file/Joint+Seminar_A-62-659_S-2008-39.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/904B9EE812B7591FC12573F400322816/$file/Joint+Seminar_A-62-659_S-2008-39.pdf)

Блок 4. Важливість використання досвіду польових офісів ОБСЄ

Мережі польових офісів, які здійснюють відповідні операції, часто є джерелом істотних переваг у діяльності ОБСЄ. Співробітники ОБСЄ, які задіяні у процесі проведення оцінки потреб, повинні проводити консультації зі своїми колегами з польових офісів щодо діяльності в секторі безпеки, сприйняття населенням такої діяльності, а також характерних для даної території проблем. У деяких випадках польові офіси вказують на те, що вони неспроможні повною мірою забезпечувати інформацією політичні процеси, які відбуваються у столиці. У процесі проведення оцінки потреб створюються унікальні можливості для забезпечення того, щоб така інформація фіксувалася і розповсюджувалася серед відповідних зацікавлених сторін.

3.3.2 Визначення інструментів для збору даних

Різні інструменти і методи збору даних можуть бути використані відповідно до рамок і мети процесу проведення оцінки потреб. Вони можуть включати в себе, серед іншого, проведення опитувань, дослідження у форматі фокус-групи (це особливо корисно для розбудови взаємодії з громадянським суспільством і жіночими організаціями), а також великі вибіркові опитування населення (які є більш вартісними, але можуть надавати корисні емпіричні дані щодо потреб населення).

📖 Для отримання додаткової інформації щодо інструментів збору даних у контексті методів самостійного оцінювання проєктів, див. *Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers* (OSCE, 2010) [Управління проєктами у діяльності ОБСЄ: Практичний посібник для менеджерів програм і проєктів (ОБСЄ, 2010)], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/secretariat/70693>. У Розділі 12.8 («Збір даних, аналіз і інтерпретація») дається огляд процесу збору первинних і вторинних даних та різних якісних і кількісних методів збору даних, з особливим акцентом на успішному проведенні опитувань.

3.3.3 Розробка навідних запитань

Процес проведення оцінки потреб повинен бути зорієнтований на низку ключових питань, пов'язаних зі сферами, інформація про які є потрібною; вони згадуються як «навідні запитання». Вибір може залежати від контексту і мети проведення оцінки, а також масштабів охоплення ним сфери УРСБ. У 4-му Розділі наводяться приклади орієнтованих запитань, які структуровані відповідно до таких категорій: визначення потенціалу щодо принципу національної відповідальності за проведення реформ; визначення ефективності діяльності у офіційному і неофіційному секторі безпеки; визначення рівня підзвітності сектору безпеки; та збір даних щодо сприйняття населенням такої діяльності. До того ж, навідні запитання мають бути розроблені таким чином, щоб забезпечити застосування комплексного підходу до процесу проведення оцінки потреб, незалежно від того, чи буде він охоплювати весь сектор, чи тільки його компоненти (для ознайомлення з рекомендаціями з питань застосування всебічного підходу, див. Блок 5 нижче).

Блок 5. Застосування комплексного підходу до процесу проведення оцінки потреб

Навіть якщо процес проведення оцінки у сфері УРСБ сфокусовано виключно на діяльності одного з підсекторів, наприклад, поліції, прикордонної служби або кримінального правосуддя, він, як і раніше, повинен ґрунтуватися на певних принципах, характерних для комплексного підходу.

Відповідно, проведення будь-якої оцінки потреб у сфері УРСБ, як і раніше, має спрямовуватися на вивчення:

- загальних рамок демократичного управління сектором безпеки;
- того, як певний підсектор взаємодіє з іншими суміжними підсекторами і секторами (наприклад, при проведенні оцінки потреб у сфері реформи поліції слід проаналізувати спроможності системи кримінального правосуддя, і навпаки);
- сприйняття цих процесів з боку громадянського суспільства для забезпечення належного розгляду потреб бенефіціарів.

Крім того, для проведення будь-якої оцінки потреб у сфері УРСБ слід забезпечити, щоб:

- Принцип національної відповідальності визначав підхід, який використовується при проведенні оцінки;
- Гендерна рівність та права людини належним чином враховувалися в ході проведення оцінки.

3.3.4 Аналіз результатів

Після того, як в результаті проведення оцінки збирається значна кількість інформації, вона повинна бути узагальнена і проаналізована з метою формулювання основних висновків і рекомендацій. Нижче подані деякі приклади навідних запитань для аналізу результатів збору даних, а також для визначення можливих варіантів подальших дій.

- Аналіз ситуації: Як може загальна політична ситуація впливати на проведення реформ в секторі безпеки? Яка загальна ситуація щодо дотримання прав людини та гендерної рівності в цій країні? Якою мірою це впливає на потенційну діяльність у сфері УРСБ? Чи існують важливі дані щодо факторів регіональної динаміки, які повинні бути враховані?
- Аналіз зацікавлених сторін та визначення суб'єктів: Яким є розташування сил? Які сторони, ймовірно, будуть позитивно (чи негативно) зацікавлені у процесі УРСБ? Чи є готовність брати участь у проведенні реформ? Чи є ця готовність стабільною? Чи залучені до цього процесу особливо «уразливі» групи (зокрема, меншини)? У яких сферах присутня більша ймовірність прояву політичної волі щодо залучення до процесу (таке залучення відбувається тому, що це сприймається як пріоритетна діяльність, або тому, що, це є менш «чутливим» питанням)? Чи спостерігається прагнення до покращення як ефективності, так і підзвітності сектора безпеки?
- Стратегічні питання, сформульовані ОБСЄ на основі аналізу проблем: З якими основними проблемами у сфері безпеки стикається населення? Якими є основні

обмеження для сектору безпеки у вирішенні цих проблем? Чи пов'язані ці проблеми з проявами політичної волі, інституційним потенціалом, або недоліками законодавства? Які напрямки проведення реформ повинні бути пріоритетними? Чи потрібні «швидкі перемоги» для зміцнення довіри до процесу проведення всебічних реформ? Чи відповідають пріоритетні напрямки надання підтримки повноваженням, сферам знань і спроможностям ОБСЄ? Якщо не відповідають, чи може ОБСЄ поділитися цими висновками з іншими суб'єктами, які будуть здатні забезпечити відповідну підтримку? Чи існують питання, для вирішення яких була б вигідною розбудова тісної співпраці з іншими міжнародними організаціями?

📖 Для отримання більш докладної інформації про те, як проводити такий аналіз, див.: Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers (OSCE, 2010) [Управління проектами у діяльності ОБСЄ: Практичний посібник для менеджерів програм і проектів (ОБСЄ, 2010 р.)], де описано покроковий підхід до проведення аналізу ситуації, аналізу зацікавлених сторін і аналізу проблем.

Проведення оцінки потреб: основні питання для розгляду

- Які є навідні запитання для проведення оцінки?
- Чи було докладено зусиль для забезпечення проведення саме всебічної оцінки?
- Чи було приділено належну увагу до ситуації за межами столиці у окремо взятій країні, щоб скласти уявлення про сприйняття потреб у проведенні реформи на місцевому рівні?
- Які стратегічні рекомендації є результатом процесу проведення оцінки?

3.4 Подальші заходи після виконання оцінки потреб

Останнім етапом проведення оцінки потреб є процес проведення подальших заходів. Це включає в себе визначення того, як представити висновки та забезпечити їх належне застосування.

3.4.1 Представлення висновків і рекомендацій

На етапі планування має бути визначено яким чином і у якому середовищі повинні бути поширені висновки щодо процесу проведення оцінки, що потрібно робити з його результатами, і хто буде нести відповідальність за втілення відповідних рекомендацій. У більшості випадків результати надаються у вигляді письмової доповіді, яка поширюється серед основних зацікавлених сторін (як ОБСЄ так і партнери національного рівня). Проте іноді ці доповіді матимуть більш широке розповсюдження. У таких випадках, однак, результати проведення оцінки потреб повинні бути розглянуті до моменту їх оприлюднення спільно усіма залученими зацікавленими сторонами. Слід забезпечити обговорення висновків з національними зацікавленими сторонами і домовитися про їх відповідність пріоритетам, що виникають у процесі.

3.4.2 Врахування висновків в ході планування та в процесі проведення моніторингу і оцінки

Слід докладати зусиль для забезпечення того, щоб дані, що накопичуються в результаті проведення оцінки потреб, використовувалися у роботі механізмів планування. Зокрема, у висновках повинна міститися інформація, необхідна для розробки пріоритетних стратегічних цілей діяльності ОБСЄ. [Див.: The OSCE Guidelines on Impact-Oriented Approach to SSG/R. [Рекомендації ОБСЄ щодо підходів у сфері УРСБ, орієнтованих на здійснення впливу].] Крім того, якщо дані мають відношення до інших вимірів, співробітники повинні забезпечувати належне поширення інформації. І, нарешті, дані, зібрані за допомогою проведення оцінки потреб, повинні бути інтегровані у процес проведення ОБСЄ моніторингу та оцінки трьома способами: по-перше, через їх використання з метою визначення цілей та індикаторів проекту чи програми; по-друге, використовуючи їх для отримання важливої інформації щодо ризиків та припущень; і по-третє, використовуючи його для створення вихідних даних, на підставі яких вимірюватиметься рівень успішності проведення моніторингу та оцінки.

Подальші заходи після виконання оцінки потреб: Основні питання для розгляду

- В якому форматі слід поширювати висновки щодо процесу проведення оцінки?
- Серед якої аудиторії повинні поширюватися такі висновки?
- Яким чином процес проведення оцінки буде інтегровано у діяльність з проведення ОБСЄ моніторингу та оцінки?

4. Головні питання, які будуть розглянуті в ході процесу оцінки

Процес проведення оцінки потреб повинен бути зорієнтований на низку ключових запитань, на які необхідно дати відповідь, і які, як передбачається, повинні бути відображені у колі повноважень (див. підпункт 3.1.8). Ці «навідні запитання» слід застосовувати як на етапі проведення підготовчого дослідження, так і в ході проведення оцінки у окремо взятій країні. У наступному блоці представлені деякі типові запитання для проведення оцінки у сфері УРСБ, які не є вичерпними; для отримання більш докладної інформації слід переглянути список посилань і запитань в кінці цього розділу. Запитання розділені за чотирма основними темами (див. відповідні критерії у підпункті 3.1.4): визначення потенціалу для застосування принципу національної відповідальності щодо проведення реформ; визначення ефективності діяльності у офіційному і неофіційному секторі безпеки; визначення виміру демократичного управління (включаючи відповідні заходи та підзвітність) сектором безпеки; та вивчення думки населення щодо такої діяльності.

Орієнтовні запитання для проведення оцінки потреб

Визначення потенціалу для застосування принципу національної відповідальності щодо проведення реформ. Для проведення оцінки потенційної стабільності підтримки, яку надає ОБСЄ, необхідно вивчити потенціал для застосування принципу національної відповідальності. Це можна зробити, розглянувши наступні запитання:⁴⁴

- *Бачення проблеми національної безпеки:* Чи розроблені положення національної політики безпеки або відповідна стратегія у сферах, які визначають національне бачення даного питання? Чи надає ця політика чи стратегія національної безпеки чіткі орієнтири щодо пріоритетів, які можуть спрямовувати процеси УРСБ у напрямку реалізації такого бачення? Чи було це національне бачення розроблене на основі проведених консультацій, і чи відображає воно пріоритети всіх національних зацікавлених сторін (включаючи громадянське суспільство, меншини тощо)?
- *Спроможність до здійснення координації і реалізації процесу УРСБ на національному рівні:* Чи має уряд спроможність координувати і реалізовувати процес УРСБ? Чи існує механізм координації діяльності організацій-донорів на місцях під керівництвом національних зацікавлених сторін? Чи володіє сектор безпеки достатніми фінансовими та людськими ресурсами для здійснення процесу УРСБ?
- *Фінансова відповідальність на національному рівні:* Чи залежить процес проведення реформ повністю від зовнішнього фінансування та чи надається (надаватиметься) таке фінансування процесу урядом країни? Чи відповідають рішення щодо фінансування сектору безпеки, прийняті на національному рівні, національному баченню питання УРСБ?
- *Зміцнення спроможностей у сфері проведення моніторингу та оцінки на національному рівні:* Чи наявний національний механізм проведення моніторингу та оцінки, який забезпечує нагляд за реалізацією реформ у сфері УРСБ? Чи готовий уряд виконувати рекомендації, що формулюються в результаті проведення моніторингу та оцінки?

Визначення ефективності діяльності у офіційному і неофіційному секторі безпеки. У процесі проведення оцінки має бути сформоване загальне бачення стану справ в секторі безпеки, зокрема, визначене те, наскільки ефективною є діяльність сектору з точки зору безпеки і правосуддя. Деякі актуальні питання включають в себе:

- *Ролі та обов'язки:* Чи існують чіткі правові та конституційні положення, що визначають повноваження, ролі і обов'язки у сфері безпеки? Чи мають місце дублювання ролей і обов'язків? Чи відповідають положення нормативно-правової бази дійсному стану справ?
- *Людські ресурси:* Якими є чисельність персоналу, їхні ранги та посади (розподілені за ознакою статі)? Чи в рівній мірі представлені жінки в секторі безпеки? Чи є в секторі безпеки пропорційно представлені групи меншин (наприклад, роми та синті)? Якими є перешкоди у комплектуванні особовим складом, продовженні строку служби та професійному просуванні жінок і/або груп меншин? Чи сприятиме підвищенню загального професійного рівня відповідної установи проведення освітніх/навчальних заходів для співробітників?

⁴⁴ Ці категорії, які торкаються принципу національної відповідальності, взяті з загальносистемних рекомендацій ООН з даного питання щодо проведення реформ у секторі безпеки (UN Integrated Technical Guidance Notes on SSR, 2012 [Технічні рекомендації ООН щодо проведення реформ у секторі безпеки, 2012 р.]).

- *Результати діяльності:* Чи наявні в секторі безпеки ресурси (людські, фінансові та матеріальні), необхідні для виконання відповідних повноважень? Чи наявний в секторі належний досвід управління на місцях, що сприяє ефективному виконанню відповідних повноважень? Як виконуються повноваження сектору безпеки на практиці? Які існують «прогалини» у діяльності сектору, що потребують покращення?
- *Партнерство:* Чи існують функціонуючі механізми співпраці з метою забезпечення координації між відповідними установами, в тому числі недержавними органами правосуддя та безпеки? Які зв'язки існують між поліцією і прокуратурою? Який існує взаємозв'язок між громадянським суспільством і інституціями сектора безпеки? Який взаємозв'язок існує між інституціями сектора безпеки? Який існує взаємозв'язок з іншими суміжними секторами (наприклад, Міністерством фінансів)?

Визначення рівня підзвітності сектора безпеки. У процесі проведення оцінки досліджується, у якій мірі функції інституцій сектору безпеки відповідають демократичним нормам, як всередині, так і за межами сектору.

- *Внутрішня підзвітність сектора безпеки:* Чи існують механізми внутрішнього контролю (наприклад, кодекси поведінки, дисциплінарні механізми)? Чи використовуються ці механізми на практиці? Чи проводилися розслідування фактів вчинення неправомірних дій в результаті проведення відповідних заходів? Чи наявні дані про факти корупційних дій? Чи відповідає діяльність в секторі безпеки принципам дотримання прав людини?
- *Здійснення зовнішнього нагляду.* Чи існують чітко визначені правові та конституційні норми ефективного виконання відповідних функцій наглядовими органами? Чи існують відповідні механізми зовнішнього нагляду (наприклад, парламент, офіс омбудсмена)? Чи виконують ці механізми свої функції з нагляду? Якщо ні, то за яких причин? Які організації громадянського суспільства беруть активну участь у діяльності у сфері УРСБ? Чи сприяють засоби масової інформації та громадянське суспільство проведенню моніторингу діяльності в секторі безпеки, в тому числі діяльності недержавних органів правосуддя та безпеки? Чи підпадає сфера безпеки під дію тих самих механізмів управління державним фінансуванням, що й інші сфери державного сектора? Чи робить громадянське суспільство власний експертний внесок у парламентські слухання? Чи володіє воно для цього відповідними спроможностями?

Вивчення думки населення. Варто зазначити, що процес проведення оцінки не є повноцінним, якщо він не охоплює потреби населення в цілому. Оскільки останнє може мати і проголосувати пріоритети у проведенні реформ, які відрізняються від визначених урядом, необхідно забезпечити, щоб ці пріоритети були зрозумілі і формулювалися у співпраці з державними посадовими особами. Часто, встановлення діалогу з громадськістю щодо її досвіду взаємодії зі сферами безпеки та правосуддя може сприяти накопиченню корисної інформації про те, як функціонує сектор безпеки. Мова йде, наприклад, про випадки, коли враховується думка населення щодо наслідків неправомірних дій того чи іншого представника широкої громадськості.

- Якими є основні причини виникнення проявів небезпеки у середовищі хлопчиків, дівчат, жінок і чоловіків? Чи відповідають актуальні пріорите-

- ти у проведенні реформ потребам дівчат, хлопчиків, жінок і чоловіків?
- Чи були враховані потреби меншин та їхнє сприйняття діяльності у сфері безпеки?
 - Чи було докладено зусиль для запобігання фактам сексуального та ґендерного насильства? Чи відбувається ефективно фіксування, реагування та судове переслідування щодо фактів скоєння сексуального та ґендерного насильства?
 - Що відбувається, коли скоєно злочин? Як реагує у таких випадках поліція? Як це відображається у контексті правосуддя?

📖 Для ознайомлення зі списком запитань, які торкаються проведення оцінки підзвітності у процесі проведення реформ в секторі безпеки, див. Розділ 7.1 у *The OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice (2008)* [Посібник Комітету з підтримки розвитку Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD DAC) з питань проведення реформ в секторі безпеки: Підтримка у сфері безпеки та правосуддя (2008 р.)], знаходиться за адресою: <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/oecdhandbookonsecuritysystemreformssupportingsecurityandjustice.htm>.

📖 Для отримання рекомендацій щодо проведення оцінки розташування сил у сфері проведення реформ в секторі безпеки, див.: *DCAF/ISSAT, Operational Guidance Note: Conducting a Security and Justice Assessment, pp. 3-5* [Рекомендації ДКЗС/Дорадчої групи з міжнародної безпеки: Проведення оцінки у сфері безпеки та правосуддя], знаходиться за адресою: <http://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Operational-Guidance-Notes/Assessment/ISSAT-Assessment-OGN-Conducting-a-Security-and-Justice-Assessment>.

📖 Для отримання всебічних рекомендацій щодо проведення оцінки у системі кримінального правосуддя, включаючи конкретні запитання для проведення оцінки діяльності поліції, судів, процедур судового переслідування і місць позбавлення волі, див.: *The UNODC Criminal Justice Assessment Toolkit* [Рекомендації УНЗ ООН з проведення оцінки системи кримінального правосуддя], знаходиться за адресою: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/CJAT_Toolkit_full_version.pdf.

📖 Для отримання інформації з питань проведення оцінки, яка відображає процес взаємодії між різними інституціями сектору кримінального правосуддя, іншими державними органами та недержавними суб'єктами, див.: *The OSCE guidebook Police Reform within the Framework of Criminal Justice System Reform (TNTD/SPMU Publication Series, vol. 11; 2013)* [Рекомендації ОБСЄ з питань реформи поліції у контексті реформи системи кримінального правосуддя (Серія публікацій Департаменту транснаціональних загроз/Стратегічного підрозділу у справах поліції, том 11; 2013 р.)], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/secretariat/109917>.

📖 Для отримання детальних рекомендацій щодо інтеграції ґендерних аспектів у процес проведення оцінки реформ сектору безпеки, див.: *Nicola Popovic, Security Sector Reform Assessment, Monitoring & Evaluation and Gender (Gender and SSR Toolkit, Tool 11; DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008)*, [Нікола Поповіч, Аналіз, моніторинг та оцінка та ґендерні питання реформування сектора безпеки (Інструментарій реформування сектора безпеки і сфери ґендерної проблематики, Інструмент 11; ДКЗС, ОБСЄ/БДІПЛ та ООН-Міжнародний навчальний і науково-дослідний інститут з поліпшення становища жінок, 2008 р.)] знаходиться за адресою: <http://www.dcaf.ch/Publications/Security-Sector-Reform-Assessment-Monitoring-Evaluation-and-Gender-Tool-11>.

5. Ключові аспекти

У даних рекомендаціях було визначено низку ключових аспектів, які необхідно враховувати при проведенні оцінки потреб у сфері УРСБ.

- **Необхідно застосовувати принципи комплексного підходу до УРСБ у всіх процесах проведення оцінки потреб у цій сфері.** Переконайтеся у тому, що процес проведення будь-якої оцінки потреб у сфері УРСБ, навіть якщо його зосереджено тільки на конкретному підсекторі, ґрунтується на застосуванні комплексного підходу. Це включає в себе: проведення аналізу того, наскільки ефективною та підзвітною є діяльність у сфері сектора безпеки, наскільки вона відповідає дотриманню принципів демократичного управління; виявлення синергії між суміжними під секторами; і збір інформації щодо сприйняття цієї діяльності з боку її бенефіціарів. У даному процесі також має застосовуватися всебічний підхід до організації зустрічей із зацікавленими сторонами, які повинні включати представників відповідних інституцій сектору безпеки, суб'єктів нагляду, громадянське суспільство, міжнародні організації, а також співробітників ОБСЄ, які представляють три або, принаймні, два виміри.
- **Потрібно забезпечити актуалізацію питань принципу національної відповідальності та ґендерної рівності та принципів дотримання прав людини.** Принцип національної відповідальності вимагає розбудови взаємодії з національними зацікавленими сторонами з самого початку процесу. Така взаємодія має відбуватися на рівні визначення цілей процесу проведення оцінки, його рамок та забезпечення подальшої обробки результатів. Крім того, тут має застосовуватися всебічний підхід до проведення консультацій із національними зацікавленими сторонами. Принципи ґендерної рівності та прав людини також повинні враховуватися в ході проведення оцінки. Члени групи з проведення оцінки повинні мати досвід у сфері ґендерних питань та прав людини, сама група має бути ґендерно-збалансованою. До того ж зібрані дані мають бути розподілені за ознакою статі та приналежності до меншин. Окрема увага має приділятися вивченню сприйняття даного процесу з боку жінок та представників меншин, а також, у більш широкому сенсі, ролей, які відіграють у даному процесі носії обов'язків (тобто сектор безпеки) і носії прав (тобто бенефіціари).
- **Необхідно підвищити ефективність процесу проведення оцінки потреб.** Здійснення належного планування і реалізації має важливе значення для забезпечення успішного проведення оцінки потреб. Це включає у себе визначення ролей і обов'язків у даному процесі, в тому числі взаємодію з іншими вимірами; акцентування уваги на проблемі збору даних; і управління очікуваннями щодо результатів оцінки. Крім того, процес проведення оцінки повинен ґрунтуватися на результатах належного аналізу ситуації, зацікавлених сторін та проблем, який здійснюється як на етапі дослідження, так і на етапі проведення опитувань, спрямованих на визначення стратегічних пріоритетів у забезпеченні підтримки з боку ОБСЄ. І, нарешті, слід докладати зусиль для того, щоб результати оцінки потреб належним чином використовувалися у процесі планування проектів і програм ОБСЄ. До того ж, має бути забезпечене належне поширення цих результатів та їхнє відображення у процесі розробки або перегляду цілей проекту. Разом з цим, зібрані дані мають використовуватися у якості базових показників у порівнянні з якими буде вимірюватися майбутній прогрес.

Управління та реформування сектора безпеки (УРСБ)

Підходи в сфері управління та реформування сектора
безпеки, орієнтовані на здійснення впливу



Рекомендації

Підходи в сфері управління та реформування сектора безпеки, орієнтовані на здійснення впливу

1. Мета

Дані рекомендації призначені для надання співробітникам ОБСЄ консультативної допомоги з питань розробки підходів у сфері УРСБ, орієнтованих на здійснення впливу. Метою підходу, орієнтованого на здійснення впливу є забезпечення того, що надана підтримка матиме стабільний, довготривалий позитивний ефект. Це передбачає необхідність: 1) планування довгострокових результатів, і 2) надання підтримки у такий спосіб, щоб вона забезпечувала очікувані результати і була стабільною. Особливі рекомендації надаються для наступних цілей: обґрунтування прийняття даного підходу (Розділ 2); планування діяльності щодо надання підтримки із застосуванням підходу, орієнтованого на здійснення впливу (Розділ 3); актуалізації даних підходів у процесі надання підтримки з боку ОБСЄ (Розділ 4). Ці рекомендації є доповненням до підходу ОБСЄ під назвою «фінансування програм на основі результативності».⁴⁵

2. Обґрунтування

В останні роки все частіше визнається необхідність забезпечення того, щоб міжнародна підтримка сприяла позитивним і стабільним довгостроковим змінам. Наприклад, у Пусанській угоді про партнерство для розвитку ефективного співробітництва підкреслюється, що «необхідність забезпечення стабільного впливу має бути рушійною силою» у сфері надання міжнародної підтримки.⁴⁶ У даних рекомендаціях поняття «впливу» розуміється у сенсі довгострокових наслідків втручання, які сприяють забезпеченню позитивних змін для бенефіціарів та їхнього більш широкого оточення.⁴⁷

У практичному сенсі, діяльність щодо надання міжнародної підтримки іноді зосереджена на проведенні заходів і досягненні короткострокових результатів, які вважаються більш здійсненими, ніж на плануванні та проведенні оцінки її внеску

⁴⁵ OSCE, Performance Based Programme Budgeting Orientation Guide (2007) [Довідник ОБСЄ з фінансування програм на основі результативності (2007 р.)]; а також: OSCE, Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers (2010) [Управління проектами у діяльності ОБСЄ: Практичний посібник для менеджерів програм і проектів (2010 р.)], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/secretariat/70693>.

⁴⁶ The Busan Partnership for Effective Development Cooperation, July 2012 [Пусанська угода про партнерство для розвитку ефективного співробітництва, липень 2012 р.], знаходиться за адресою: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Busan%20partnership.pdf>.

⁴⁷ Глосарій Комітету з підтримки розвитку Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD DAC) визначає термін «вплив» наступним чином: «Позитивні або негативні, первинні і вторинні довгострокові наслідки, викликані втручанням з метою забезпечення розвитку, прямо або побічно, навмисно або ненавмисно,» див.: OECD DAC, Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, 2002, р. 24 [Глосарій OECD DAC з ключових понять у сфері управління проведенням оцінки та її результатами, 2002 р., стор.24], знаходиться за адресою: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>. Проте у даних рекомендаціях, термін «підходи, орієнтовані на здійснення впливу» означає підходи, що сприяють виникненню позитивних довгострокових ефектів. Крім того, як зазначалося на с. 98 Керівництва з управління проектами в ОБСЄ, «вплив» передбачає забезпечення «реальних позитивних змін для бенефіціарів та їхнього більш широкого оточення».

до довгострокових результатів, необхідних для досягнення стабільних змін. Ця проблема посилюється у сфері УРСБ, де «чутливість» певної діяльності з проведення реформ іноді призводить до того, що міжнародні суб'єкти втрачають можливість спрямувати свої зусилля у напрямку розробки більш широких стратегій для сприяння досягненню довгострокових інституційних змін. Проте, досягнення довгострокових цілей і належного рівня стабільності є малоімовірним, якщо на цьому не зацентровано зусилля з надання підтримки.

Підхід, орієнтований на здійснення впливу, ґрунтується на плануванні довгострокових результатів, і на визначенні середньострокових і короткострокових результатів, необхідних для їх досягнення. Крім того, ці довгострокові результати повинні виходити з національних пріоритетів, і бути приведені у відповідність з ними. Такий підхід має важливе значення для забезпечення того, щоб планування діяльності щодо надання підтримки здійснювалося не на основі непідтверджених припущень, що така діяльність призведе до довгострокових змін, а, скоріше, на основі чіткої і перевіреної теорії змін. Крім того, застосування даного підходу буде сприяти тому, що діяльність щодо надання підтримки не стільки задовольнятиме «пропозицію» (тобто, спиратиметься на наявний досвід міжнародних суб'єктів), скільки базуватиметься на національних пріоритетах і політиці, які визначаються самими державами. Як такі, подібні підходи сприяють здійсненню діяльності, яка має на меті досягнення конкретних цілей, а не є самоціллю.

Концепцію підтримки, «орієнтованої на здійснення впливу» слід розуміти у контексті діяльності ОБСЄ у напрямку здійснення «управління, орієнтованого на досягнення результатів». Підхід ОБСЄ до такого управління, відомого як «програмне фінансування, орієнтоване на здійснення впливу», є стратегією управління, яка використовується для визначення передбачуваних цілей (довгострокових результатів), результатів (середньострокових результатів) і продуктів (короткострокових або річних результатів) на програмному рівні. Застосування даного підходу сприяє розвитку цілісної теорії змін, яка визначає результати, яких прагне досягти ОБСЄ у своїй діяльності, роблячи внесок у загальну низку результатів на рівні програм і проектів. Крім того, передбачається, що всі суб'єкти будуть сприяти, безпосередньо або опосередковано, досягненню результатів, і гарантується, що їхні процеси, продукти і послуги будуть сприяти досягненню бажаної мети.

Таким чином, на програмному рівні, планування, моніторинг та оцінка діяльності ОБСЄ щодо здійснення впливу лежить у основі стратегічного управління Організацією, і є невід'ємною частиною її підходу до програмного фінансування, орієнтованого на здійснення впливу. Проте, часто виявляється проблематичним визначення цілей програм, які були б достатньо стратегічними для відображення довгострокових результатів. До того ж, виникають певні ускладнення з тим, щоб процес розробки проектів відповідав визначеним програмним цілям. Саме тому у даних рекомендаціях увагу зосереджено на підходах, «орієнтованих на здійснення впливу», на відміну від підходів, «орієнтованих на досягнення результату»,⁴⁸ і наголошено на необхідності планування довгострокових змін (які мають відношення до рівня програмних цілей). Також у рекомендаціях підкреслюється, що в ході реалізації проектна діяльність повинна відповідати всебічним цілям, а також проводитися у відповідності з розрахованим підвищенням стабільності діяльності з проведення реформ.

⁴⁸ Назва даних рекомендацій була обрана мережею координаторів ОБСЄ з питань УРСБ на семінарі у Братиславі у жовтні 2014 року.

Таким чином, підхід до надання підтримки у сфері УРСБ, орієнтований на здійснення впливу, має застосовуватися протягом усього етапу програмування (див. Розділ 3) і реалізації (див. Розділ 4) проектів підтримки ОБСЄ.

Таблиця 1. Результати програмного рівня



*Взято з: OSCE, Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers (2010), p. 23
[Управління проектами у діяльності ОБСЄ: Практичний посібник для менеджерів програм і проектів (2010 р.), с. 23].*

3. Програмування для забезпечення підтримки, орієнтованої на здійснення впливу

Існує ціла низка загальних проблем, які торкаються процесу успішного надання підтримки, орієнтованої на здійснення впливу. Всі ці проблеми створюють перешкоди для застосування довгострокових підходів. Дві з них – це щорічні бюджетні цикли, які обмежують гнучкість процесу надання підтримки, а також висока плінність кадрів, що може послаблювати можливості для здійснення довгострокового планування. Тим не менш, існує достатня кількість засобів підвищення потенціалу у сприянні досягненню довгострокових результатів. В рамках існуючих обмежень, у 3-му розділі даних рекомендацій визначено основні підходи до програмування діяльності, орієнтованої на здійснення впливу, щодо надання підтримки у сфері УРСБ. Запропонований підхід включає наступні елементи: визначення національних стратегічних пріоритетів (див. підпункт 3.1 нижче); відмінності між рівнями програмних результатів (3.2); використання теорії змін, з метою зберегти увагу до програмних цілей (3.3); зв'язки між проектами та довгостроковими програмними стратегіями (3.4); взаємодія з іншими міжнародними суб'єктами для досягнення спільних цілей (3.5); підтримка міжвимірною співробітництва в рамках діяльності ОБСЄ (3.6); підтримка стабільності у сфері

УРСБ через розвиток принципу національної відповідальності (3.7); усвідомлення необхідності доповнення довгострокових стратегій проектами з швидкою віддачею (3.8); планування моніторингу й оцінки підтримки у сфері УРСБ (3.9); і усвідомлення потенційних викликів стосовно забезпечення підтримки підходів у сфері УРСБ, орієнтованих на здійснення впливу (3.10).

3.1 Визначення національних стратегічних пріоритетів

Повноваження виконавчих структур, визначені на основі рішень Постійної ради, часто є досить широкими, і, згодом, уточнюються за допомогою використання методології програмного фінансування, орієнтованого на здійснення впливу. У зв'язку з цим, першим кроком на шляху до застосування підходу, орієнтованого на здійснення впливу, для надання підтримки є визначення національних пріоритетів, які допомагають отримувати інформацію про формулювання конкретних цілей, розроблених за допомогою підходу програмного фінансування, орієнтованого на здійснення впливу. Об'єднуючи діяльність з надання підтримки та національні пріоритети, ОБСЄ може розширювати діяльність щодо надання підтримки, яка задовольняє «попит» та відповідає реальному стану справ і мінливим потребам сектора безпеки, а також потребам широких верств населення. Тому, визначення національних пріоритетів повинне сприяти розвитку довгострокових цілей ОБСЄ.

Одним з важливих інструментів для позначення національних пріоритетів у сфері УРСБ є проведення оцінки потреб. Якщо комплексна оцінка потреб не проводиться (або не була проведена), то, принаймні, національні документи, такі, як положення політики національної безпеки, стратегії скорочення масштабів бідності, національні плани дій тощо, повинні бути розглянуті для того, щоб визначити, чи були чітко встановлені означені пріоритети. До того ж, з метою виявлення ключових потреб, повинні проводитися консультації з національними зацікавленими сторонами, в тому числі з визначеними бенефіціарами діяльності з надання підтримки. [Для отримання рекомендацій щодо деяких питань, які торкаються проведення оцінки потреб, див.: The OSCE Guidelines on Needs Assessments in the Field of SSG/R [Рекомендації ОБСЄ щодо проведення оцінки потреб у сфері УРСБ].] У сфері УРСБ, проведення консультацій має супроводжуватися застосуванням комплексного підходу, який включає взаємодію з відповідними міністерствами (зокрема, з Міністерством внутрішніх справ і Міністерством оборони), наглядовими органами (наприклад, з парламентом), і, за можливості, з персоналом відповідних інституцій сфери безпеки. Крім того, важливим є залучення організацій громадянського суспільства, жіночих об'єднань тощо до консультацій з бенефіціарами.

Визначені національні пріоритети повинні служити основою для встановлення конкретних програмних цілей (див. підпункт 3.2 нижче). Вони повинні бути приведені у відповідність з більш широкою довгостроковою стратегією діяльності ОБСЄ щодо окремо взятої приймаючої країни, країни-учасниці, або взаємодії з партнером по співпраці. У тих випадках, коли реалізація проекту/програми триває, так само існує необхідність переоцінки національних пріоритетів на періодичній основі. В іншому випадку існує небезпека того, що процес надання підтримки стає лінійно залежним. Тобто, або одна і та сама група зацікавлених сторін підтримується протягом років (можливо, тому, що вони продемонстрували сприйнятливність до участі у практичних семінарах), або подібний тип підтримки (наприклад, навчання) надається безперервно (часто тому, що воно сприяє підтримці уваги).

Проведення неофіційної оцінки потреб може застосовуватися ОБСЄ для оцінки більш широких контекстуальних змін або мінливих потреб, які повинні бути відображені у переглянутому процесі програмування. Крім того, проведення регулярних консультацій із національними зацікавленими сторонами вважається необхідною умовою для проведення успішного програмування і, в кінцевому рахунку, для досягнення позитивних результатів.

3.2 Відмінності між рівнями програмних результатів

З точки зору процесів управління програмами ОБСЄ, *ціль (мета)* знаходиться на найвищому рівні «ланцюжка» результатів. Вона є передбачуваним впливом, сприяти якому програма намагається протягом декількох років. Таким чином, ціль повинна відображати результати, які сприяють досягненню «реальних змін для бенефіціарів та їхнього ширшого оточення».⁴⁹ Довгострокові результати знаходяться поза контролем ОБСЄ, а, натомість, належать до національної відповідальності. Тому, ОБСЄ може тільки прагнути внести свій вклад у досягнення цілей, разом з іншими суб'єктами, діяльність яких сприяє досягненню довгострокових результатів щодо розвитку принципу національної відповідальності. При формулюванні своїх цілей на програмному рівні, з тим, щоб підкреслити свою роль у сприянні досягненню відповідних результатів, ОБСЄ користується такими формулюваннями як «поради», «сприяння» або «підтримка» діяльності органів влади приймаючих країн. Хоча, на цьому рівні ОБСЄ не здійснює контроль над результатами діяльності, тим не менш, важливо забезпечити, щоб всі програми мали чіткі цілі щодо надання підтримки у довгостроковій перспективі. Це допомагає надавати гарантії того, що реалізація таких програм дійсно є необхідною та, ймовірно, сприяє досягненню позитивних змін. До того ж, це сприяє проведенню моніторингу та оцінки, які призначені для відстеження рівня, на якому надання підтримки сприяло досягненню більш довгострокових результатів.

На етапі планування, однією з загальних проблем є забезпечення того, щоб цілі були визначені на відповідному рівні «ланцюжка» результатів. Наприклад, цілі програм у сфері УРСБ часом формулюються як «зміцнення діалогу між громадянським суспільством та інституціями сфери безпеки» або «підвищення рівня обізнаності поліції». Однак, ці приклади не є цілями – «зміцнення діалогу» є діяльністю, а «підвищення рівня обізнаності» – продуктом. Їх не слід плутати з цілями. У сфері УРСБ, довгострокові цілі часто пов'язані з підвищенням рівня безпеки населення, як правило, за допомогою діяльності з проведення реформ, які спрямовані на підвищення як ефективності, так і підзвітності сектора безпеки. Прикладом коректно сформульованих програмних цілей у діяльності ОБСЄ може бути «здійснення підтримки уряду приймаючої країни у проведенні реформ національної поліції з метою сприяння більшій відкритості сектору безпеки».

Другим найвищим рівнем «ланцюжка» результатів після цілей є результати, які є середньостроковими і залежать від продуктів. Хоча досягнення результатів може залежати від зовнішніх факторів, вони повинні знаходитися в межах виваженого контролю OSCE.⁵⁰ Результати часто відображають поведінкові або інституційні зміни. Одним із прикладів зміни поведінки може бути те, що парламентські комітети з питань безпеки вперше починають відігравати активну роль у здійсненні

⁴⁹ OSCE, Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers (2010), p. 98 [Управління проектами у діяльності ОБСЄ: Практичний посібник для менеджерів програм і проєктів (2010 р.) стор. 98], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/secretariat/70693>.

⁵⁰ Там само, стор. 22

контролю над сектором безпеки. Інституційні зміни, з іншого боку, можуть проявлятися у тому, що інституції використовують нові структури і процеси надання послуг більш ефективно та на більш високому рівні підзвітності.

Рівень, на якому розміщуються результати, залежить від логіки втручання. Наприклад, той самий результат «створення системи управління людськими ресурсами» може бути розміщено на іншому рівні «ланцюжка» результатів відповідно до логіки втручання. Якщо в одному контексті ОБСЄ безпосередньо фінансувала створення системи управління людськими ресурсами в поліції, це відноситься до продуктів, оскільки не відображає поведінкових змін. Цей продукт, однак, має потенціал, щоб перейти на рівень результату, якщо, наприклад, поліція починає використовувати систему управління людськими ресурсами для підвищення внутрішньої підзвітності її співробітників. В іншому контексті, однак, поліція сама може прийняти рішення щодо введення системи управління людськими ресурсами в результаті проведення консультацій з питань політики ОБСЄ. Це можна розглядати як результат, якщо він відображає значні зміни в поведінці. У більшості випадків, щоб досягти одного результату необхідна низка продуктів. Наприклад, для формування результату впровадження системи управління людськими ресурсами у поліції, можуть знадобитися наступні продукти: 1) поліція обізнана з приводу того, чому впровадження системи управління людськими ресурсами має важливе значення, і 2) поліція володіє навичками для полегшення перегляду внутрішніх процесів, необхідного для підтримки функціонування нової системи управління людськими ресурсами.

Програмні продукти – це специфічні короткострокові результати, отримані в наслідок проведення низки заходів ОБСЄ,⁵¹ наприклад, зміни у сфері підвищення рівня знань, навичок, обізнаності або процесів. Одним із прикладів продуктів може бути «підвищення інформованості серед співробітників Міністерства внутрішніх справ щодо необхідності створення системи управління людськими ресурсами».

У Таблиці 2 представлені два приклади спрощеного «ланцюжка» результатів у сфері УРСБ. У той час, як у першому прикладі розглядається «ланцюжок» результатів у сфері проведення навчання для співробітників поліції і прокуратури з розгляду злочинів на ґрунті ненависті, у другому прикладі визначається потенційний «ланцюжок» результатів для надання консультацій з питань стратегій підвищення представленості жінок в секторі безпеки. Ці приклади були спрощені для ілюстративних цілей: на практиці, для досягнення одного результату знадобиться кілька продуктів, а для досягнення конкретної цілі (впливу) може знадобитися кілька результатів. Наприклад, у 1-му прикладі, для того, щоб досягти бажаного результату, можливо, потрібно було отримати додатковий продукт, який виражається у «підвищенні обізнаності серед потенційних жертв щодо того, як звернутися у поліцію у випадку, якщо вони стали свідками злочину на ґрунті ненависті, або якщо такий злочин було скоєно по відношенню до них».

⁵¹ Там само, стор. 22

Таблиця 2. «Ланцюжок» результатів

Діяльність →	Продукт →	Результат →	Ціль (очікуваний вплив)
<i>Надання послуг з підготовки, консультування з питань політики тощо</i>	<i>Короткострокові результати, досягнуті ОБСЄ у діяльності з надання підтримки (наприклад, підвищення рівня знань, набуті навички)</i>	<i>Використання продуктів (Наприклад, застосування отриманих знань або набутих навичок)</i>	<i>Довгострокові наслідки результатів</i>
<i>Приклад 1: Проведення навчання для співробітників поліції і прокуратури з питань необхідності і засобів реагування на злочини на ґрунті ненависті</i>	<i>Підвищення рівня обізнаності і розуміння серед співробітників поліції і прокуратури щодо того, як реагувати на злочини на ґрунті ненависті</i>	<i>Співробітники поліції використовують ці навички для ініціювання розслідувань; а співробітники прокуратури використовують їх для ефективного переслідування за скоєння злочинів на ґрунті ненависті</i>	<i>Можливість отримання додаткових результатів: Надання допомоги приймаючій країні щодо підвищення рівня безпеки маргіналізованих груп</i>
<i>Приклад 2: Підтримка розробки заходів з проведення оцінки по треб з наданням рекомендацій щодо підвищення рівня справедливої та рівноправної представленості жінок у секторі безпеки</i>	<i>Підвищення обізнаності національних зацікавлених сторін з питань проведення заходів щодо підвищення рівноправної представленості жінок у секторі безпеки (на основі рекомендацій)</i>	<i>Відповідне міністерство вживає низку заходів (Наприклад, підвищує рівень прозорості політики кар'єрного зросту, вживає заходів щодо сприяння інтеграції жінок з сім'ями)</i>	<i>Можливість отримання додаткових результатів: Надання допомоги приймаючій країні щодо збільшення рівня відкритості сектору безпеки (наприклад, підтримка збільшення кількості жінок на високих посадах в секторі безпеки)</i>

3.3 Використання теорії змін, з метою зберегти увагу до програмних цілей

У сфері УРСБ, одна з проблем полягає у тому, що програмування часто здійснюється на основі припущення, що діяльність неминуче призведе до позитивних довгострокових змін. Проте, оскільки припущення рідко перевіряються на етапі планування, існує ризик того, що деякі види діяльності та результати можуть не призводити до передбачуваних середньо- і довгострокових наслідків. Для того, щоб зменшити цей ризик, співробітники ОБСЄ можуть розробити «теорію змін», щоб виділити послідовність результатів і припущень, які ґрунтуються на основі причинно-наслідкових зв'язків.

Теорія змін базується на передовій логічній структурі, яка створює візуальне уявлення про «ланцюжок» результатів і дає можливість позначити різні зв'язки між кожним рівнем результатів. У даній теорії визнається нелінійний характер «ланцюжка» результатів, а також той факт, що може існувати низка зв'язків, які ведуть до одного результату.⁵² По суті, використання теорії змін є особливо корисним для зосередження уваги на діяльності щодо досягнення довгострокових результатів та змін. Крім того, вона може сприяти розумінню складності втручань у сферу УРСБ, де для досягнення однієї програмної цілі може знадобитися реа-

⁵² Isabel Vogel, *Review of the use of 'Theory of Change' in international development* (UK Department of International Development, London, April 2012) [Ізабель Фогель, Перегляд використання «Теорії змін» у міжнародному розвитку (Департамент міжнародного розвитку Сполученого Королівства, Лондон, квітень 2012 р.)], знаходиться за адресою: http://r4d.dfi.d.gov.uk/pdf/outputs/mis_spc/DFID_ToC_Review_VogelV7.pdf.

лізація декількох проектів. Використання даної теорії також сприяє визначенню того, яким чином різні виміри діяльності ОБСЄ можуть впливати на досягнення загальної всебічної мети.

Для розробки теорії змін, співробітники ОБСЄ повинні проводити планування передбачуваного впливу (цілі) і визначати тип змін, яких має бути досягнуто для здійснення цієї діяльності. Це вимагає планування діяльності з надання підтримки шляхом переміщення у зворотному напрямку по «ланцюжку» результатів, а також визначення змін, які повинні відбутися для досягнення кожного окремого результату. Крім того, у діяльності мають відобразитися основні припущення теорії змін. Для досягнення кожного окремого результату необхідно отримати відповідь на запитання, які припущення мають бути зроблені для досягнення наступного результату.

Наприклад (використовуючи 2-й приклад у таблиці 2 вище), для того, щоб перейти від досягнення середньострокового результату, коли «відповідне міністерство вживає низку заходів для підвищення рівноправної представленості жінок у сфері безпеки», до досягнення довгострокових результатів, тобто «більшої відкритості сектору безпеки», необхідно зробити низку обґрунтованих припущень. Тут, основним припущенням було б наступне: діяльність, яка спрямована на сприяння інтеграції жінок (наприклад, розробка прозорої політики у питаннях кар'єрного зростання), фактично буде втілена на практиці. Інше припущення полягає у тому, що жінки зацікавлені у досягненні кар'єрного зростання. Визначаючи ці припущення, можна ставити під сумнів теорію змін і проводити подальшу оцінку здійсненності бажаних результатів. Це також дозволяє визначити додаткові заходи, проведення яких може знадобитися для забезпечення підтримки у досягненні певних результатів. У цьому випадку, наприклад, один додатковий захід може бути спрямовано на підвищення обізнаності співробітників жіночої статі щодо питань нової політики, яка сприяє досягненню кар'єрного зростання.

3.4 Зв'язки між проектами та довгостроковими програмними стратегіями

На рівні проекту, фактори короткострокових бюджетних циклів та високої плинності кадрів часто визначаються як виклики плануванню довгострокового впливу. Іноді це призводить до планування короткострокових результатів на рівні річних продуктів – головним чином, практичних семінарів і тренінгів (див. підпункт 3.2). Для того, щоб не зупинятися на досягнутому, співробітники ОБСЄ повинні визнати, що строк дії повноважень і фінансових зобов'язань, як правило, подовжується. Тому, можна планувати досягнення довгострокових результатів, навіть якщо це може зайняти кілька років. Зокрема, співробітники повинні розробити багаторічні програми, які можна розділити на серію більш короткострокових проектів.

На рівні проекту, логічна структура використовується для відображення основних компонентів проекту (цілі програми, цілі проекту, результати та діяльність). Може бути корисним доповнити це теорію змін на рівні проекту, яка допомагає визначити, яким чином реалізація проекту сприятиме розширенню програмної стратегії, а також перевірити відповідні припущення для забезпечення можливості такої сприяння (див. підпункт 3.3 у частині питань розробки теорії змін).

Для того, щоб зміцнити зв'язок між реалізацією проектів та довгостроковим плануванням, також може бути корисно розробити меморандум про взаєморозумін-

ня з національними зацікавленими сторонами. Це потрібно для того, щоб визначити взаємоузгоджені довгострокові цілі надання підтримки, визнаючи при цьому, що їх досягнення буде залежати від подальшої присутності ОБСЄ у країні-учасниці та/або наявності відповідного фінансування (див. Блок 1). Крім того, можливість для планування довгострокових результатів іноді можуть виникати за рахунок реалізації позабюджетних проектів. І дійсно, на відміну від проектів, що фінансуються на щорічній основі зі Зведеного бюджету, позабюджетні проекти можуть функціонувати протягом декількох років, що дає можливість розробляти довгострокові стратегії для проектів, пов'язаних зі сферою УРСБ. Оскільки проекти є об'єктом різних механізмів фінансування, позабюджетні проекти повинні сприяти досягненню загальних цілей програм Зведеного бюджету, з якими вони пов'язані.

Блок 1. Використання меморандуму про взаєморозуміння для здійснення довгострокового планування

Відділ по роботі з правоохоронними органами Місії ОБСЄ у Сербії прийняв довгостроковий підхід до планування надання своєї підтримки шляхом застосування через кожні кілька років практики використання меморандуму про взаєморозуміння з Міністерством внутрішніх справ для визначення пріоритетів у наданні підтримки з боку ОБСЄ на наступний період. Було визнано, що цей підхід сприяв здійсненню довгострокового планування і, крім того, забезпеченню того, що підтримка була надана спеціально для Міністерства і спрямована на задоволення його мінливих потреб. Меморандуми такого роду також можуть сприяти обміну підзвітністю при розгляді ходу проведення реформ і надання підтримки.

📖 Для ознайомлення з більш детальною інформацією щодо питань надання підтримки для розвитку принципу національної відповідальності у контексті процесу проведення реформ в секторі безпеки, див.: *The United Nations Integrated Technical Guidance Note on National Ownership of SSR* [Технічні рекомендації ООН щодо питання розвитку принципу національної відповідальності у контексті процесу проведення реформ в секторі безпеки], знаходиться за адресою: <http://unssr.unlb.org/Portals/UNSSR/UN%20Integrated%20Technical%20Guidance%20Notes%20on%20SSR.PDF>.

📖 Для отримання детальної інформації щодо проведення оцінки національних спроможностей у сфері УРСБ, див.: *The OSCE Guidelines on Needs Assessments in the Field of SSG/R* [Рекомендації ОБСЄ щодо проведення оцінки потреб у сфері УРСБ].

Блок 4. Підходи до надання підтримки для розвитку принципу національної відповідальності

Забезпечення процесу надання підтримки з боку ОБСЄ, який відбувається у відповідності з національними пріоритетами

Одним з важливих елементів принципу національної відповідальності є наявність національного бачення процесу проведення реформ в секторі безпеки, який може визначати цілі діяльності ОБСЄ. Проведення оцінки потреб є важливим інструментом для визначення пріоритетів на основі цього наці-

онального бачення. Якщо проведення всебічної оцінки не представляється можливим, то, принаймні, слід провести аналіз документів, що мають відношення до діяльності у сфері безпеки з метою визначення національного бачення безпеки, яке може впливати на встановлення пріоритетів процесу проведення реформ. Крім того, повинна бути визнана важливість проведення повторної оцінки потреб з метою виявлення пріоритетів, які мають «мінливий» характер. Ресурси повинні спрямовуватися на дотримання принципів гнучкості у сферах, де спостерігається наявність зацікавленості і потенціалу для здійснення впливу. Це вимагає готовності скористатися наявними можливостями, коли створюються умови для проведення реформ, шляхом застосування інструментів «гнучкої» підтримки, які дають змогу перенаправити ресурси у напрямку нових пріоритетів. Співробітники ОБСЄ можуть використовувати «гнучкі» підходи за допомогою створення меморандумів про взаєморозуміння з партнерами національного рівня (див. Блок 1), а також шляхом регулярного проведення оцінок результативності, що веде до корегування процесу реалізації проектів і програм на основі урахування «мінливих» потреб (див. Блок 5).

Проведення оцінки наявності національної волі до проведення реформ

При взаємодії з національними зацікавленими сторонами, а також для побудови конструктивних партнерських зв'язків, важливо проводити належну оцінку національних інтересів (за допомогою аналізу зацікавлених сторін). Пріоритет повинен бути відданий зусиллям з налагодження взаємодії з національними зацікавленими сторонами, які можуть сприяти інституційним змінам та проявляють помітну зацікавленість у проведенні реформ. Наявність такого ентузіазму у згаданих суб'єктів може відігравати важливу роль у пропагуванні необхідності проведення реформ у середовищі інших дійових осіб та у інших складових частинах сектору безпеки. У зв'язку з цим, слід пам'ятати, що політичні процеси у країні можуть призвести до змін у середовищі зацікавлених сторін і партнерів, особливо після проведення виборів. Наявність цього фактору може привести до необхідності проведення подальшої оцінки потреб. Його слід брати до уваги при розробці планів щодо зниження відповідних ризиків.

Надання підтримки у процесі розбудови національних спроможностей для проведення реформ

Окрім наявності у національних зацікавлених сторін вищезгаданого ентузіазму щодо управління процесом проведенням реформ, також необхідно враховувати фактор спроможності до таких дій. Проведення оцінки потреб для визначення пріоритетів у сфері розбудови спроможностей має важливе значення для забезпечення того, щоб така підтримка була спрямована на виправлення існуючих недоліків процесу. Необхідно заохочувати національні зацікавлені сторони до того, щоб вони брали на себе ініціативу з вирішення різних питань, зокрема: визначення національних пріоритетів для проведення реформ, здійснення цих реформ, створення національних/міжнародних координаційних механізмів у сфері УРСБ, а також моніторингу досягнень у процесі проведення реформ на національному рівні. Існують різні підходи до підтримки національних спроможностей до проведення реформ у цих сферах. Наприклад, у сфері розбудови спроможностей для здійснення фінансового управління процесом проведення реформ, це

може включати в себе надання підтримки у проведенні нагляду за державними витратами, узгодження термінів фінансування процесу проведення певних реформ, підтримку створення мереж національних суб'єктів і організацій-донорів, а також проведення навчання з питань управління проектами і ведення звітності. Останнє потрібне для того, щоб надати національним органам можливість здійснювати збір відповідних коштів. Важливо забезпечити стабільність підтримки для розбудови спроможностей шляхом підкріплення її більш широкими інституційними стратегіями.

Залучення національних зацікавлених сторін до обговорення з ОБСЄ питань надання відповідної підтримки

Національні зацікавлені сторони повинні бути залучені до процесу протягом усього програмного циклу, від проведення оцінки потреб до реалізації програми і проведення оцінки її результатів. Тут, ефективною практикою є проведення щорічних консультаційних зустрічей для здійснення спільної переоцінки пріоритетів на основі врахування «мінливого» характеру політичного середовища та сфери безпеки. Іншими прикладами таких ефективних практик можуть бути створення керівних комітетів, а також проведення періодичних презентацій результатів національним зацікавленим сторонам. При застосуванні всебічного підходу необхідне забезпечення участі всіх відповідних національних зацікавлених сторін (національних парламентів, державних чиновників, організацій громадянського суспільства тощо).

Підтримка участі громадянського суспільства

Одним з ключових принципів національної відповідальності є забезпечення того, що питання сприйняття і потреб населення в цілому виходить за рамки діяльності державних органів влади. Тому підтримка встановлення діалогу між цими органами та громадянським суспільством є вкрай важливою. Низький рівень участі громадянського суспільства у процесах планування та проведення національних реформ може вплинути на те, що визначені цілі процесу не будуть відображати інтереси або потреби його бенефіціарів. В кінцевому рахунку, діяльність з проведення реформ, яка не відповідає реальним потребам її бенефіціарів, навряд чи буде мати належну стабільність. ОБСЄ повинна підтримувати запровадження всебічного підходу до проведення консультацій на національному рівні, які охоплюють громадянське суспільство, зокрема організації громадянського суспільства, які представляють меншини. Крім того, процес програмування діяльності ОБСЄ має базуватися на результатах проведення ґрунтовних консультацій з громадянським суспільством. Наприклад, проведення таких консультацій продемонструвало високу ефективність у сфері розробки цільових тренінгів для співробітників правоохоронних органів, залучених до боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті. Так відбувається через те, що громадянське суспільство може надати важливу інформацію про характер злочинів на ґрунті ненависті, які мають місце у певних групах населення. До того ж, громадянське суспільство виступає у якості важливого партнера у процесі планування та реалізації діяльності з реагування на подібні злочини з боку відповідних соціальних груп.⁵³ Консультації з громадянським суспільством мають проводитися в рамках усіх заходів ОБСЄ з проведення оцінки потреб у сфері УРСБ.

⁵³ OSCE/ODIHR, Training against Hate Crimes for Law Enforcement (TAHCLE): Programme Description [Тренінг ОБСЄ/БДПЛ з питань боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті для правоохоронних органів: Опис програми (2012 р.)], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihr/tahcle>.

Блок 5. Діяльність Місії ОБСЄ у Боснії і Герцеговині щодо визначення пріоритетів надання підтримки із застосуванням підходу, орієнтованого на здійснення впливу

У контексті скорочення чисельності Місії ОБСЄ в Боснії і Герцеговині (БіГ), було прийнято рішення змінити пріоритети у наданні відповідної підтримки; оскільки необхідно було зосередити увагу на меншій кількості напрямків, вони обиралися за принципом можливості досягти максимального ефекту від здійснення відповідної діяльності. Крім того, Місією було визначено ті сфери, в яких державні органи влади могли б взяти на себе реалізацію проєктів у відповідності з принципом національної відповідальності. Для того, щоб сприяти реалізації цих заходів, Департамент з гуманітарних питань Місії провів аналіз, щоб визначити найбільш значущі загрози для внутрішньої стабільності, безпеки і примирення у Боснії і Герцеговині. Як наслідок, Департамент з гуманітарних питань в основному переорієнтував свою діяльність на реалізацію проєктів, пов'язаних з розвитком сфери правосуддя у минулому та у перехідний період. В рамках програми Департаменту з реформування сектору правосуддя, його зусилля було зосереджено саме на реалізації більш досяжної мети щодо надання підтримки для гармонізації положень кримінально-процесуального кодексу, на відміну від надання більш широкої підтримки у цій сфері. Це мало місце тому, що Департаментом було розглянуто роль інших міжнародних суб'єктів, які здійснюють підтримку діяльності у більш широкій сфері кримінального правосуддя. Наприклад, було припинено надання підтримки діяльності у сфері правосуддя у справах неповнолітніх, оскільки проведений аналіз показав, що цією галуззю опікувалася низка інших міжнародних суб'єктів.

3.8 Усвідомлення необхідності доповнення довгострокових стратегій проєктами з швидкою віддачею

У своїй діяльності ОБСЄ повинна прагнути до досягнення стабільності наданої підтримки та довгострокового ефекту від її реалізації. Однак, у деяких випадках, в рамках виконання більш широкої стратегії може виникнути необхідність здійснювати інвестиційну підтримку проєктів, які будуть мати швидку віддачу та сприяти зміцненню довіри з боку різних суб'єктів, а також слугуватимуть підґрунтям для залучення їх до більш довгострокової участі у цій діяльності. Такі проєкти, як правило, є невеликими за масштабом та розрахованими на досягнення швидких результатів для населення або ключових зацікавлених сторін. Вони повинні задовольняти нагальні потреби цих сторін. У сфері УРСБ, реалізація таких короткострокових проєктів може сприяти розбудові правового підґрунтя або спроможностей сектору безпеки. Це, у свою чергу, може служити підвищенню рівня довіри з боку населення. Реалізація таких проєктів сприяє, також, зміцненню почуття професіоналізму серед співробітників сектора безпеки, що забезпечує надання підтримки у реалізації більш складних реформ. В інших випадках, втілення таких проєктів може сприяти отриманню населенням прямих вигод, а, отже, підвищенню довіри зокрема до реформ, що проводяться, та до сектора безпеки в цілому (див. Блок 6). У контексті діяльності ОБСЄ, участь у процесі реалізації такого роду проєктів може сприяти зміцненню взаємодії з основними зацікавленими сторонами на етапі розробки проєкту, і, відповідно, підвищенню рівня довіри для здійснення співпраці у майбутніх проєктах, реалізація яких може потребувати

застосування особливих підходів. Діяльність з розробки таких проектів повинна супроводжуватися проведенням консультацій з потенційними бенефіціарами для досягнення очікуваних від реалізації проектів результатів. Проведення оцінки потреб є важливими інструментом для визначення сфер, у яких результати проведення даних проектів можуть мати значення. Користь від такої діяльності збільшується, якщо здійснення проектів сприяє розбудові довгострокової стабільності взаємодії; тому, вони повинні розроблятися не відокремлено від розвитку довгострокових стратегій здійснення підтримки. Крім того, належну увагу має бути приділено забезпеченню того, щоб отримання короткострокових результатів не заважало запровадженню довгострокових ініціатив.

Блок 6. Приклади проектів зі швидкою віддачею в рамках реалізації «Ініціативи громадської безпеки» у Киргизстані

Після спалаху заворушень у 2010 році, у Центрі ОБСЄ в Бішкеку було розроблено масштабну програму «Ініціатива громадської безпеки», метою якої було підвищення поваги до прав людини та їх захист з боку правоохоронних органів, а також зміцнення взаємної довіри між цими органами та громадами. Реалізація програми здійснювалася, в основному, через спільне розміщення неозброєних співробітників міжнародної поліції в якості радників в районних відділеннях міліції. На початкових етапах програми, для підвищення рівня довіри між поліцією і суспільством використовувалися ініціативи дрібних громад. Наприклад, відновити присутність міліції на певних територіях можна було за рахунок розгортання «мережі пересувних приймалень міліції». Такі спеціальні мікроавтобуси були обладнані базовим устаткуванням, необхідним для функціонування пересувної приймальні. З моменту їх появи, співробітники міліції та керівники громад все частіше використовували їх як місця, де піднімаються та обговорюються різні проблеми.⁵⁴ В Чуйській області, однією з проблем було те, що жителі не мали належного доступу до дільничних інспекторів у випадках, коли необхідно було до них звернутися. Простий спосіб вирішення цієї проблеми полягав у тому, щоб надрукувати візитні картки з контактними номерами мобільних телефонів цих співробітників. І, нарешті, ще одна ініціатива була втілена шляхом встановлення засобів відеоспостереження у окремих відділеннях міліції, з метою перевірки фактів заяв про застосування тортур. Такі ініціативи виступили у якості превентивних заходів, а також чіткого сигналу про зміну підходу до взаємодії з громадами. Підтримка, яка надається в рамках «Ініціативи громадської безпеки» може бути охарактеризована, як малобюджетна, але така, що відповідає місцевим потребам, оскільки вона була заснована на глибокому розумінні конкретних проблем у кожній окремій громаді. Вона також сприяла створенню атмосфери довіри у взаємовідносинах між радниками ОБСЄ та міліцією у відповідних регіонах країни, та збільшенню ефективності процесу надання консультативних послуг. Крім того, це сприяло поширенню програми на інші райони.⁵⁵

⁵⁴ OSCE Centre in Bishkek, «The Community Security Initiative», 2012 [Центр ОБСЄ в Бішкеку: «Ініціатива громадської безпеки», 2012 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/bishkek/106312>.

⁵⁵ OSCE, Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers (2010), p. 40 [Управління проектами у діяльності ОБСЄ: Практичний посібник для менеджерів програм і проектів (ОБСЄ, 2010 р.)], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/secretariat/70693>

3.9 Планування моніторингу і оцінки підтримки у сфері УРСБ

Ефективний процес проведення моніторингу і оцінки повинен починатися на стадії планування разом з розробкою логічної структури і/або теорії змін. Для цього потрібно визначити стратегічну мету (або передбачуваний вплив), а також процес роботи у зворотному напрямку, щоб визначити результати, необхідні для досягнення цієї мети. Після того, як результати були визначені, необхідно розробити індикатори для кожного результату і засоби їх перевірки шляхом збору даних. Крім того, необхідно визначити потенційні припущення і ризики. [Див.: The OSCE Manual: Project Management in the OSCE (2010) pp. 40-43 [Практичний посібник з управління проектами у діяльності ОБСЄ. (2010 р.), стор. 40-43].] У діяльності ОБСЄ, на програмному рівні, індикатори, як правило, відносяться до результатів. На рівні проекту, вони повинні відноситися до всіх рівнів «ланцюжка» результатів. Для того, щоб зберегти акцент на досягненні довгострокових результатів в ході планування проекту, корисно також враховувати індикатори програмного рівня (взяті з плану програми), з тим щоб забезпечити визначення довгострокових перспектив.⁵⁶ У наступних пунктах наведено рекомендації щодо планування діяльності з проведення подальшого моніторингу та оцінки.

- *Актуалізація принципів УРСБ у підході до проведення моніторингу та оцінки:* Проведення моніторингу та оцінки має бути спланованим у відповідності з основними принципами УРСБ, наприклад:
 - Застосування принципу національної відповідальності: Чи було докладено належних зусиль щодо врахування сприйняття національних зацікавлених сторін у діяльності з проведення моніторингу та оцінки? Це може включати в себе залучення національних зацікавлених сторін до прийняття рішень щодо того, що саме має піддаватися моніторингу, проведення зустрічей фокус-груп з бенефіціарами, а також залучення національних експертів до збору даних для базового дослідження;
 - «Чутливість» до ґендерних питань: Чи розподілені дані за ознакою статі, для того щоб полегшити проведення аналізу різних результатів для жінок, дівчат, чоловіків і хлопчиків? Чи є у групи по оцінці експертні знання з ґендерних питань?
 - Підхід, який ґрунтується на дотриманні прав людини: Чи були зібрані дані щодо сприйняття процесів з боку як носіїв обов'язків так і носіїв прав? Чи було докладено зусиль, щоб врахувати сприйняття меншин?
- *Визначення різниці між індикаторами діяльності та індикаторами програмних продуктів:* Індикатори програмних продуктів іноді плутають з іншими індикаторами, які просто показують, що певні види діяльності мають місце. Наприклад, коли, як це іноді буває, індикатор може відображати «кількість осіб, які брали участь у тренінгу», це є лише ознакою того, що було проведено певний захід, але така інформація не показує, чи було фактично досягнуто короткострокових результатів (продуктів проекту). Індикатор повинен відображати зміни у спроможності, рівні знань чи процесах. Прикладом реального індикатора продуктів проекту можуть бути дані щодо: «частки учасників тренінгу, які стверджують, що вони досягли більш глибокого розуміння механізмів боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті»;

⁵⁶ OSCE, Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers (2010), p. 40) [Управління проектами у діяльності ОБСЄ: Практичний посібник для менеджерів програм і проектів (ОБСЄ, 2010 р., стор. 40)], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/secretariat/70693>.

- *Визначення різниці між індикаторами продуктів та індикаторами результатів:* Оскільки визнається, що рівень, на якому встановлюються результати, може залежати від контексту (див. підпункт 3.2), існують деякі основні стабільні відмінності між продуктами і результатами. Однією з загальних проблем є те, що індикатори продуктів часто неправильно називають індикаторами результатів. Наприклад, такий індикатор продукту як «навички, набуті у процесі навчання» іноді може бути неправильно охарактеризований як індикатор результатів, навіть якщо він не вказує на те, чи було таке навчання успішним, і чи мало воно вплив на досягнення поведінкових або інституційних змін. Для того, щоб дослідити зміни, які виникли в результаті цього продукту, необхідно просуватися вгору по «ланцюжку» результатів і визначити, чи були застосовані на практиці отриманні знання, і чи призвело це до удосконалення практики та/або методів роботи. Якщо розглядати індикатор продукту «підвищення рівня знань щодо передових міжнародних практик серед співробітників парламентського комітету з питань безпеки», одним із відповідних індикаторів результатів може бути «рівень адаптації методів діяльності парламентського комітету з питань безпеки до відповідної міжнародної практики».
- *Управління очікуваннями щодо індикаторів:* Хоча індикатори мають важливе значення у процесі відстеження результативності певної діяльності, вони не відображають причини такої результативності. Індикатори також можуть впливати на використання ресурсів, оскільки для отримання цих показників необхідно проводити збір даних. У такому випадку, слід докладати зусиль для обмеження кількості визначених індикаторів, а також обрати індикатори, які найкращим чином ілюструватимуть необхідну інформацію. Зокрема, індикатори повинні відповідати визначеним термінам, піддаватися вимірюванню, бути точними, досяжними та актуальними. У той же час, слід визнати, що в деяких випадках може виявитися неможливим зібрати дані, які прямо співвідносяться з визначеним індикатором. Це часто стосується індикаторів на цільовому рівні, де може виникнути необхідність у розробці непрямих індикаторів (відомих як опосередковані індикатори). Наприклад, у випадках, коли неможливо визначити прямі індикатори для вимірювання «підвищення рівня безпеки у маргіналізованих групах», можна провести побічні вимірювання з використанням опосередкованого індикатора, що здійснює поєднання, наприклад, «кількості скоєних на ґрунті ненависті злочинів по відношенню до маргіналізованих груп» та «уявлення про безпеку серед цих груп»;
- *Розробка кількісних і якісних індикаторів:* У контексті результатів діяльності у сфері УРСБ, необхідно визнати, що якісні індикатори іноді краще відображають поведінкові та інституційні зміни, ніж кількісні індикатори. На жаль, часто спостерігається тенденція віддавати перевагу кількісним індикаторам, оскільки вони легше піддаються вимірюванню. Співробітники ОБСЄ повинні забезпечити досягнення належного балансу між цими індикаторами. Наприклад, якщо кількісний індикатор визначає «відсоток скоєних на ґрунті ненависті злочинів, щодо яких проводяться поліцейські розслідування», існує, як і раніше, необхідність встановити, чи були проведені ці дослідження у відповідності з визначеними напрямками досягнення позитивних результатів. Таким чином, може знадобитися супровідний якісний індикатор (на основі проведення оглядів або співбесід) для того, щоб відобразити «рівень відповідності проведених досліджень вибраним міжнародним практикам»;

- *Розробка базових показників, від яких можна відштовхуватися при вимірюванні результативності діяльності:* Без базових показників неможливо визначити точку відліку, по відношенню до якої можна виміряти результативність певної діяльності. У певних контекстах діяльності у сфері УРСБ, визначення базових показників є особливо поширеною проблемою. Передбачається, що ці дані повинні бути визначені до початку проекту за допомогою, наприклад, процесу проведення оцінки потреб, який може сприяти отриманню важливої інформації щодо базових показників шляхом збору даних, що торкаються сприйняття цих процесів з боку бенефіціарів. [Див.: The OSCE Guidelines on Needs Assessments in the Field of SSG/R [Рекомендації ОБСЄ щодо проведення оцінки потреб у сфері УРСБ].] Проте, іноді, визначення базових показників не відбувається до початку проекту через брак часу. У таких випадках все ще можна зібрати ці дані на початку реалізації проекту, коли наслідки змін ще не є очевидними. Для цього може знадобитися проведення особистих співбесід або зустрічей у форматі фокус-групи для проведення оцінки поточної ситуації. Крім того, можна відновити загальну інформацію щодо базових показників на основі використання вторинних даних (наприклад, звітів громадянського суспільства, результатів проведення минулих оцінок діяльності міжнародних суб'єктів, державної статистики злочинності). Для підвищення достовірності вторинних даних, які використовуються, має бути проведена їх оцінка за критеріями точності, наявності упереджень, часового періоду, який вони охоплюють, та їхньої взаємопов'язаності з іншими джерелами даних;
- *Визначення джерел даних:* Зібрані дані повинні використовуватися не тільки при визначенні базових показників, а й для проведення аналізу індикаторів у логічній структурі. У сфері УРСБ, іноді важко отримати доступ до даних, які не є загальнодоступними (наприклад, адміністративні дані, такі як звіти поліції), оскільки така інформація може розглядатися як конфіденційна. Проте, ОБСЄ може збирати первинні дані через проведення співбесід з ключовими особами, опитувань громадської думки, або у форматі фокус-груп. Використання останнього методу може бути особливо корисним для збору інформації щодо сприйняття процесів з боку організацій громадянського суспільства, або жіночих об'єднань та груп меншин. Хоча опитування громадської думки і потребує більше ресурсів, воно може надавати цінну інформацію щодо рівня довіри населення до діяльності в секторі безпеки. І, нарешті, дані також можуть бути зібрані шляхом проведення оглядів, наприклад, шляхом вивчення того, як проходять слухання у парламентському комітеті з питань безпеки, або яким чином меншини представлені у діяльності поліції. Для того, щоб забезпечити достовірність аналізу даних, вони повинні бути перевірені методом «триангуляції», тобто, висновки повинні бути перевірені на підставі інформації з декількох різних джерел даних та із застосуванням декількох методів збору даних. [Див.: The 2010 OSCE Manual Project Management in the OSCE, pp. 101-105 [Практичний посібник ОБСЄ з управління проектами (2010 р., стор. 101-105).].]

Таблиця 3. Приклад індикаторів на різних рівнях результатів

Діяльність →	Продукти →	Результати →	Цілі (очікуваний вплив)
<i>Приклад 1:</i> Проведення навчання для співробітників поліції і прокуратури з питань необхідності і засобів боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті	Підвищення рівня обізнаності і розуміння серед співробітників поліції і прокуратури щодо питань боротьби зі злочинами, скоєними на ґрунті ненависті	Співробітники поліції використовують для ініціації розслідувань; а співробітники прокуратури використовують їх для ефективного проведення переслідувань за скоєння злочинів на ґрунті ненависті	Можливість отримання додаткових результатів: Надання допомоги приймаючій країні щодо підвищення рівня безпеки у маргіналізованих групах
<ul style="list-style-type: none"> • Кількість проведених тренінгів для співробітників поліції і прокуратури (засоби перевірки: проектна документація ОБСЄ; проведення оглядів). • Кількість учасників, які відвідали такі тренінги (засоби перевірки: проектна документація ОБСЄ; проведення оглядів). 	<ul style="list-style-type: none"> • Відсоток учасників тренінгу, які стверджують, що вони досягли більш глибокого розуміння механізмів боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті (засоби перевірки: опитувальний лист після закінчення навчання). 	<ul style="list-style-type: none"> • Відсоток злочинів, скоєних на ґрунті ненависті, щодо яких проводиться розслідування (засоби перевірки: адміністративні дані, експертні зустрічі) • Рівень відповідності розслідувань передовим міжнародним практикам (засоби перевірки: огляд документів; зустрічі з особами, щодо яких проводиться розслідування) • Відсоток злочинів, на ґрунті ненависті, за скоєння яких порушників було притягнуто до відповідальності (засоби перевірки: адміністративні дані, експертні зустрічі) • Рівень відповідності процедури притягнення до відповідальності передовим міжнародним практикам (засоби перевірки: огляд документів; зустрічі з особами, яких було притягнуто до відповідальності) 	<ul style="list-style-type: none"> • Рівень довіри, яку виказують маргіналізовані групи щодо здатності поліції протидіяти скоєнню злочинів на ґрунті ненависті (Засоби перевірки: опитування громадської думки/фокус група). • Кількість злочинів, скоєних на ґрунті ненависті проти маргіналізованих груп (засоби перевірки: адміністративні дані)

3.10. Усвідомлення викликів стосовно забезпечення підтримки підходів у сфері УРСБ, орієнтованих на здійснення впливу

Існує ціла низка потенційних викликів, які торкаються процесу надання підтримки у застосуванні підходів, орієнтованих на здійснення впливу, у сфері УРСБ. Зокрема, мова йде про наступне:

- *Брак політичної підтримки процесу проведення реформ, орієнтованих на здійснення впливу:* УРСБ являє собою політичний процес, який може призвести до змін у балансі сил. З цієї причини, політична підтримка може іноді бути потрібна для організації спеціальних заходів, таких як тренінги і семінари, а не для проведення довгострокових реформ, які можуть привести до виникнення стабільних змін. Співробітники ОБСЄ повинні визначити можливості для підвищення рівня

політичної підтримки у проведенні довгострокових реформ. Це може здійснюватися за допомогою використання існуючих зобов'язань ОБСЄ в якості відправної точки (наприклад, Кодексу поведінки ОБСЄ стосовно військово-політичних аспектів безпеки), шляхом підтримки проведення регіональних семінарів, під час яких може виникнути можливість вирішити проблеми, які є занадто «чутливими» для обговорення на національному рівні [див.: *The OSCE Guidelines on Regional Approaches to SSG/R* [Рекомендації ОБСЄ щодо регіональних підходів до УРСБ].], або через використання потенціалу Парламентської асамблеї ОБСЄ. Проведення аналізу зацікавлених сторін має важливе значення для визначення тих з них, які прагнуть до змін. Це потрібне для того, щоб зрозуміти, хто є зацікавленим у процесі проведення реформ, а хто лише програє від нього. Аналогічним чином, лобювання питань щодо залучення співробітників, відповідальних за налагодження зв'язків в рамках діяльності різних інституцій сектору безпеки і відповідних міністерств, згодом може полегшити взаємодію з колегами, які відкриті для обговорення можливостей щодо надання довгострокової підтримки.

- *Врівноваження принципу національної відповідальності та підходів, орієнтованих на здійснення впливу:* Хоча принцип національної відповідальності є основою для надання підтримки у запровадженні підходів, орієнтованих на здійснення впливу, слід визнати, що, за певних обставин, необхідних умов для формування чіткого національного бачення процесу проведення довгострокових реформ може не існувати. У таких випадках, може виникнути необхідність у наданні підтримки процесу проведення реформ з боку ОБСЄ. Мова йде про реформи, проведення яких ініційовано на національному рівні, але не обов'язково сприятиме досягненню всебічних довгострокових національних цілей. Якщо це так, необхідно віднайти баланс між діяльністю з розвитку принципу національної відповідальності і діяльністю з надання підтримки у проведенні реформ, орієнтованих на здійснення впливу. Хоча важливо забезпечити, щоб планування процесу надання підтримки відбувалося у напрямку досягнення довгострокового впливу, слід також визнати, що відповідальність за визначення пріоритетів у цьому процесі покладається на національних суб'єктів. Іноді необхідно докласти значних зусиль, для того щоб підвищити рівень довіри та поінформованості щодо питань важливості визначення довгострокових пріоритетів у проведенні реформ, перш ніж будуть створені належні умови для обговорення більш стратегічних питань. Проте, така діяльність має здійснюватися в рамках довгострокової стратегії ОБСЄ, і може бути переглянута за умови, якщо немає ознак руху у бік надання підтримки проведенню довгострокових реформ, ініційованих на національному рівні (див. Блок 6);
- *Усвідомлення того факту, що здійснення впливу у одному контексті, може бути нездійсненним у іншому:* У процесі планування діяльності із застосуванням підходів, орієнтованих на здійснення впливу, необхідно усвідомити, що вплив, як такий, може мати різні прояви у залежності від контексту і, що відповідні критерії не можуть бути перенесені з одного контексту в інший. Наприклад, в той час, як в одній країні, розробка політики національної безпеки може розглядатися як важливе досягнення у процесі проведення реформ, у іншому контексті прогрес може вимірюватися тільки реалізацією політики національної безпеки. Аналогічним чином, терміни необхідні для здійснення впливу, можуть варіюватися у широких межах від держави до держави, і від регіону до регіону. З цієї причини, важливо включати контекстну інформацію до відповідної

проектної документації з самого початку процесу, пояснюючи, які реформи будуть розглядатися як прогресивні з точки зору здійснення істотного впливу. Це дає можливість використовувати проектну документацію в якості базового показника, на основі якого буде проводитися вимірювання подальших змін.

4. Впровадження підходів, орієнтованих на здійснення впливу

У цьому розділі подаються конкретні пропозиції та інформація щодо засобів реалізації підходів до надання підтримки у сфері УРСБ, орієнтованих на здійснення впливу, через типові програмні підходи, що використовуються у діяльності ОБСЄ. З цією метою, види підтримки, яку надає ОБСЄ для здійснення діяльності у цій галузі, можуть бути у загальних рисах згруповані відповідно до програмних підходів, які розглядаються у п'яти підпунктах нижче: розробка продуктів, отриманих на основі проведених досліджень (4.1); просування норм і передової практики (4.2); надання юридичних консультацій (4.3); надання консультацій з питань формування політики (4.4); і розбудова спроможностей (4.5). Кожен програмний підхід повинен здійснюватися таким чином, щоб максимально використовувати потенціал для досягнення довгострокових і стабільних результатів. Зокрема, для цього необхідно забезпечити, щоб всі види підтримки відповідали визначеним всебічним цілям, а також розглядалися всі можливі варіанти підвищення стабільності такої підтримки. У підпункті 4.6 розглядаються способи проведення моніторингу та оцінки прогресу щодо досягнення цих результатів.

4.1 Продукти, отримані на основі проведених досліджень

ОБСЄ здійснює діяльність щодо розробки і публікації науково обґрунтованих продуктів у вигляді рекомендацій і посібників, які можуть бути використані для підвищення рівня поінформованості з певних питань, або для надання підтримки суб'єктам національного рівня у здійсненні діяльності з проведення певних реформ. На рівні окремо взятої країни, ОБСЄ також підтримує проведення цільових досліджень на основі звітів про проведення моніторингу або оцінки.

Підходи до підвищення результативності продуктів, отриманих на основі проведених досліджень, включають в себе:

- *Забезпечення того, щоб розвиток дослідницьких продуктів мав чітку мету:* Розвиток продуктів, отриманих на основі проведених досліджень, іноді є необхідною умовою для надання ефективної підтримки з боку ОБСЄ. Наприклад, діяльність з розробки продуктів на основі емпіричних досліджень, які мають на меті розробку рекомендацій для національних зацікавлених сторін, може сприяти підвищенню довіри до рекомендацій ОБСЄ з політичних питань. Розробка методичних продуктів може бути корисним підкріпленням для діяльності з розбудови спроможностей. Важливо, однак, щоб розвиток таких продуктів здійснювався не відокремлено від реалізації інших проектів, а, скоріше, виступав у якості часткового внеску у досягнення спільної мети;
- *Забезпечення того, щоб продукти досліджень відповідали потребам:* Проведення аналізу прогалин з метою виявлення національних потреб у здійсненні

керівництва і відповідних досліджень є корисним способом пристосування таких продуктів до потреб конкретної цільової групи. Національні зацікавлені сторони можуть іноді стикатися з браком важливих даних, на основі яких можна було б приймати стратегічні рішення. ОБСЄ може здійснювати підтримку організацій громадянського суспільства у проведенні досліджень, які, ймовірно, можуть сприяти заповненню важливих прогалів. Наприклад, звіти щодо результатів процесу проведення моніторингу дотримання прав людини часто мають значну користь для суб'єктів національного рівня, оскільки їхні результати ґрунтуються на емпіричних даних, яких може не вистачати у окремо взятій країні. У процесі здійснення планування необхідно забезпечити, щоб суб'єкти національного рівня були зацікавлені у таких продуктах. До того ж, необхідно створити можливості для застосування результатів такої діяльності у практичній площині (див. Блок 7 нижче);

- *Підвищення рівня обізнаності щодо продуктів, як в рамках діяльності ОБСЄ, так і за її межами:* Іноді, незалежно від зусиль, які докладаються до розробки продуктів, цільова група може стикатися з браком інформації щодо існування таких продуктів, та способів їхнього використання.⁵⁷ На стадії планування необхідно встановити, наскільки можливо підняти рівень обізнаності щодо цих продуктів, на які мови має бути здійснено переклад відповідних матеріалів, і чи необхідно буде проведення навчальних заходів для підтримки використання цих продуктів. Це повинно бути закладено у бюджеті з самого початку здійснення відповідної діяльності;
- *Проведення моніторингу та оцінки процесу постачання продуктів досліджень:* Необхідно вивчати наявну інформації щодо того, як використовуються цільовою аудиторією отримані нею продукти, і чи сприяє їх використання здійсненню позитивних змін. Для цього можуть використовуватися опитувальні листи, призначені для цільової аудиторії відповідних продуктів. За допомогою цих листів проводиться опитування щодо використання продуктів, а також огляд того, чи були застосовані на практиці наведені рекомендації.

Блок 7. Звіт ОБСЄ, як внесок у створення Національного превентивного механізму у Киргизстані

У 2011 році, Центр ОБСЄ в Бішкеку здійснював підтримку груп, що діють по всій країні, яким було доручено проводити моніторинг дотримання прав людини у місцях попереднього ув'язнення та інших закритих установах, під егідою омбудсмена, та із залученням недержавних організацій. Необхідність проведення великомасштабного дослідження була очевидною через відсутність належним чином задокументованих даних щодо ситуації у сфері дотримання прав людини. В результаті проведення моніторингу було здійснено відвідування відповідних закладів, та представлено детальні емпіричні дані, на основі яких було сформовано остаточний звіт.⁵⁸ У цьому документі було представлено дані аналізу результатів моніторингу за рік. Його було направлено до відповідних політичних і державних органів, в тому числі

⁵⁷ Це також може мати відношення до відповідних резолюцій Парламентської асамблеї ОБСЄ, які служать для забезпечення основних керівних вказівок у цій галузі.

⁵⁸ Ulugbek Azimov, Dinara Sayakova and Elmira Esenamanova, «Torture Prevention in Temporary Detention Facilities under the Ministry of Internal Affairs of the Kyrgyz Republic: Monitoring, Reaction, Rehabilitation», OSCE Centre in Bishkek, 2011 [Улугбек Азімов, Дінара Саякова та Ельміра Есенаманова, «Запобігання тортурам у місцях тимчасового ув'язнення при Міністерстві внутрішніх справ Киргизтану: Моніторинг, реагування, реабілітація» Центр ОБСЄ в Бішкеку, 2011 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/bishkek/93782>.

до Міністерства внутрішніх справ і Генеральної прокуратури. До того ж, відбулися публічні обговорення у форматі круглого столу, у яких взяли участь більше ста учасників. Висновки і рекомендації звіту послужили міцною основою для створення Національного превентивного механізму, а також були згодом використані для здійснення підтримки для обґрунтування необхідності проведення подібних заходів на національному та міжнародному рівнях.

4.2 Просування норм і передової практики

Здійснюючи діяльність щодо просування норм і передової практики, зокрема, у рамках відповідних зобов'язань, ОБСЄ часто підтримує проведення семінарів та конференцій з метою підвищення рівня поінформованості щодо міжнародних норм. Мова йде, наприклад, про проведення зустрічей або форумів, які організовані для обміну передовим досвідом щодо застосування положень Кодексу поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки. Інші підходи до підтримки просування норм включають в себе організацію ознайомчих відвідувань з метою здійснення обміну досвідом.

Підходи до підвищення результативності просування норм включають в себе:

- *Забезпечення того, щоб відвідування семінарів або навчальних заходів сприймалося як засіб досягнення певних результатів:* Часом підтримка семінарів здійснюється таким чином, наче вони самі є кінцевою метою. Насправді семінари є простим способом зробити внесок у досягнення змін. Їх планування не повинне відбуватися відокремлено від процесу організації інших заходів даного проекту. Вони, скоріше, мають виступати у якості додаткових заходів для досягнення чітко визначених цілей у рамках здійснення подальшої діяльності з визначеним планом і бюджетом. Увагу, також, слід приділяти проведенню під час семінарів поглиблених обговорень питань, які торкаються потреб у процесі проведення реформ, відповідності планів певним нормам, передових практик і довгострокових стратегій діяльності ОБСЄ. До того ж подібні обговорення мають торкатися питань надання підтримки у розробці конкретних рекомендацій або угод для досягнення позитивних результатів діяльності. Для цього необхідно забезпечити, щоб цільова аудиторія таких практичних семінарів була ретельно підібрана (для отримання відповідних рекомендацій, див. Блок 8 нижче). Порядок денний таких заходів має бути розроблено таким чином, щоб уможливити проведення збору та узагальнення напрацьованих рекомендацій;
- *Визначення засобів для залучення національних зацікавлених сторін до процесу організації семінарів:* Час від часу, національні зацікавлені сторони можуть мати потенціал і прагнення здійснювати організацію цільових семінарів. З метою підтримки належного рівня стабільності, а також у рамках підходу ОБСЄ до розвитку принципу національної відповідальності, Організація повинна здійснювати підтримку проведення заходів, організованих національними зацікавленими сторонами, а не брати на себе провідну роль у організації таких заходів там, де це може бути вже непотрібним. Організації громадянського суспільства, наприклад, можуть мати відповідний потенціал і зацікавленість в участі у організації таких семінарів. Тому зусилля повинні бути спрямовані на визначення потенціалу організацій громадянського суспільства щодо участі у таких заходах, а також на проведення оцінки того, чи дозволяє таким організаціям рівень «чутливості» контексту брати на себе провідну роль у здійсненні означеної діяльності;

- *Проведення моніторингу та оцінки підтримки наданої просуванню норм:* Важливо проводити моніторинг того, чи відвідування семінарів/навчальних заходів сприяє формулюванню конкретних рекомендацій або угод, і чи дійсно вони згодом можуть реалізуватися. Норми, які обговорювалися в ході семінарів/ознайомлювальних візитів слід, піддавати моніторингу для проведення оцінки того, в якій мірі вони були інтегровані у робочі процеси. Заходи, які, у кінцевому рахунку, не призводять до таких результатів, не повинні повторюватися без вивчення можливостей щодо збільшення їхньої результативності.

Блок 8: Підвищення потенціалу результативності ознайомчих візитів

ОБСЄ часто організовує ознайомчі візити, щоб заохотити учасників вчитися з досвіду інших. У сфері УРСБ це часто приносить користь з точки зору побудови довіри, необхідної для проведення стратегічно важливих реформ. Такі візити іноді приносили суттєві результати. Наприклад, результатом організованого ОБСЄ ознайомчого візиту боснійських парламентарів до Німеччини було рішення парламенту щодо створення посади військового омбудсмена. Однак, у деяких випадках, такі візити підтримуються тоді, коли їх вплив є малоімовірним. Це може відбуватися, коли регулярний відбір учасників візитів проводиться без відповідності стратегічному підходу та принципу повної прозорості. Для підвищення потенціалу ознайомчих візитів впливати на здійснення змін, при розробці технічного завдання таких заходів мають визначатися чіткі цілі, очікувані результати, цільова аудиторія, а також подальша діяльність. Зокрема, учасники цих візитів повинні обиратися у відповідності з певними правилами. Їхні професійні обов'язки повинні мати відношення до спільної мети ознайомчого візиту; більше того, вони не повинні обиратися через особисті вподобання інших осіб, одні й ті ж самі співробітники не повинні брати участь у декількох послідовних візитах або у не пов'язаних між собою візитах. По-друге, передбачається, що учасники повинні обіймати посади, які дають їм право приймати рішення. По-третє, учасники ознайомлювальних візитів повинні заохочуватися до представлення офіційних звітів і поширення отриманих знань. Зрештою, подібні заходи повинні піддаватися перевірці та оцінці на предмет того, чи сприяють вони досягненню конкретних результатів. Якщо немає ніяких підтверджень цього, або чітких результатів (коли, наприклад, рекомендації, що формулюються в результаті візитів, просто не впроваджуються), то питання надання підтримки таким візитам повинно бути переглянute.

4.3 Надання юридичних консультацій

ОБСЄ може бути запропоновано провести огляд всього законотворчого процесу у країні-учасниці, або прокоментувати конкретний закон, пов'язаний з діяльністю в секторі безпеки (наприклад, надання висновків щодо законопроектів про діяльність поліції чи прокуратури). Рекомендації, які ОБСЄ розробляє після проведення польових місій, або оцінки, що надаються Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ), часто спільно з Венеціанською комісією Ради Європи, сприяють приведенню законів окремо взятих країн у відповідність зі стандартами ОБСЄ. Крім того, ОБСЄ може надати підтримку щодо подальшої реалізації цих законів.

Підходи до підвищення результативності юридичних консультацій:

- *Використання комплексного підходу до надання підтримки:* Планування повного циклу процесу надання підтримки може сприяти підвищенню результативності юридичних консультацій. Це може включати в себе, по мірі необхідності: проведення юридичної експертизи; надання прямої підтримки законодавчому органу, який розробляє законопроект; підтримка безпосередніх зв'язків для обміну досвідом щодо реалізації положень закону; забезпечення потенціалу для реалізації положень закону; і контроль за виконанням закону після його прийняття;
- *Безпосередня співпраця із законодавцями:* Юридичні консультації часто забезпечують більший вплив, коли ОБСЄ може безпосередньо здійснювати консультативну допомогу і брати участь в діяльності робочих груп або комісій, відповідальних за підготовку законопроектів. Здійснення прямої взаємодії із законодавцями може сприяти тому, що юридичні консультації сприймаються добре, і що культурні реалії були належним чином відображені у процесі здійснення консультативної допомоги;
- *Просування заходів щодо проведення оцінки потенційного соціального і фінансового впливу законодавчої діяльності:* ОБСЄ повинна заохочувати і підтримувати діяльність щодо проведення оцінки впливу потенційних законодавчих поправок. Важливо, щоб проведення оцінки потенційного впливу законів відбувалося на ранній стадії процесу їх розробки. Це потрібно для того, щоб члени законодавчого органу могли розглянути питання про практичну доцільність внесення змін у законодавство та їхню стабільність. Зокрема, необхідно дослідити потенційний соціальний і фінансовий вплив прийняття певного закону. Корисним також буде виявлення на ранній стадії потреб у розбудові спроможностей для подальшого застосування закону.
- *Проведення моніторингу та оцінки процесу надання юридичних консультацій:* ОБСЄ має вивчати, в якій мірі юридичні консультації, надані Організацією, були враховані національними суб'єктами. У процесі проведення моніторингу повинна враховуватися підтримка не тільки процесу розробки законопроекту (наприклад, чи була підтримка ОБСЄ у цьому процесі визнана доречною, або чи сприяла вона реалізації комплексного підходу), а й наступної стадії його реалізації (наприклад, чи спричинило надання такої підтримки внесення законодавчих поправок). Якщо країна стикається з ускладненнями у реалізації законодавчих поправок, ОБСЄ може розглянути питання про підтримку подальших заходів для надання допомоги щодо їх реалізації.

Блок 9: Застосування довгострокового підходу до надання юридичних консультацій у Молдові

У лютому 2010 року, під час візиту ОБСЄ та БДІПЛ до Республіки Молдова з метою проведення оцінки, БДІПЛ долучилося до обговорення з Міністерством юстиції внесення поправок до чинного законодавства у частині питань, які торкаються злочинів, скоєних на ґрунті ненависті. Згодом, БДІПЛ розробило рекомендації щодо того, яким чином законодавство може бути повністю приведене у відповідність з міжнародними стандартами.⁵⁹ Користуючись нагодою, Місія ОБСЄ в Молдові приєдналася до Місії Європейського Союзу з питань надання політичних консультацій на високому рівні

⁵⁹ ODIHR and OSCE Mission to Moldova, «OSCE holds roundtable discussion on hate crimes legislation», press release, 23 June 2010 [Місія ОБСЄ та БДІПЛ у Молдові. Прес-реліз: «Ініціатива ОБСЄ щодо проведення круглого столу з питань законодавчих положень щодо злочинів на ґрунті ненависті», 23 червня 2010 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihr/69478>.

у Республіці Молдова та Офісу ООН у Молдові у організації спеціального заходу, щоб обговорити, як вирішити проблему злочинів на ґрунті ненависті за допомогою проведення правових та політичних реформ.⁶⁰ Підсумки обговорення, у якому взяли участь політики країни, представники державних судових органів, представники громадянського суспільства та міжнародні експерти з правових питань, було втілено у розробці рекомендацій для судових органів і законодавців. На знак визнання того факту, що правова реформа повинна супроводжуватися активізацією діяльності із реалізації положень закону, Місія ОБСЄ в Молдові підтримала зусилля щодо забезпечення того, щоб співробітники поліції і прокуратури та судді володіли спроможностями та навичками, необхідними для належного виявлення і фіксування фактів скоєння злочинів на ґрунті ненависті. У 2013 році, Місія ОБСЄ у Молдові, БДІПЛ і Генеральна прокуратура Республіки Молдова здійснили проведення навчального курсу, метою якого було зміцнення національних спроможностей щодо реагування системи кримінального правосуддя на факти скоєння злочинів на ґрунті ненависті.⁶¹

4.4 Надання консультацій з питань формування політики

Надання країнам-учасникам консультацій з питань формування політики є ефективним засобом підтримки зусиль з проведення реформ у цих країнах. Консультативна підтримка з питань формування політики може приймати різні форми, починаючи від рекомендацій щодо можливих варіантів проведення реформ до рекомендацій щодо огляду національних планів або розробки стратегій.

Підходи до підвищення результативності консультацій з питань формування політики:

- *Взаємодія з іншими міжнародними суб'єктами:* Надання консультацій з питань формування політики може мати більшу результативність, якщо цей процес приведено у відповідність і узгоджено з усіма основними суб'єктами всередині країни. Таким чином інформація, яку будуть поширювати, не буде суперечливою. Співробітники ОБСЄ повинні інформувати основних учасників про пріоритети політики і координувати процес обміну інформацією;
- *Застосування всебічного підходу до розробки політики:* Здійснення змін у політиці, швидше за все, вплине на широке коло зацікавлених сторін. У такому випадку, важливо заохочувати процес застосування комплексного підходу до розробки політики, який охоплюватиме всі відповідні національні зацікавлені сторони, включаючи представників громадянського суспільства. Крім того, коло обговорення цих питань повинно бути розширене за межі столиці на регіони, оскільки проблеми часто сильно відрізняються між регіонами по всій країні (див. Блок 10 нижче);
- *Забезпечення належного фінансування та моніторингу:* Процес надання консультацій з політичних питань повинен включати в себе діяльність із забезпечення обізнаності суб'єктів щодо фінансових наслідків проведення запланованих реформ. Наприклад, ОБСЄ може надавати консультації щодо розробки планів

⁶⁰ OSCE Mission to Moldova, «OSCE supports discussion on strengthening action against hate crimes in Moldova», press release, 11 June 2012 [Місія ОБСЄ у Молдові. Прес-реліз: «ОБСЄ підтримує обговорення питань посилення заходів із запобігання скоєнню злочинів на ґрунті ненависті у Молдові», 11 червня 2012 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/moldova/91182>.

⁶¹ OSCE Mission to Moldova, «Responding to hate crimes theme of OSCE seminar for prosecutors, police officers in Moldova», 18 October 2013 [Місія ОБСЄ у Молдові: «Семинар ОБСЄ для співробітників поліції та прокуратури Молдови з питань реагування на злочини, скоєні на ґрунті ненависті», 18 жовтня 2013 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/moldova/107227>.

- реалізації для супроводу діяльності з розробки нових законів або політики. Крім того, ОБСЄ слід, за необхідності, надавати підтримку діяльності з розвитку національної системи моніторингу для відстеження реалізації нових стратегій і планів;
- *Забезпечення підтримки для призначення співробітників, відповідальних за налагодження зв'язків:* В особливо «чутливих» галузях УРСБ, певну користь має діяльність щодо ідентифікації співробітників, які забезпечують налагодження зв'язків або координацію, і мають потенціал, щоб забезпечити можливості для надання політичних і технічних консультацій;
 - *Проведення моніторингу та оцінки процесу надання консультацій з питань формування політики:* Важливим елементом проведення оцінки підтримки, яку надає ОБСЄ з питань формування політики, є діяльність щодо розширення нормативно-правової бази відповідно до зобов'язань в рамках діяльності ОБСЄ. Наприклад, огляд документації, яка торкається питань державної політики, може бути проведено з метою дати оцінку того, в якій мірі вони відповідають керівним нормам і передовим практикам, що просуваються ОБСЄ. Необхідно, також, відслідковувати рівень виконання положень цих документів, а також виявляти менш прогресивні галузі, у яких може бути необхідно здійснювати подальшу розбудову спроможностей або надання відповідної підтримки.

Блок 10. Підтримка загального розуміння процесу політичних реформ у Албанії

Зусилля, спрямовані на підтримку політичних змін, вимагають побудови ефективного діалогу між національними зацікавленими сторонами. У 2010 році, у співпраці з Державною поліцією Албанії, Представництвом ОБСЄ в Албанії було організовано серію з тринадцяти круглих столів в різних містах країни з метою сприяння підвищенню загального розуміння політичних цілей серед національних зацікавлених сторін. Круглі столи проходили на тлі діяльності албанської поліції щодо реалізації довгострокової стратегії взаємодії поліції з населенням щодо охорони громадського порядку. Під час проведення цих заходів було представлено рекомендації ОБСЄ з питань діяльності поліції, які поліція Албанії мала намір використовувати у своїй діяльності з проведення реформ. Таким чином було створено платформу для залучення місцевих чиновників і представників громадянського суспільства, включаючи представників меншин і засобів масової інформації, з метою забезпечення розгортання широкого діалогу між зацікавленими сторонами. Крім того, проведення таких круглих столів сприяло представленню регіональних стратегій і планів дій щодо вирішення означених проблем з боку місцевих управлінь поліції. Це підвищило рівень довіри і сприяло розвитку принципу місцевої відповідальності. На додаток до проведення обговорень запланованих заходів, які торкалися питань проведення реформи, такі круглі столи служили для зміцнення взаємовідносин між правоохоронними органами і громадянськістю.⁶²

⁶² OSCE Mission to Albania, «OSCE, Albanian State Police conclude roundtable series on community policing», press release, 7 July 2010 [Місія ОБСЄ у Албанії: «Ініціатива ОБСЄ щодо проведення круглих столів за участі співробітників Державної поліції та прокуратури Албанії з питань діяльності правоохоронних органів», 7 липня 2010 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/albania/69551>.

4.5 Розбудова спроможностей

Посилення національних спроможностей має вирішальне значення для процесу проведення довгострокових і стабільних реформ, який відбувається під керівництвом національних суб'єктів. Діяльність з розбудови спроможностей може приймати форму сприяння розвитку індивідуальних навичок (наприклад, навчання) або підтримки процесу більш широкої інституційної розбудови (наприклад, підтримки створення структур і процесів).

Підходи до підвищення результативності розбудови спроможностей включають в себе:

- *Запровадження ініціатив щодо розбудови спроможностей у контексті довгострокових стратегій проведення інституційних реформ:* Підтримка діяльності з розбудови спроможностей не повинна спрямовуватися виключно на підвищення продуктивності індивідуальної діяльності, але має бути інтегрована у рамки процесу проведення довгострокових реформ на інституціональному/організаційному рівні. Це вимагає розуміння того, яким чином діяльність з розбудови спроможностей буде пов'язана з більш широкими структурними змінами. Крім того, має бути досягнуто домовленостей щодо того, яким чином можна одночасно здійснити проведення регулярної оцінки потреб та індивідуального навчання, через реалізацію програм «навчання тренерів», або шляхом підтримки діяльності щодо включення таких заходів до державної навчальної програми коледжів;
- *Управління процесом плинності експертів, які пройшли відповідну підготовку:* Однією з поширених проблем у галузі навчання є те, що слухачі навчальних заходів згодом переводяться на роботу в інші структури. Таким чином обмежується здатність до використання та передачі нових навичок іншим особам. Одним з можливих підходів до вирішення цієї проблеми є підписання письмових угод з національними зацікавленими сторонами щодо того, що співробітники, які повинні пройти курс навчання, будуть продовжувати обіймати свої посади протягом певного періоду часу. Це потрібно для того, щоб забезпечити здатність таких спеціалістів застосовувати і передавати набуті навички. Створення мереж експертів і посадових осіб, задіяних у сфері УРСБ, які пройшли курс навчання, також може сприяти підвищенню стабільності;
- *Відбір кандидатів:* Метод відбору і технічне завдання повинні бути ретельно розроблені для того, щоб забезпечити, що учасники таких заходів, відібрані на державному рівні для участі в ініціативах з розбудови спроможностей, мали відповідний досвід і мотивацію для удосконалення своїх навичок і застосування їх на практиці (див. Блок 8);
- *Проведення моніторингу та оцінки процесу розбудови спроможностей:* На основі проведення оцінки процесу розбудови спроможностей та його результатів, процес проведення огляду повинен здійснюватися із залученням всіх зацікавлених сторін. Його повинно бути спрямовано на реалізацію всіх етапів процесу розбудови спроможностей. Будь-які заходи з розбудови спроможностей, що не виявились успішними, мають бути ретельно перероблені. Зокрема в галузі проведення навчальних заходів однією зі слабких ланок є відсутність належного проведення подальшої роботи з бенефіціарами, яка торкається оцінки підтримки з боку ОБСЄ щодо підвищення обізнаності та практичного застосування знань. Наприклад, процес проведення оцінки навчальних курсів часто обмежується необхідністю реєстрації кількості учасників. Натомість, метою діяльності з проведення оцінки має бути підвищення рівня знань та набутих навичок учасників.

Зокрема, мова йде про підвищення уваги до того, яким чином будуть застосовуватися відповідні знання та навички на практиці. Одним із прикладів ефективної практики є проведення досліджень з затримкою у часі (наприклад, через шість місяців після закінчення навчання) з метою визначення рівня такого застосування. Ще одним ефективним інструментом у даному контексті є розробка анкет для спеціалістів, які проводять навчання для майбутніх тренерів. Це потрібно для фіксації їхніх спостережень за успіхами відвідувачів навчальних заходів, і може в подальшому сприяти підвищенню рівня поінформованості серед таких спеціалістів щодо потенціалу, яким володіють учасники навчання, і який вони зможуть застосувати у майбутньому для сприяння здійсненню інституційних процесів. У більш широкому плані, існує необхідність проведення оцінки того, якою мірою наявність такого індивідуального потенціалу була пов'язана з більш широкими процесами проведення інституційних реформ.

Блок 11. Застосування підходу, орієнтованого на здійснення впливу, у діяльності щодо розбудови спроможностей.

Програма: «Тренінг для правоохоронних органів з питань протидії злочинам, скоєним на ґрунті ненависті»

Прикладом підходу, орієнтованого на здійснення впливу, є такий, що застосовується у програмі БДІПЛ «Тренінг для правоохоронних органів з питань протидії злочинам, скоєним на ґрунті ненависті».⁶³ На прохання однієї з держав-учасниць, БДІПЛ розробляє меморандум про взаєморозуміння з державними органами влади з метою узгодження ролей і обов'язків. Після цього приймаюча сторона призначає відповідального за налагодження зв'язків і створює спеціальну робочу групу для підтримки діяльності з розробки та реалізації програм. Ці заходи покликані забезпечити спроможність національних суб'єктів до формування процесу, а також урахувати особливу специфіку розробленої навчальної програми. Крім того, перед початком реалізації програми даного тренінгу, БДІПЛ проводить оцінку потреб для визначення поточної діяльності поліції щодо протидії злочинам на ґрунті ненависті, вивчення відповідної нормативно-правової бази, а також статистики скоєння таких злочинів. Для підвищення результативності такого навчання, БДІПЛ ініціює розробку методики проведення «підготовки тренерів», спрямованої на підготовку місцевих співробітників поліції в якості тренерів, які згодом напрацьовують відповідні навички для навчання своїх колег. Підготовка тренерів підлягає проведенню моніторингу та оцінки із залученням БДІПЛ. Деякі з таких навчальних програм можуть бути представлені у державних навчальних закладів. Одним із прикладів застосування даного підходу є програма, яка була реалізована у Чорногорії в 2013 році, де БДІПЛ провело «підготовку тренерів» для співробітників слідчих та правоохоронних органів, а також викладачів поліцейської академії. Для того, щоб відстежувати перебіг даного проекту, БДІПЛ провело зустріч із слухачами курсу через рік після завершення навчання, щоб обговорити досягнуті успіхи та проблеми, а також провести оцінку необхідності продовження такого навчання.⁶⁴ Викор-

⁶³ OSCE/ODIHR, «Training Against Hate Crimes for Law Enforcement (TAHCLE): Programme Description», 2012 [ОБСЄ/БДІПЛ: «Тренінг для правоохоронних органів з питань протидії злочинам, скоєним на ґрунті ненависті». Опис програми (2012 р.)], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihr/tahcle>.

⁶⁴ Див. підсумки заходу БДІПЛ, «Training against hate crime for law enforcement (TAHCLE) follow-up meeting», workshop in Podgorica, 24-25 April 2014 [«Контрольна зустріч після тренінгу для правоохоронних органів з питань протидії злочинам, скоєним на ґрунті ненависті». Практичний семінар у Подгориці. 24-25 квітня 2014 р.], знаходиться за адресою: <http://tandis.odihr.pl/?p=ki-hc,ev-sect>.

ристання даної форми проведення оцінки може сприяти створенню можливостей для визначення подальших галузей, де може виникнути необхідність у здійсненні розбудови інституційних спроможностей. Наприклад, на прохання органів державної влади, БДІПЛ може допомогти поліції у розробці додаткових практичних інструментів для вирішення проблеми злочинів на ґрунті ненависті. Мова йде, наприклад, про стандартні операційні процедури, застосування яких може допомогти поліції у ефективній реалізації навичок, набутих у процесі навчання. Програма проведення таких тренінгів була реалізована у Болгарії, Хорватії, Італії, Латвії, Литві, колишній Югославській Республіці Македонії, Чорногорії, Польщі та Україні.

- *Для отримання рекомендацій щодо ролі заходів з розбудови спроможностей у процесі проведення реформ поліції, див.: Frank Harris, The Role of Capacity-Building in Police Reform (Department of Police Education and Development, OSCE Mission in Kosovo, 2005) [Франк Гарріс, Роль розбудови спроможностей в реформуванні поліції (Департамент поліцейської освіти та розвитку, Місія ОБСЄ у Косово, 2005 р.)], знаходиться за адресою: <http://polis.osce.org/library/f/2643/527/OSCE-SRB-RPT-2643-EN-527.pdf>. Серед іншого, у даному виданні підкреслюється необхідність розробки стратегії розбудови спроможностей, яка відображає чіткі взаємозв'язки з більш широкою сферою інституційної розбудови.*

4.6 Моніторинг та оцінка забезпечення підтримки у сфері УРСБ

Проведення ефективного моніторингу та оцінки має важливе значення для забезпечення того, щоб діяльність з надання підтримки мала довгострокові результати. На практиці, процес проведення моніторингу та оцінки у сфері УРСБ часто має свої недоліки і стикається з низкою проблем. Деякі з них є загальними (наприклад, нестача фінансових і людських ресурсів). Вирішення таких проблем полягає у забезпеченні належного планування процесу проведення і фінансування таких заходів, а також акцентуванні загальної уваги на їхній важливості. Інші проблеми у цій сфері є більш специфічними. Наприклад, іноді вважається, що досить важко відслідковувати зміни через якісний характер результатів діяльності у сфері УРСБ (наприклад, підвищення довіри населення до поліції). Ще однією проблемою у сфері УРСБ є той факт, що відповідні дані (наприклад, кількість потерпілих від сексуального та ґендерного насильства, військові витрати, рівень корупції) можуть бути недоступні, оскільки вони вважаються занадто «чутливими» для оприлюднення. Це ускладнює розробку базових показників, і є перешкодою для збору даних для розробки індикаторів (для отримання додаткової інформації щодо планування проведення моніторингу та оцінки, в тому числі ідентифікації та збору даних, розробки індикаторів та базових показників, див. підпункт 3.9). Для того, щоб гарантувати, що процес проведення моніторингу та оцінки зорієнтовано на досягнення ОБСЄ довгострокових результатів, необхідно забезпечити, щоб моніторинг і оцінка результатів виходили за рамки звичайних продуктів.

Підходи до підвищення результативності проведення моніторингу і оцінки застосування підходів, орієнтованих на здійснення впливу, включають в себе:

- *Проведення моніторингу за межами програмних продуктів:* Моніторинг – це безперервний аналіз прогресу на шляху до досягнення результатів. Процес проведення моніторингу включає у себе збір даних, аналіз даних у порівнянні з заданими індикаторами, припущення і ризику, а також перевірку достовірності цих даних. В рамках діяльності ОБСЄ, у процесі проведення моніторингу на рівні

проекту відстежується проведення заходів та досягнення результатів і цілей. Хоча, на цьому рівні метою проведення моніторингу продуктів є забезпечення вчасної реалізації проектів, тим не менш, також важливо зосередити увагу на досягненні цілей, і, зокрема, внесках до більш широкої стратегії програми. На програмному рівні, прогрес, як правило, розглядається у аспекті досягнення продуктів і результатів. На цьому рівні особливу важливість має забезпечення уваги до вивчення результатів. Проведення моніторингу на рівні результатів має супроводжуватися аналізом того, чи сприяли програмні продукти виникненню поведінкових та інституційних змін. Прогрес не може бути вимірний шляхом простого узагальнення кількості проведених семінарів, або рівня навичок, набутих у процесі навчання. Існує необхідність вийти за межі продуктів, для того щоб розглянути питання про те, наприклад, яким чином застосовуються ці навички, і чи має це позитивний вплив. Крім того, ОБСЄ необхідно, за наявності відповідних можливостей, провести оцінку того, чи отримані результати сприяють досягненню довгострокових результатів, які здійснюють позитивний вплив на життя бенефіціарів;

- *Визначення пріоритетних видів оцінки для надання підтримки:* Проведення оцінки є важливим механізмом для вивчення того, якій вплив здійснюють результати діяльності (наприклад, поведінкові та інституційні зміни) на кінцевих отримувачів послуг, тобто широку громадськість. У своїй діяльності ОБСЄ визначає чотири види оцінки: попередня оцінка (до початку процесу реалізації проекту), оцінка прогресу (в ході реалізації проекту), заключна оцінка (після завершення процесу реалізації проекту), а також оцінка впливу. Використання всіх чотирьох видів оцінки у процесі здійснення відповідної діяльності може забезпечити функціонування важливих механізмів для посилення підтримки, орієнтованої на здійснення впливу, через проведення «оцінки впливу», що, у свою чергу, забезпечує налагодження найбільш тісних зв'язків. Проведення попередньої оцінки може мати важливе значення для визначення потенціалу проекту, і зокрема, визначення того, чи дійсно надання підтримки сприятиме досягненню довгострокових результатів. Проведення оцінки прогресу є діяльністю, аналогічною здійсненню всебічного моніторингу. Така діяльність сприяє переорієнтації цільових орієнтирів проектів і програм на основі врахування фактору «мінливості» потреб. Це необхідно для забезпечення того, щоб результати такої діяльності продовжували сприяти досягненню програмних результатів і цілей. Таким чином, вони являють собою важливий механізм удосконалення підходу, орієнтованого на здійснення впливу, який сприяє розвитку «гнучкості», і допомагає відслідковувати зміни у національних потребах. Процес проведення заключної оцінки відіграє важливу роль для внутрішнього навчання і самоаналізу. Це створює можливості для закріплення засвоєних знань і застосування їх у процесі реалізації наступних проектів і програм; крім того, проведення такої оцінки сприяє здійсненню більш широкого навчання, оскільки створюються умови для того, щоб визначити, чи були справедливими припущення, виявлені при розробці теорії змін. І, нарешті, проведення оцінки впливу відбувається у період від одного до п'яти років після початку відповідної діяльності, і, як таке, призначене для вивчення того, чи сприяла надана підтримка виникненню позитивних (або негативних) змін для бенефіціарів. Оскільки проведення оцінки впливу, як правило, здійснюється зовнішніми оцінювачами і потребує додаткового фінансування, воно застосовується тільки для складних, багаторічних програм. Такі заходи дуже тісно пов'язані з проведенням оцінки підтримки, орієнтованої на здійснення впливу, оскільки мають на меті встановити, чи було досягнуто очікуваних дов-

гострокових результатів, і, якщо так, то чи є вони стабільними. Співробітники ОБСЄ також беруть участь у проведенні самостійного оцінювання. Процеси проведення означених оцінок об'єднує те, що всі вони мають не меті визначення того, наскільки короткострокові результати вплинули на досягнення середньострокових і довгострокових цілей. [Для отримання додаткової інформації, див.: The OSCE Manual Project Management in the OSCE (2010) [Практичний посібник з управління проектами у діяльності ОБСЄ (2010 р.)].]

- *Актуалізація принципів УРСБ у процесі проведення моніторингу та оцінки:* Процес проведення оцінки в рамках діяльності ОБСЄ ґрунтується на п'яти критеріях, сформульованих Комітетом з підтримки розвитку Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD DAC): актуальності, результативності, ефективності, впливи та стабільності; і на двох адаптованих критеріях Європейської комісії: внутрішній узгодженості в рамках діяльності ОБСЄ, і доданої вартості цієї діяльності. На додаток до цього, під час проведення моніторингу та оцінки у сфері УРСБ необхідно вивчити об'єм підтримки, яка була надана у відповідності з принципами УРСБ. Це включає в себе вивчення наступних чинників:
- *Принцип національної відповідальності:* Якою мірою підтримка, надана ОБСЄ, сприяла розвитку принципу національної відповідальності?
- *Гендерні питання:* Якою мірою підтримка у сфері УРСБ впливає на задоволення потреб жінок, дівчат, чоловіків і хлопчиків у безпеці? Чи отримали жінки, дівчата, чоловіки і хлопчики вигоди від довгострокових результатів?
- *Питання дотримання прав людини:* Якою мірою надана підтримка відповідає принципам дотримання прав людини і відповідному підходу, який застосовується з метою надання підтримки носіям обов'язків (сектор безпеки) і носіям прав (населення в цілому)?

Урахування точок зору національних зацікавлених сторін і бенефіціарів у процесі проведення моніторингу та оцінки: Для того, щоб зберегти актуальність наданої підтримки, у процесі проведення моніторингу слід враховувати погляди національних зацікавлених сторін і бенефіціарів. У своїй діяльності ОБСЄ слід застосовувати механізми проведення безперервних спільних оглядів досягнутого прогресу. Це також може сприяти обміну звітністю (для ознайомлення з прикладом функціонування такого механізму, див. Блок 12 нижче). Корисною практикою тут може стати залучення національних парламентів до процесу розробки відповідних критеріїв досягнення визначених цілей у сфері УРСБ. Парламентська асамблея ОБСЄ може відігравати допоміжну роль у цьому процесі;

Урахування результатів проведення моніторингу та оцінки в процесі прийняття рішень: Застосування підходів, орієнтованих на здійснення впливу, передбачає забезпечення досягнення довгострокових результатів надання підтримки у відповідності з визначеними національними пріоритетами. Це потребує здійснення управління процесом надання підтримки у відповідності з обставинами, що змінюються, і набутим досвідом. Процес проведення моніторингу та оцінки відіграє тут важливу роль, оскільки основні результати такої діяльності можуть сприяти переорієнтації процесу реалізації проектів і програм у напрямку досягнення результатів і накопичення відповідного досвіду. Важливо забезпечити, щоб рекомендації, що формуються у результаті проведення моніторингу та оцінки, також враховувалися у процесі прийняття рішень, що стосуються, наприклад, розробки нових проектів або відповідних прогнозів.

Блок 12. Щорічні оглядові наради з питань реалізації запроваджених ініціатив Місії ОБСЄ у Сербії

З метою зміцнення діалогу із національними зацікавленими сторонами, в рамках Програми Місії ОБСЄ у Сербії з питань безпеки демократичних інститутів, було розпочато процес проведення щорічних оглядових нарад. На цих нарадах обговорювалися результати діяльності з надання підтримки за минулий рік, та набутий у цьому процесі досвід. У заходах взяли участь всі партнери проекту, включаючи організації-донори, парламентарів та представників недержавних організацій. На додаток до прийняття офіційного механізму спільного обговорення виду підтримки, наданої ОБСЄ, у результаті проведення цих заходів було створено умови для накопичення досвіду, необхідного для здійснення самостійного оцінювання результативності програми.

- Для отримання додаткової інформації щодо механізмів збору і аналізу даних та проведення моніторингу і самостійного оцінювання, див.: Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers (OSCE, 2010) [Управління проектами у діяльності ОБСЄ: Практичний посібник для менеджерів програм і проектів (ОБСЄ, 2010 р.)], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/secretariat/70693>.
- Для отримання рекомендацій щодо моніторингу та оцінки у процесі проведення реформ в секторі безпеки, див.: United Nations Inter-Agency SSR Task Force, Integrated Technical Guidance Note on Monitoring and Evaluation of SSR [Цільова міжвідомча група ООН з питань проведення реформ в секторі безпеки: Комплексні технічні рекомендації з питань моніторингу та оцінки у процесі проведення реформ в секторі безпеки (скоро з'являться)].

5. Ключові питання

У даних Рекомендаціях визначено низку ключових питань, які необхідно враховувати у процесі надання підтримки у застосуванні підходів у сфері УРСБ, орієнтованих на здійснення впливу.

- ➔ Реалізація програм для збільшення кількості результатів, орієнтованих на здійснення впливу. Метою діяльності ОБСЄ щодо здійснення управління процесом реалізації програм є досягнення передбачуваного впливу наданої підтримки, тобто, довгострокових результатів, яких Організація планує досягти протягом декількох років. На основі національних пріоритетів процесу проведення реформ, важливо визначити цілі довгострокової програми, підтримку у реалізації якої планує надати ОБСЄ. Існує тенденція плутати, у деяких випадках, рівні результатів. Наприклад, неправильно ставити «підвищення обізнаності серед співробітників поліції щодо дотримання принципів прав людини» за мету, оскільки це лише короткостроковий результат. У сфері УРСБ, досягнення довгострокових результатів повинно сприяти позитивним змінам для бенефіціарів та їхнього ширшого оточення. Мова йде, наприклад, про підвищення рівня безпеки у середовищі маргіналізованих груп або удосконалення механізмів підзвітності та досягнення всебічності діяльності в секторі безпеки.

Після того, як були визначені цілі програми, має бути розроблена теорія змін, щоб створити можливості для відображення змін, здійснення яких є необхідним для досягнення мети. До того ж, потрібно сформулювати припущення, що лежать в основі кожного причинно-наслідкового зв'язку. Після розробки стратегії, проект можна реалізовувати у напрямку досягнення більш широкої мети програми. Крім усього іншого, важливе значення для забезпечення стабільності довгострокових результатів має надання належної підтримки розвитку принципу національної відповідальності протягом усього процесу планування.

- Забезпечення того, щоб діяльність здійснювалася з метою сприяння досягненню довгострокових результатів. Співробітники ОБСЄ повинні здійснювати діяльність таким чином, щоб забезпечувати підтримку застосування підходу, орієнтованого на здійснення впливу. Зокрема, це втілюється шляхом забезпечення того, щоб діяльність сприймалася, як засіб для досягнення мети, а не як самоціль. Це вимагає залучення всіх видів діяльності, в тому числі проведення практичних семінарів, тренінгів і курсів, з метою досягнення всебічної мети. Крім того, слід здійснювати підтримку належного рівня стабільності таких заходів, наприклад: посилення національних спроможностей для опікування частиною підтримки, яку зазвичай надає ОБСЄ (наприклад, організація семінарів); забезпечення того, щоб фінансові наслідки процесу проведення реформ були зрозумілими для національних суб'єктів, а також стабільними; або запровадження індивідуальних ініціатив щодо розбудови спроможностей до розробки довгострокових стратегій проведення інституційних реформ.
- Проведення моніторингу та оцінки результативності діяльності щодо здійснення стабільного впливу. Існує ризик того, що процес проведення моніторингу та оцінки результативності буде орієнтовано на досягнення короткострокових результатів. Хоча такий вид результативності важливо відслідковувати, проте така діяльність не забезпечить відповіді на питання, чи сприяє надання підтримки з боку ОБСЄ здійсненню стабільного довгострокового впливу. Процес проведення відповідних моніторингу та оцінки має бути запущено на етапі планування. Його повинен супроводжувати чіткий виклад довгострокових результатів, яких прагне досягти ОБСЄ, а також збір базових даних для визначення відповідних індикаторів. У сфері УРСБ, існують певні ускладнення у процесі збору даних, які вважаються «чутливими» (наприклад, кількість потерпілих від фактів вчинення сексуального насильства). Тим не менш, для відстеження рівня результативності можна сформувати базу первинних даних або використовувати непрямі індикатори. Проведення моніторингу та оцінки має відбуватися на кожному рівні «ланцюжка» результатів. Цей процес має супроводжуватися докладанням рішучих зусиль, спрямованих на встановлення того, чи сприяє діяльність ОБСЄ досягненню результатів середнього та вищого рівнів. У результатах проведення моніторингу та оцінки у сфері УРСБ має також відображатися відповідність наданої підтримки таким принципам УРСБ, як національна відповідальність або ґендерна рівність.

Управління та реформування сектора безпеки (УРСБ)

**Підходи до зміцнення регіонального співробітництва
в сфері управління та реформування сектора безпеки**



Рекомендації

Підходи до зміцнення регіонального співробітництва в сфері управління та реформування сектора безпеки

1. Мета

Дані Рекомендації призначені для надання співробітникам ОБСЄ консультативної допомоги з питань надання підтримки у застосуванні підходів до зміцнення регіонального співробітництва у сфері УРСБ. Метою такої діяльності може бути, окрім усього іншого, проведення реформ на національному рівні у відповідності з принципами міжнародного співробітництва з метою забезпечення можливостей для участі у процесі надання підтримки у проведенні цих реформ, або для підтримки обміну передовим досвідом щодо подолання проблем, пов'язаних з процесом проведення реформ. У рекомендаціях наводяться уточнення щодо обґрунтування необхідності застосування регіональних підходів до діяльності у сфері УРСБ (Розділ 2), наводяться приклади регіональних підходів, застосування яких можуть підтримати співробітники ОБСЄ (Розділ 3), визначаються шляхи реалізації регіональних підходів до надання підтримки (Розділ 4), а також здійснюється короткий виклад ключових питань, які розглянуто у цих Рекомендаціях (розділ 5).

2. Обґрунтування

ОБСЄ є найбільшою в світі регіональною організацією з питань безпеки, яка заснована на принципі зміцнення співпраці у сфері безпеки і побудови діалогу з метою забезпечення миру, стабільності і дотримання принципів демократії. У зв'язку з цим, ОБСЄ в повній мірі визнає важливість зміцнення регіонального співробітництва, в тому числі регіонального співробітництва у сфері УРСБ. Це знаходить своє відображення у низці зобов'язань ОБСЄ, де обґрунтовано необхідність здійснення підтримки регіонального співробітництва, зокрема, у сфері запобігання транснаціональним загрозам. Повноваження ОБСЄ щодо проведення деяких польових місій також обумовлюють необхідність здійснення підтримки регіональних ініціатив (див. Блок 1).

Блок 1. Регіональні повноваження польових місій у Середній Азії

Діяльність ОБСЄ щодо застосування регіонального підходу у Середній Азії знаходить своє обґрунтування у повноваженнях, якими наділені деякі польові місії. Наприклад, завданням Офісу програм у Астані є реалізація проектів у «військово-політичному вимірі, з особливою увагою до питань забезпечення регіональної безпеки» і «регіональних проектів... які можуть включати надання допомоги у організації регіональних заходів ОБСЄ, візитів до регіону делегацій ОБСЄ, або інших заходів за участю ОБСЄ». Центр

ОБСЄ у Бішкеку аналогічним чином має надавати допомогу «в організації регіональних заходів ОБСЄ, зокрема, регіональних семінарів та візитів до регіону делегацій ОБСЄ, а також інших заходів за участю ОБСЄ». Крім того, Офіс ОБСЄ у Таджикистані має спеціальне повноваження «підтримувати зв'язок і тісно співпрацювати з іншими польовими місіями ОБСЄ в регіоні з метою збереження узгодженості у діяльності щодо застосування регіонального підходу ОБСЄ». Кілька таких місій у Середній Азії, таким чином, мають сильні повноваження для здійснення підтримки регіонального співробітництва, в тому числі регіонального співробітництва у сфері УРСБ.

У сфері УРСБ існують різні обґрунтування діяльності з надання підтримки у регіональному контексті:

Регіональні підходи, застосування яких необхідне для вирішення проблем міжнародного характеру. Значна кількість питань міжнародного характеру, пов'язаних з діяльністю у сфері УРСБ, потребує застосування регіональних підходів. Мова йде, наприклад, про боротьбу з транснаціональною організованою злочинністю, торгівлею людьми, або посилення співпраці розвідувальних служб. Регіональний характер цих проблем визнається у цілій низці зобов'язань в рамках діяльності ОБСЄ. Наприклад, у Стратегічній рамковій програмі ОБСЄ щодо діяльності, пов'язаної з поліцейськими функціями сформульовані завдання Організації щодо зміцнення співробітництва правоохоронних органів на міжнародному та регіональному рівнях у сфері боротьби з транснаціональною організованою злочинністю, а також щодо сприяння діяльності з розбудови спроможностей та обміну інформацією і передовими практиками у сфері проведення розслідувань кіберзлочинів (для ознайомлення з іншими прикладами документів, пов'язаних з політикою діяльності ОБСЄ, у яких викладено необхідність застосування регіональних підходів до вирішення міжнародних проблем, див. Блок 5). Підтримка регіонального обміну між національними інституціями безпеки також має важливе значення для того, щоб сприяти розбудові довіри в якості попередньої умови співпраці з вирішення транснаціональних проблем.

Блок 2. Регіональний підхід до розслідування фактів незаконного ввезення мігрантів

Пошук ефективної відповіді на зростаючу проблему нелегальної міграції вимагає застосування комплексного підходу до боротьби з незаконним ввезенням мігрантів. Останнім часом, Консультативним підрозділом з боротьби з організованою злочинністю (КПБОЗ) в рамках Місії ОБСЄ у Косово⁶⁵ було організовано захід під назвою «Проведення спільних регіональних розслідувань фактів незаконного ввезення мігрантів». Однією з цілей заходу було проведення навчання співробітників правоохоронних органів Косово щодо запобігання, визначення, боротьби і проведення розслідувань фактів незаконного ввезення людей, які мали місце в регіоні. Іншою ціллю було проведення оцінки функціонування регіональних механізмів співробітництва, а також виявлення недоліків і надання рекомендації щодо підвищення ефективності процесу проведення розслідувань і боротьби з озна-

⁶⁵ Всі посилання на Косово, його території, установи або населення, в цьому тексті слід розуміти в повній відповідності з резолюцією Ради Безпеки ООН 1244.

ченою проблемою. Однією з важливих особливостей цього заходу стала участь і підтримка представників правоохоронних органів і прокуратури з Туреччини, Болгарії, колишньої Югославської Республіки Македонія, Албанії та Чорногорії. Удосконалення механізмів боротьби з незаконним ввезенням мігрантів у одній країні, без застосування погодженого регіонального підходу, швидше за все, призведе до виникнення «ефекту водяного ліжка», коли нерівномірний міграційний тиск буде проявлятися у інших, сусідніх країнах. Це створюватиме перешкоди для ефективного управління потоками мігрантів. Через це, передбачається, що всі країни регіону зроблять свій внесок у розвиток довгострокової стабільності підтримки, яку надає ОБСЄ у справі вирішення цієї міжнародної проблеми.

Застосування регіональних підходів для забезпечення можливостей надання підтримки у сфері УРСБ на національному рівні. Певні питання у сфері УРСБ можуть сприйматися як занадто «чутливі» для обговорення на національному рівні, наприклад, здійснення демократичного контролю над сектором безпеки, актуалізація ґендерних аспектів у сфері безпеки або вирішення проблеми порушень прав людини з боку служб безпеки. Проте, проведення обговорень таких питань на регіональному рівні (див. Блок 3 нижче) може сприяти зменшенню їхньої «чутливості» та підвищенню загальної обізнаності з таких питань. Крім того, підтримка розвитку і/або реалізації регіональних зобов'язань може полегшити надання підтримки у вирішенні певних питань на національному рівні. Ще однією ключовою проблемою у сфері УРСБ є об'єднання різних зацікавлених сторін, таких як посадові особи сектору безпеки, парламентарі та представники громадянського суспільства, молоді та різних етнічних груп. Забезпечення регіональної платформи обміну досвідом дозволяє об'єднати значну кількість суб'єктів, які, можливо, не мають змоги зустрітися у більш «чутливому» середовищі на національному рівні. Це також може сприяти зміцненню довіри між різними групами зацікавлених сторін.

Блок 3. Застосування регіонального підходу для просування Кодексу поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки

Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки є основним документом у процесі застосування принципу демократичного управління сектором безпеки. Починаючи з 2008 року, регіональні семінари з питань положень Кодексу поведінки проходили щорічно в усьому регіоні ОБСЄ (в тому числі у Середній Азії, Східній Європі, на Південному Кавказі та у Чорноморському, Балтійському і Середземноморському регіонах). Семінар в рамках всієї Організації також було проведено з нагоди 20-ї річниці створення Кодексу поведінки (Сербія, 2014 р.). Також було проведено спільний сербсько-швейцарський практичний семінар з обговорення положень Кодексу поведінки ОБСЄ, який був організований в ході послідовного головування цих країн у ОБСЄ (Белград, 2015 р.). Метою семінарів було роз'яснення важливого значення Кодексу поведінки для всіх країн-учасниць. У цьому документі визначалися політично «чутливі» зобов'язання і надавалися гарантії щодо того, що жодна країна не буде виключена з процесу або залишена у ізоляції. Семінари також дозволили залучити інші країни-учасниці до обміну практичним досвідом. З метою підтримки поширення по-

ложень Кодексу у середземноморських країнах-партнерах, було здійснено переклад документу на арабську мову напередодні проведення Середземноморської конференції ОБСЄ на Мальті у 2013 році. Як було визнано, це стало важливим кроком у сприянні проведенню обговорень на регіональному рівні, а також розширенню даної проблематики за межі регіону, який охоплюють у своїй діяльності країни-учасниці ОБСЄ.

Регіональні підходи, які сприяють обміну передовими практиками у процесах проведення реформ. УРСБ являє собою складний процес для будь-якої країни. Через це країни-учасниці можуть отримати значну користь від обміну позитивним або негативним досвідом, отриманим у процесі проведення реформ в секторі безпеки (див. приклади у Блоках 4 і 6). Застосування регіональних підходів може сприяти накопиченню і поширенню загального досвіду. Наприклад, ОБСЄ сприяє країнам-учасникам у прийнятті та/або удосконаленні національних планів дій, розроблених в рамках Резолюцій Ради Безпеки ООН 1325 і 1540. Прийняття таких планів дій в подальшому сприяє створенню можливостей для діяльності у сфері УРСБ через реалізацію відповідних критеріїв. Здійснення обміну передовим досвідом щодо реалізації таких планів на регіональному рівні може сприяти формулюванню зобов'язань щодо їх реалізації та наданню підтримки поточної діяльності з проведення реформ.

Блок 4. Регіональне співробітництво між інституціями омбудсменів ОБСЄ для задоволення потреб збройних сил

БДІПЛ було здійснено організацію і проведення регіональних конференцій для інституцій омбудсменів, метою яких було об'єднати представників різних національних інституцій з прав людини в регіоні ОБСЄ, з тим щоб сприяти обміну досвідом співпраці з виконавчою, судовою, законодавчою гілками влади і громадянським суспільством, а також визначити передові практики у цій сфері.⁶⁶ Згідно результатів дослідження, проведеного БДІПЛ/ДКЗС під назвою «Інституції омбудсменів для Збройних сил у регіоні ОБСЄ»,⁶⁷ співпраця між національними інституціями омбудсменів значно полегшується завдяки їхній участі у міжнародних форумах, семінарах та інших заходах. Наявність таких професійних зв'язків була виявлена серед більш ніж половини обстежених інституцій омбудсменів. Всі ці організації проводили спільні наради з питань, що стосуються спільних інтересів, «як через прямі зв'язки, так і під час проведення міжнародних зустрічей і форумів».⁶⁸

Здійснення підтримки ініціатив на регіональному рівні може, таким чином, сприяти зміцненню довіри, встановленню діалогу та обміну досвідом, а також розширенню діяльності щодо запобігання виникненню конфліктів.

⁶⁶ Для отримання додаткової інформації див.: The OSCE/ODIHR Conference for National Human Rights Institutions (ombuds institutions, human rights commissions, institutes and other mechanisms) in the OSCE area, 13-14 July 2011, Lithuania, Agenda [Конференція ОБСЄ/БДІПЛ для національних інституцій з прав людини (інституцій омбудсменів, комісій з питань дотримання прав людини, інститутів та інших механізмів) в регіоні ОБСЄ, 13-14 липня 2011 року, Литва, Порядок денний], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihr/80774?download=true>

⁶⁷ ODIHR/DCAF mapping study on «Ombuds Institutions for the Armed Forces in the OSCE Region», 2015 [Дослідження БДІПЛ/ДКЗС: «Інституції омбудсменів для збройних сил країн регіону ОБСЄ», 2015 р.], знаходиться за адресою: <http://www.dcaf.ch/Publications/Mapping-Study-Ombuds-Institutions-for-the-Armed-Forces-in-the-OSCE-Region>

⁶⁸ ODIHR/DCAF mapping study on «Ombuds Institutions for the Armed Forces in the OSCE Region», 2015, p. 47 [Дослідження БДІПЛ/ДКЗС: «Інституції омбудсменів для збройних сил країн регіону ОБСЄ», 2015 р., стор. 47], знаходиться за адресою: <http://www.dcaf.ch/Publications/Mapping-Study-Ombuds-Institutions-for-the-Armed-Forces-in-the-OSCE-Region>

Блок 5. Огляд підстав для участі ОБСЄ у діяльності щодо підтримки регіонального співробітництва

Низка зобов'язань в рамках діяльності ОБСЄ забезпечує підстави для здійснення підтримки регіонального співробітництва у сфері УРСБ. Наприклад:

У сфері підтримки діяльності, пов'язаної з поліцейськими функціями:

- Однією з рекомендацій ОБСЄ у цій сфері є «зміцнення співробітництва між країнами-учасницями, міжнародними і регіональними організаціями» (параграф 10). Відповідно, ОБСЄ надає підтримку для розбудови «міжрегіонального співробітництва та механізмів співпраці» (параграф 23).
- У сфері боротьби з організованою злочинністю, підтримка ОБСЄ ґрунтується на принципі, що Організація здійснює «підтримку інституційних спроможностей відповідних зацікавлених сторін і діяльність щодо зміцнення співробітництва між правоохоронними органами на міжнародному, регіональному та державному рівнях» (параграф 15).
- У сфері боротьби з кіберзлочинністю, ОБСЄ «здійснює сприяння, на регіональному та державному рівнях, діяльності з розбудови спроможностей та обміну інформацією і передовим досвідом у сфері проведення розслідувань щодо фактів скоєння кіберзлочинів і роботи з відповідною доказовою базою» (параграф 19).

У сфері підтримки управління охороною державних кордонів:

- ОБСЄ буде «забезпечувати продовження політичного діалогу з питань охорони державних кордонів шляхом проведення обговорень у відповідних консультативних робочих структурах з виконання зобов'язань, і забезпечення подальшого розвитку співпраці країн-учасниць у цій сфері» (параграф 11).
- ОБСЄ, виступаючи у якості форуму для здійснення співпраці з міжрегіональними організаціями, здійснюватиме «посилення координації діяльності з питань безпеки кордонів і управління їх охороною на міжрегіональному рівні, що може сприяти діяльності у рамках усієї Організації з підтримки формування відкритих і безпечних кордонів» (параграф 16).

У сфері боротьби з тероризмом:

- Застосування у діяльності ОБСЄ комплексного підходу розглядається як «ефективний засіб для вирішення проблем, пов'язаних з тероризмом, на регіональному рівні з метою забезпечення дотримання верховенства права, прав людини і основних свобод; виявлення і усунення чинників, що сприяють тероризму; а також вивчення можливостей для синергії у вирішенні поточних і нових транснаціональних загроз і проблем безпеки та стабільності» (параграф 12).
- ОБСЄ здійснює діяльність зі «сприяння налагодженню співробітництва та розбудови спроможностей на державному, регіональному та міжрегіональному рівнях з метою запобігання і боротьби з тероризмом, зокрема у сфері кримінального правосуддя, діяльності правоохоронних органів, а також безпеки і управління державними кордонами у відповідності з принципами верховенства права і дотримання прав людини» (параграф 16).

У сфері боротьби з торгівлею людьми:

- «Діяльність Підрозділу з вирішення стратегічних питань діяльності поліції та Офісу Координатора ОБСЄ з питань економічної та екологічної діяльності сприятиме підтримці обміну інформацією між країнами-учасницями щодо передових практик, які будуть застосовуватися відповідними слідчими підрозділами з метою перевірки підозрілих активів на предмет того, що вони можуть мати кримінальне походження, або можуть бути пов'язані з фактами здійснення торгівлі людьми» (параграф 10.2).

3. Виявлення потенційних підходів до зміцнення регіонального співробітництва у сфері УРСБ

В даному розділі викладені п'ять основних підходів до зміцнення регіонального співробітництва у сфері УРСБ. Вони включають в себе: підтримку процесу розбудови спроможностей на регіональному рівні; розвиток регіонального співробітництва та системи обміну інформацією між суб'єктами сектора безпеки; сприяння реалізації міжнародних зобов'язань; підтримку регіональних професійних мереж і асоціацій; і підтримку двостороннього співробітництва в якості першого кроку в напрямку реалізації регіональних ініціатив.

3.1 Підтримка процесу розбудови спроможностей на регіональному рівні

Реалізація процесу розбудови спроможностей на регіональному рівні відбувається шляхом залучення національних зацікавлених сторін з різних країн даного регіону до участі у семінарах і навчальних заходах. Це може мати особливе значення, коли країни стикаються з аналогічними проблемами у процесі проведення реформ (див. Блок 6). Практика обміну досвідом у вирішенні проблем на шляху проведення реформ між різними країнами може сприяти зміцненню довіри. Крім того, розбудова спроможностей на регіональному рівні може також сприяти підвищенню якості навчання через рівноправний обмін інформацією, а також заохочувати застосування колективних визначень проблем і засвоєного досвіду. У сфері управління державними кордонами, наприклад, Коледж ОБСЄ з підготовки кадрів для здійснення управління державними кордонами в Душанбе здійснює діяльність щодо створення можливостей для підвищення рівня знань серед керівників служби охорони державних кордонів даного регіону шляхом проведення спільних навчань. Ці зусилля також можуть сприяти зміцненню довіри для налагодження майбутньої співпраці. У той же час, необхідно пам'ятати, що можливості і підходи, включаючи підходи до забезпечення захисту регіональних кордонів, розрізняються у залежності від регіону. Отже, регіональні ініціативи з розбудови спроможностей повинні бути відповідним чином скориговані.

Підходи до надання відповідної підтримки можуть включати в себе:

- Діяльність щодо визначення проблем, які є спільними для країн-учасниць в даному регіоні, і визначення, чи можуть ці країни отримати певні вигоди від здійснення регіонального обміну та/або професійної підготовки;
- Надання підтримки у процесі розбудови спроможностей на регіональному рівні в рамках проведення регіональних семінарів та семінарів за принципом «від рівного рівному»;

- Забезпечення того, щоб, в разі необхідності, широке коло зацікавлених сторін державного і недержавного рівнів, включаючи організації громадянського суспільства, були залучені до участі у регіональних заходах з розбудови спроможностей з метою сприяння зміцненню довіри між зацікавленими сторонами. Це згодом може виявитися корисним для здійснення діяльності зі сприяння налагодженню співпраці між сектором безпеки і громадянським суспільством на національному рівні.

Блок 6. Використання регіонального підходу у процесі розбудови спроможностей для вирішення загальних проблем

Країнами-учасницями у південно-східній Європі нещодавно було прийнято нові Кримінально-процесуальні кодекси, в яких провідну роль у розслідуванні відіграє прокуратура, а не слідчі судді. Беручи до уваги те, що всі країни-учасниці зіштовхувалися з аналогічними проблемами у процесі реалізації нового законодавства, за ініціативи відповідних польових місій ОБСЄ, та за підтримки Стратегічного підрозділу у справах поліції Департаменту транснаціональних загроз (ДТНЗ/СПСП), було організовано низку регіональних практичних семінарів для вирішення цієї проблеми. У заходах взяли участь співробітники поліції та представники органів правосуддя. Результатом проведення даного заходу став обмін практичним досвідом у галузі впровадження нових кримінальних процедур. Крім того, БДІПЛ наразі проводить регіональну оцінку у південно-східній Європі, метою якої є дослідження наслідків застосування цих нових кримінальних процедур у контексті дотримання окремих прав щодо проведення справедливого судового розгляду в результаті зміни функцій співробітників поліції, прокуратури, суддів і захисників. Процес застосування регіональних підходів, таким чином, має яскраво виражений потенціал для інноваційних шляхів вирішення спільних для низки різних країн проблем.

3.2 Розвиток регіонального співробітництва та обміну інформацією між суб'єктами сектора безпеки

Багато проблем, пов'язаних із сферою безпеки, потребують для свого вирішення налагодження узгоджених дій та обміну інформацією через кордони. Мова йде про такі виклики, як транснаціональна організована злочинність, управління охороною державних кордонів, масова міграція та забезпечення кібербезпеки. Для вирішення цих проблем ОБСЄ здійснює діяльність щодо зміцнення міжкордонного співробітництва. Наприклад, проведення спільних навчань з моделювання ситуацій, які об'єднують організації з різних країн, може сприяти розвитку співробітництва і зміцненню довіри. Міждержавна співпраця може, також, сприяти покращенню загального розуміння положень законодавства та процедур, які застосовуються у різних країнах.

Підходи до надання відповідної підтримки можуть включати в себе:

- Сприяння налагодженню зв'язків між організаціями сусідніх країн (наприклад, в ході проведення спільних навчань з моделювання ситуацій або розробки регіональних посібників, як показано на прикладі у Блоці 7 нижче);
- Сприяння отриманню вигод від регіонального співробітництва (наприклад, шляхом обміну передовим досвідом під час здійснення ознайомчих візитів);

- Підтримка розробки загальних норм і практик (наприклад, шляхом проведення спільних тренінгів для представників інституцій сфери безпеки з різних країн), застосування яких може сприяти діяльності з налагодження співпраці і зміцненню довіри;
- Підтримка створення координаційних механізмів між установами, в тому числі у процесі призначення координаторів;
- Підтримка розробки регіональних стратегій (наприклад, регіональні плани дій) для використання можливостей для спільного вирішення загальних проблем, таких як транснаціональні загрози.

Блок 7: Розробка регіонального посібника з передових практик у сфері розширення співпраці

Відповідно до спільних рекомендацій ОБСЄ та УНЗ ООН (Управління з наркотиків і злочинності ООН) під час зустрічі у 2008 році, Стратегічним підрозділом у справах поліції, у співпраці з Центром з питань діяльності правоохоронних органів країн південно-східної Європи (на той час відомим як Регіональний центр ініціатив зі співробітництва країн південно-східної Європи з питань боротьби з транснаціональною злочинністю) було розроблено посібник для співробітників поліції з питань налагодження контрольованих поставок, який було спеціально орієнтовано на країни південно-східної Європи. Видання стало результатом співробітництва 17 країн-учасників, і мало назву: «Керівництво з питань налагодження контрольованих поставок для країн південно-східної Європи». На знак визнання того факту, що всі країни мають різні правила і норми законодавства, що регулюють питання контрольованих поставок, метою посібника було поліпшення співпраці між співробітниками правоохоронних органів і судової системи у південно-східній Європі. Зокрема, у ньому наводилися описи законів і правил, що регулюють контрольовані поставки у кожній з 17 країн, а також давалися пояснення щодо того, як повинні бути застосовані на практиці механізми співпраці. З метою сприяння розвитку регіонального співробітництва, посібник також було доповнено контактною інформацією щодо уповноважених осіб у сусідніх країнах.⁶⁹ Для того, щоб переконатися, що посібник залишається корисним інструментом для співробітників правоохоронних органів, Центр з питань діяльності правоохоронних органів південно-східної Європи здійснює його регулярне оновлення.

3.3 Сприяння розробці та/або реалізації міжнародних/регіональних норм і стандартів

Розробка норм і стандартів на регіональному або міжнародному рівнях може забезпечити можливості для реалізації діяльності у сфері УРСБ. Наприклад, ратифікація міжнародних/регіональних угод та конвенцій, створює можливості для сприяння у проведенні заходів, які відповідають цим нормам і стандартам. Проведення огляду результативності діяльності щодо виконання таких зобов'язань на регіональному рівні сприяє залученню країн до більш широкого процесу проведення огляду. Це

⁶⁹ OSCE and Southeast European Law Enforcement Center, «Controlled Delivery Manual for South-East European Countries», TNTD/SPMU Publication Series, vol. 8, 2008 (not publicly available) [ОБСЄ і Центр з питань діяльності правоохоронних органів у країнах Південно-Східної Європи: «Керівництво з питань налагодження контрольованих поставок для країн південно-східної Європи», Серія публікацій Департаменту транснаціональних загроз/Стратегічного підрозділу у справах поліції, том 8, 2008 (немає у відкритому доступі)].

також може забезпечити визначення зобов'язань шляхом, наприклад, рівноправного державного сприяння підвищенню рівня результативності відповідної діяльності, яку здійснюють країни-учасники. Прикладами таких конвенцій/зобов'язань можуть бути Конвенція ООН щодо боротьби з транснаціональною організованою злочинністю, Резолюція Ради Безпеки ООН 1540 (2004 р.), Конвенція ООН з питань боротьби з корупцією і Кодекс поведінки ОБСЄ стосовно військово-політичних аспектів безпеки.

Підходи до надання відповідної підтримки можуть включати в себе:

- Визначення міжнародних/регіональних зобов'язань, які країнам ще належить ратифікувати і/або втілити з метою виявлення наявних можливостей для надання підтримки;
- Підвищення рівня обізнаності щодо важливості ратифікації відповідних зобов'язань, і/або внесення пропозицій щодо надання підтримки у діяльності, яка торкається реалізації на національному рівні міжнародних зобов'язань, що стосуються даної країни;
- Підтримка ініціатив щодо розбудови спроможностей до реалізації елементів зобов'язань, пов'язаних зі сферою УРСБ;
- Організація регіональних семінарів для обговорення результативності процесу здійснення відповідних зобов'язань, а також для обміну досвідом у сфері впровадження норм і стандартів. Семінари за участю представників певного регіону також можуть бути організовані за межами цього регіону, наприклад, у формі ознайомчих візитів.

Блок 8. Регіональний семінар з вивчення шляхів реалізації частини Конвенції ООН з питань боротьби з корупцією

У відповідності з Конвенцією ООН з питань боротьби з корупцією, країни-учасниці зобов'язані вживати законодавчих та інших заходів, які дозволять їхнім компетентним органам, на прохання іншої країни-учасниці, повертати конфісковане майно до цієї країни.⁷⁰ Для того, щоб визначити можливості для надання підтримки у цій сфері в регіоні ОБСЄ, у 2012 році Організацією було проведено регіональний семінар з питань виявлення, утримування і повернення викрадених активів у регіоні ОБСЄ. Захід було проведено у співпраці з УНЗ ООН та Ініціативою Світового банку з питань викрадених активів, і за підтримки з боку головування Ірландії в ОБСЄ і Базельського інституту управління. Мета семінару полягала в тому, щоб зібрати разом експертів і фахівців-практиків з країн-учасниць ОБСЄ і партнерів по співпраці для обговорення обміну досвідом та наступних питань: справи щодо повернення активів і питання, пов'язані з правовими документами, виявлення груп ризику, відстеження активів, а також міжнародні та регіональні рамки співпраці. У семінарі взяли участь вищі посадові особи, що займаються питаннями боротьби з корупцією і відмиванням грошей (наприклад, представники агентств боротьби з корупцією, підрозділів фінансової розвідки, слідчих і правоохоронних органів, прокурори і законодавці), а також представники фінансових інституцій.⁷¹

⁷⁰ OSCE, «Seminar on Identifying, Restraining and Recovering Stolen Assets in the OSCE Region», Background Paper [Семінар ОБСЄ з питань виявлення, утримування і повернення викрадених активів у регіоні ОБСЄ, довідковий документ], SEC.GAL/159/12/Rev.1, знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/eea/93326?download=true>.

⁷¹ OSCE, «Regional Seminar on Identifying, Restraining and Recovering Stolen Assets in the OSCE Region», 2012 Paper [Регіональний семінар ОБСЄ з питань виявлення, утримування і повернення викрадених активів у регіоні ОБСЄ (2012 р.)], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/eea/92150>.

3.4 Підтримка регіональних професійних мереж і асоціацій

Просування регіональних платформ, або мереж експертів, може стати ефективним засобом розвитку стабільності регіонального співробітництва. Це сприяє тому, що координатори в рамках цих мереж можуть продовжувати обмінюватися досвідом без участі у спеціальних заходах (наприклад, шляхом обміну контактними даними або розробки інформаційного бюлетеня). Професійні мережі, такі як асоціації жінок-адвокатів або співробітників поліції з числа ромів, можуть сприяти обміну досвідом у підтримці діяльності з проведення реформ. Діяльність навчальних асоціацій, наприклад, може сприяти гармонізації навчання відповідно до встановлених правил і мінімальних стандартів. Приклади існуючих мереж включають Конвенцію з питань співробітництва поліції у країнах південно-східної Європи і Асоціацію європейських поліцейських коледжів.

Підходи до надання відповідної підтримки можуть включати в себе:

- Визначення існуючих мереж і виявлення можливостей для взаємодії з ними. Це може бути зроблено шляхом проведення діяльності щодо визначення суб'єктів, яка, як передбачається, є складовою процесу проведення широкої оцінки потреб, і/або шляхом проведення консультацій з компетентними органами приймаючої країни щодо питань наявності у них національних потреб у налагодженні регіонального співробітництва;
- Підвищення обізнаності серед партнерів національного рівня щодо існуючих регіональних професійних мереж і асоціацій, до яких вони, можливо, матимуть бажання приєднатися;
- У разі необхідності, надання підтримки таким мережам і асоціаціям;
- В залежності від обставин, сприяння розвитку нових регіональних мереж, призначених для задоволення потреб, що виникають.

Блок 10. Підтримка створення неофіційної регіональної мережі експертів з питань розслідувань фактів скоєння кіберзлочинів

У період з 2010 по 2014 роки, Стратегічним підрозділом у справах поліції Департаменту транснаціональних загроз (ДТНЗ/СПСП), у співпраці з польовими місіями та країнами-учасницями, було організовано низку тренінгів з питань проведення розслідувань кіберзлочинів на регіональному рівні, починаючи з проведення спільного навчального курсу для 18 слідчих поліції з шести країн південно-східної Європи (Албанії, Хорватії, Боснії і Герцеговини, колишньої югославської республіки Македонія, Чорногорії та Сербії). Протягом багатьох років, для тієї ж групи слухачів було проведено курси підвищення кваліфікації у сфері IT-криміналістики, мережових розслідувань, комп'ютерних навичок проведення судової експертизи, а також використання операційної системи «Linux» в якості інструменту проведення слідчих дій. Навчальні курси відбулися за підтримки Європолу, Європейської групи з підготовки та навчання у сфері кіберзлочинності, Університетського коледжу Дубліну, компанії «Microsoft», Федерального кримінального бюро Німеччини й Асоціації прокурорів Сербії. Оскільки одна і та сама група слухачів виступала у якості цільової групи цих навчальних курсів протягом багатьох років, учасники групи не тільки вдосконалювали свої навички, а й налагоджували особисті зв'язки, забезпечуючи основу для розвитку

неформальної мережі для сприяння обміну інформацією через кордони. Після успішної реалізації ініціативи регіональної підготовки кадрів у країнах південно-східної Європи, у 2014 році ДТНЗ/СПСП було організовано проведення перших регіональних навчальних курсів з питань проведення розслідувань у сфері кіберзлочинності у Середній Азії, в Бішкеку, в якому взяли участь профільні спеціалісти з Казахстану, Киргизстану і Таджикистану, а також навчального курсу з питань кіберзлочинності у Тбілісі для співробітників слідчих органів Грузії та Вірменії.

3.5 Підтримка двостороннього співробітництва в якості першого кроку в напрямку реалізації регіональних ініціатив

Процес надання підтримки регіональному співробітництву іноді необхідно починати з поступових кроків, особливо в тих випадках, коли відсутні регіональні механізми координації або спостерігається відсутність політичної волі для розвитку більш тісного регіонального співробітництва у сфері УРСБ. Такі заходи можуть включати в себе заохочення зацікавлених країн до участі у важливих заходах в регіоні, що може сприяти підвищенню рівня довіри або поінформованості щодо певних норм і проблем, які набувають все більшої актуальності в регіоні (див. Блок 10). Іншим таким кроком може стати надання підтримки у діяльності з розвитку двостороннього обміну між двома або більше державами в регіоні. Зміцнення двостороннього співробітництва між двома країнами, які або стикаються з аналогічними проблемами, або мають міцні культурні зв'язки, може бути ефективною стратегією для зміцнення регіонального співробітництва в цілому. Така співпраця має бути спрямованою на розбудову спроможностей та сприяти відкритому обміну досвідом і передовими практиками. Наприклад, Офісом програм ОБСЄ в Астані було здійснено сприяння проведенню ознайомчих візитів до Сербії для посадових осіб Казахстану з метою підтримки ініціативи Казахстану щодо ознайомлення з функціонуванням у цій країні Національного механізму підтримки постраждалих від фактів торгівлі людьми.

Підходи до надання відповідної підтримки можуть включати в себе:

- Здійснення фінансування національної участі у відповідних регіональних заходах, що, ймовірно, сприяє зміцненню довіри і підвищенню обізнаності щодо норм, пов'язаних з діяльністю у сфері УРСБ;
- Підтримка проведення ознайомчих візитів до інших країн регіону, у яких були реалізовані аналогічні реформи (для ознайомлення з інформацією щодо того, яким чином такі візити можуть сприяти реалізації процесу розбудови спроможностей, див. Блок 12).

Блок 11. Регіональний семінар з питань вирішення транснаціональних проблем

У 2014 році, Офісом ОБСЄ в Таджикистані та Департаментом транснаціональних загроз ОБСЄ було здійснено організацію регіонального практичного семінару у Середній Азії з питань боротьби з явищем залучення іноземних бойовиків до терористичних організацій. У семінарі взяли участь понад 150 представників урядів і експертів громадянського суспільства з широкого кола країн-учасниць ОБСЄ та партнерів по співробітництву. Се-

мінар проходив у більш широкому контексті визначення необхідності спільної міжнародної відповідальності щодо вирішення проблеми радикалізації. Оскільки на семінарі визнавалася виняткова важливість застосування регіональних підходів щодо ефективної протидії загрозам з боку бойовиків іноземних терористичних організацій, було сформульовано завдання щодо створення регіонального форуму компетентності, призначеного для підтримки розвитку регіональної мережі експертів. Крім того, очікується, що це сприятиме зміцненню довіри між правоохоронними органами в регіоні.

4. Реалізація підходів до зміцнення регіонального співробітництва в сфері УРСБ

Підтримка регіонального співробітництва повинна здійснюватися в рамках процесу надання більш широкої підтримки у сфері УРСБ. В такому випадку, підходи до зміцнення регіонального співробітництва не повинні застосовуватися у формі спеціальних заходів. Вони, скоріше, мають бути чітко пов'язані з досягненням всебічних цілей надання підтримки у сфері УРСБ, яке здійснює ОБСЄ у будь-якій окремо взятій каїні [Див.: Guidelines on Impact-Oriented Approaches to Security Sector Governance and Reform [Рекомендації ОБСЄ із застосування підходу до УРСБ, орієнтованого на здійснення впливу].] Після того, як було виявлено потреби у застосуванні регіональних підходів, необхідно забезпечити їх реалізацію. Основними факторами, які повинні бути прийняті до уваги при застосуванні підходів до зміцнення регіонального співробітництва у сфері УРСБ є:

- Врахування регіонального виміру УРСБ в процесі планування;
- Забезпечення застосування регіональних підходів на основі більш широких рамок підтримки;
- Реалізація поетапного підходу;
- Сприяння формуванню усвідомлення того, що регіональні підходи можуть бути економічно ефективними і служити для розвитку принципу національної/ регіональної відповідальності;
- Визнання обмежень, що мають регіональні підходи;
- Забезпечення того, щоб регіональні підходи не стояли на заваді національним потребам у сфері УРСБ; а також
- Отримання вигоди від існуючих механізмів внутрішньої координації та обміну інформацією.

4.1 Врахування регіонального виміру УРСБ в процесі планування

Співробітники ОБСЄ, які займаються плануванням діяльності у сфері УРСБ, повинні забезпечувати, щоб проблеми і можливості регіональних підходів розглядалися на етапі планування проекту. Наприклад, процес проведення ОБСЄ оцінки потреб повинен включати в себе регіональний вимір УРСБ, з тим щоб забезпечити виявлення переваг і можливостей регіонального підходу. Ця інформація згодом має бути долучена до процесу розробки проекту (див. Блок 11 нижче). Крім усього іншого, це передбачає розуміння регіональної динаміки співпраці і розвитку конфліктів, а також проведення оцінки загальних проблем у сфері УРСБ у даному регіоні. Проведення оцінки має також супроводжуватися розглядом пи-

тання наявних регіональних ініціатив і зобов'язань, які можуть надати можливості для проведення реформ на національному рівні. І, нарешті, у проведенні оцінки має також враховуватися досвід, запозичений у інших держав регіону щодо реалізації подібних реформ. [Див.: OSCE Guidelines on Needs Assessments in the Field of SSG/R [Рекомендації ОБСЄ з проведення оцінки потреб у сфері УРСБ].]

Блок 12. Зміцнення регіонального співробітництва між суб'єктами системи кримінального правосуддя

Місією ОБСЄ в Боснії і Герцеговині вже давно визнано цінність прийняття регіонального підходу до підтримки діяльності у сфері проведення судової реформи. Дійсно, в контексті наявності фактів скоєння військових злочинів, застосування регіонального підходу вважалось особливо доречним, оскільки відповідні архіви, співробітники прокуратури, потерпілі та свідки часто знаходяться на території певного регіону. У цьому контексті, діяльність Місії була ефективно долучена до Проекту ОБСЄ/БДІПЛ з питань правосуддя щодо військових злочинів, реалізація якого відбувалася у тісній співпраці з іншими польовими місіями в регіоні. Проект спрямований на підтримку діяльності суб'єктів системи правосуддя у країнах південно-східної Європи (співробітників поліції та прокуратури, підрозділів із захисту свідків, суддів), яка торкається питань здійснення судового переслідування і розгляду справ щодо фактів скоєння військових злочинів. В результаті цього, у 2014 році було проведено велику конференцію з питань імплементації міжнародного гуманітарного права. Захід було організовано у співпраці з Міжнародним комітетом Червоного Хреста, посольством Швейцарії та Державним судом Боснії і Герцеговини.

4.2 Забезпечення застосування регіональних підходів на основі більш широких рамок підтримки

Процес застосування регіональних підходів повинен бути пов'язаним з чітким визначенням всередині країн цілей діяльності у сфері УРСБ. Наприклад, регіональні підходи можуть бути визначені як пріоритетні у процесі надання підтримки з боку ОБСЄ, якщо національна мета полягає в тому, щоб посилити боротьбу з транснаціональною організованою злочинністю. Особливу увагу також необхідно приділяти підвищенню рівня стабільності регіональної підтримки, з особливим акцентом на процесі розвитку спроможностей національних суб'єктів до здійснення відповідної співпраці, і забезпеченню того, щоб проведення наступних заходів з реалізації регіональних ініціатив було сплановане з самого початку процесу. До того ж увага має приділятися забезпеченню такої підтримки в рамках розширення взаємодії у сфері УРСБ. Наприклад, в контексті процесу вступу до Європейського Союзу, для надання підтримки двосторонньому співробітництву часто використовується інструмент «паралельних проектів», коли одна країна-член ЄС пропонує іншій скористатися своїм досвідом і надбаннями у сфері реалізації положень законодавства ЄС (через проведення практичних семінарів, місій експертів, ознайомчих візитів тощо).⁷² Такий підхід не має безпосереднього відношення

⁷² Див. описи Європейської Комісії/Європейської політики добросусідства та розширення переговорної діяльності під назвою: «Паралельні проекти», знаходиться за адресою: http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/twinning/index_en.htm, and European Commission/International Cooperation and Development, «EU Neighbourhood & Russia: Twinning», знаходиться за адресою: https://ec.europa.eu/europeaid/regions/eu-neighbourhood-region-and-russia/interregional-cooperation/twinning_en.

до діяльності ОБСЄ, але може виступати у якості корисної стратегії для здійснення ознайомчих візитів в рамках більш довгострокової співпраці і обміну досвідом з метою надання підтримки країнам-учасникам у реалізації норм, принципів і зобов'язань ОБСЄ (див. Блок 13 нижче).

Блок 13. Здійснення ознайомчих візитів для задоволення конкретних національних потреб

Здійснення ознайомчих візитів повинно бути частиною більш широкої програми надання підтримки. У 2014 році, Офісом ОБСЄ в Таджикистані і Центром ОБСЄ в Бішкеку, у тісній співпраці з Женевським центром демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС), було організовано ознайомлювальний візит до Естонії для представників з Таджикистану і Киргизстану з метою ознайомлення з передовими практиками у сфері демаркації кордонів і делімітації. Однією з ключових проблем, з якими стикаються ці країни, є відсутність чіткого розмежування кордонів. Тому візит було організовано в рамках заходів з більш широкого розгляду низки інцидентів, що мали місце уздовж спільного кордону цих країн наприкінці 2013 року та у 2014 році.⁷³ Метою даного візиту була наочна демонстрація того, як організована діяльність прикордонної служби Естонії на ділянках кордону Естонії з Росією, який так само не є чітко визначеним. Учасники візиту також взяли участь у навчальних заходах з питань запобігання конфліктам, метою яких було визначення загальних видів діяльності щодо зміцнення довіри у сфері охорони державних кордонів.⁷⁴ У даному візиті брали участь представники апарату Президента, Міністерства закордонних справ, Міністерства юстиції та прикордонної служби Таджикистану, а також представники апарату Президента, Міністерства закордонних справ, Державного Секретаріату з питань охорони державних кордонів і прикордонної служби Киргизстану.

4.3 Реалізація поетапного підходу

Діяльність ОБСЄ відіграє особливу роль у підтримці застосування за національної ініціативи регіональних підходів до активізації співпраці у сфері УРСБ. Організація має визнавати, що, у деяких випадках, спостерігається відсутність прагнення до просування таких ініціатив. Для того, щоб підтримати розвиток національної зацікавленості в регіональних ініціативах, ОБСЄ може розглянути питання про прийняття поетапного підходу, спочатку тільки з метою забезпечення підтримки регіонального співробітництва на технічному рівні, наприклад, здійснюючи підтримку участі експертів в роботі регіональних навчальних курсів. Надання підтримки у підвищенні рівня довіри між країнами-учасниками також може сприяти демонстрації переваг регіонального підходу. Це, у свою чергу, може прокласти шлях для забезпечення підтримки більш всебічних форм регіонального співробітництва, яке здійснюють національні зацікавлені сторони, таких як розробка спільних планів дій щодо боротьби із загальними загрозами.

⁷³ OSCE Office in Tajikistan, «OSCE organizes study visit of Tajik, Kyrgyz experts to Estonia on border delimitation and demarcation», Press Release, July 2014 [Прес-реліз Офісу ОБСЄ у Таджикистані: «Організація ОБСЄ навчальних заходів для експертів з Таджикистану та Киргизстану з питань делімітації кордонів і демаркації», липень 2014 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/tajikistan/121635>.

⁷⁴ OSCE Office in Tajikistan, «OSCE trains officials from Tajikistan and Kyrgyzstan on conflict prevention», Press Release, July 2014 [Прес-реліз Офісу ОБСЄ у Таджикистані: «ОБСЄ проводить навчання посадовців з Таджикистану та Киргизстану з питань запобігання конфліктам», липень 2014 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/tajikistan/120723>.

4.4 Сприяння усвідомленню того, що регіональні підходи можуть бути економічно ефективними і служити для посилення принципу національної/ регіональної відповідальності

Іноді може виникати необхідність у підвищенні рівня поінформованості про важливість застосування регіональних підходів, особливо коли запровадження регіональних ініціатив вимагає більше ресурсів. Важливо підкреслити, що інвестування у процес реалізації регіональних підходів, спрямованих на посилення співпраці між країнами-учасницями, може мати довгострокові наслідки, які будуть компенсувати початкові витрати. Це може, наприклад, стосуватися випадків, коли здійснення підтримки регіональних структур підвищує регіональні можливості і посилює принцип національної відповідальності. Це може бути корисним для здійснення співпраці ОБСЄ з існуючими регіональними структурами з метою підвищення рівня їхніх спроможностей і, тим самим, підвищення рівня довгострокової стабільності діяльності щодо підтримки зусиль з проведення реформ у регіоні. Крім того, в деяких випадках може бути економічно вигідно розподіляти витрати на оплату послуг міжнародних експертів з підготовки кадрів, або об'єднувати ресурси для проведення координації (див. Блок 13). Нарешті, ОБСЄ слід докладати зусиль для підвищення рівня поінформованості про те, що, з точки зору національних та економічних інтересів, може бути більш ефективним та вигідним вирішення проблем, таких, як транснаціональна організована злочинність або торгівля людьми, шляхом регіонального співробітництва. У той же час, існує необхідність для проведення коректного аналізу такої діяльності, щоб гарантувати, що вигоди від застосування регіональних підходів переважають над витратами (див. підпункт 4.5. нижче).

Блок 14. Залучення існуючих регіональних структур

У деяких регіонах вже існують регіональні механізми здійснення координації та співробітництва, які можуть служити відправною точкою для розвитку співпраці у сфері УРСБ. Серед них Рада з регіонального співробітництва в Сараєво (RCC), Центр контролю за стрілецькою та легкою зброєю країн південно-східної та східної Європи (SEESAC), Регіональний центр з перевірки та здійснення контролю над озброєннями у країнах південно-східної Європи (RACVIAC), зараз відомий як Центр RACVIAC зі співробітництва в галузі безпеки. Він є регіональною міжнародною організацією, що має на меті зміцнення діалогу і співпраці з питань безпеки в південно-східній Європі. Замість того, щоб дублювати зусилля таких структур, ОБСЄ може створювати додану вартість, пропонуючи скористатися накопиченим досвідом. Наприклад, у 2015 році Підрозділом ОБСЄ з управління й охорони державних кордонів було здійснено підтримку RACVIAC у організації п'ятиденних тренувальних курсів зі здійснення управління та охорони державних кордонів: «Проведення перевірки осіб, вантажів і транспортних засобів під час перетину державного кордону і виявлення порушень». Семінар проводився за підтримки RACVIAC, а ОБСЄ забезпечила лектора-експерта з означених питань.⁷⁵ Розвиток такої взаємодії з існуючими регіональними структурами може сприяти створенню порівняльних переваг і підвищенню рівня регіо-

⁷⁵ RACVIAC Centre for Security Cooperation, «Border Security and Management Course Begins at RACVIAC» [Центр RACVIAC зі співробітництва в галузі безпеки: «Розпочато навчальні курси з питань здійснення управління і охорони державних кордонів центром RACVIAC»], новини від 10 лютого 2015 р., знаходиться за адресою: <http://www.racviac.org/news/index.html#item72>.

нальних спроможностей та принципу відповідальності за здійснення діяльності у сфері УРСБ.

4.5 Визнання обмежень, що мають регіональні підходи

У деяких випадках застосування регіональних підходів може не дати очікуваних результатів, коли, наприклад, країни знаходяться на різних етапах реалізації певного процесу реформ, або коли країна-учасник не стикається (або вважає, що не стикається) з аналогічними проблемами або характеристиками, які мають місце у сусідніх країнах, або коли країна не вважає себе частиною конкретного регіону. Більше того, іноді повноваження польових місій ОБСЄ в даному регіоні розрізняються занадто сильно, щоб дозволити здійснення узгодженої підтримки. Крім того, деякі польові місії не мають регіональних повноважень, і потребують допомоги з боку однієї з інституцій ОБСЄ або Секретаріату ОБСЄ, якщо вони мають надати ефективну підтримку у запровадженні регіонального підходу. Проведення відповідних оцінок, включаючи своєчасне налагодження зв'язків з органами влади приймаючої країни, має важливе значення для забезпечення того, щоб вигоди і складності процесу застосування регіонального підходу усвідомлювалися заздалегідь.

4.6 Забезпечення того, щоб регіональні підходи не стояли на заваді національним потребам у сфері УРСБ

Хоча країни у даному регіоні можуть розділяти аналогічні проблеми, не слід випускати з уваги конкретні національні вимоги. У процесі проведення регіонального аналізу можуть бути визначені підстави для здійснення підтримки діяльності, яка може не відповідати національним пріоритетам даної країни. Регіональні пріоритети, таким чином, мають бути ретельно перевірені на предмет відповідності національним пріоритетам для забезпечення узгодженості і, отже, обґрунтованості дій щодо надання відповідної підтримки.

4.7 Отримання вигоди від існуючих механізмів внутрішньої координації та обміну інформацією

Реалізація процесу надання підтримки регіональним ініціативам вимагає здійснення співпраці різних структур ОБСЄ, що функціонують в даному регіоні. Важливим чинником тут є отримання вигоди від існуючих механізмів внутрішньої координації та обміну інформацією з метою виявлення можливостей, загальних проблем і передового досвіду. Проведення регіональних зустрічей керівників місій ОБСЄ або відповідних відомств (наприклад, правоохоронних відомств) створює можливість для здійснення координації у процесі надання потенційної підтримки у сфері УРСБ на регіональному рівні. Створення мереж координаторів також може надавати можливість для обміну досвідом та відповідною документацією з іншими сусідніми польовими місіями, які здійснюють аналогічну діяльність. Координатори здатні, окрім іншого, здійснювати надання підтримки у діяльності з виявлення загальних регіональних потреб, проводити загальні консультації експертів, створювати можливість для об'єднання ресурсів, а також розвивати неофіційні мережі. Діяльність щодо розбудови механізмів обміну інформацією (наприклад, веб-платформи) також може забезпечити важливі напрямки для активізації регіонального співробітництва між співробітниками ОБСЄ, а також виступати у якості інструменту для побудови громадянського суспільства (див. Блок 15 нижче).

Блок 15. Використання засобів обміну інформацією⁷

В останні роки, різні структури і інституції ОБСЄ здійснювали розробку онлайн-інструментів для розширення процесу обміну інформацією, забезпечення доступу до важливих документів, і, у деяких випадках, створення інформаційного ресурсу для громадянського суспільства. Одним із прикладів у сфері діяльності поліції є «POLIS»⁷⁶, інтернет-ресурс під управлінням ДТНЗ. Крім усього іншого, він служить для збору і накопичення інформації щодо передових практики і досвіду проведення польових місій, а також відповідних законодавчих актів, звітів та навчальних матеріалів, які можуть бути використані співробітниками ОБСЄ і громадянським суспільством у всьому регіоні. Зосереджуючи уваги на питаннях дотримання прав людини, БДІПЛ здійснило розробку інформаційної системи «TANDIS» з питань толерантності і недопущення проявів дискримінації⁷⁷, яка організована для ознайомлення з питаннями державного і тематичного характеру. Окрім інформації про відповідну діяльність ОБСЄ, наприклад, у сфері діяльності поліції і переслідування злочинів, скоєних на ґрунті ненависті, система також містить контактні дані спеціалізованих установ на національному рівні, які здійснюють діяльність у цій сфері. Такі інструменти, можуть бути корисним для організацій громадянського суспільства, які мають намір співпрацювати з колегами з інших країн з метою обміну накопиченим досвідом. Іншим прикладом може служити «DocIn»⁷⁸ – система управління електронною документацією ОБСЄ. Ця платформа дозволяє співробітникам ОБСЄ зберігати, обмінюватися і поширювати програмну та адміністративну інформацію, а також отримувати вигоду від доступу до інформації щодо реалізації проектів, яка є результатом досвіду, отриманого в ході проведення польових місій, діяльності інституцій та Секретаріату ОБСЄ.

5. Ключові аспекти

У процесі розробки цих Рекомендацій, було виявлено низку ключових аспектів, які повинні враховуватися у процесі надання підтримки у застосуванні підходів до зміцнення регіонального співробітництва у сфері УРСБ.

- ➔ Визначення, яким чином підтримка регіональної співпраці у сфері УРСБ може сприяти досягненню більш широких цілей ОБСЄ у цій сфері. Діяльність, спрямовану на підтримку регіонального співробітництва у сфері УРСБ, не слід здійснювати лише у вигляді проведення спеціальних заходів. Скоріше, така діяльність має сприяти досягненню більш широких цілей ОБСЄ. Підтримка регіональних ініціатив може сприяти підвищенню рівня залученості до вирішення питань УРСБ на національному рівні, що вимагає розвитку міжнародного співробітництва; забезпеченню можливостей для здійснення підтримки національних зусиль з проведення реформ; а також сприяти обміну передовим досвідом у питаннях вирішення проблем, пов'язаних з процесом проведення реформ.

⁷⁶ OSCE, POLIS [ОБСЄ, «POLIS»], знаходиться за адресою: <http://polis.osce.org/>.

⁷⁷ OSCE/ODIHR, TANDIS [ОБСЄ/БДІПЛ, «TANDIS»], знаходиться за адресою: <http://tandis.odihr.pl/>.

⁷⁸ OSCE, DocIn [ОБСЄ, «DocIn»], знаходиться за адресою: <https://login.osce.org/nidp/idff/sso?id=13&sid=9&option=credential&sid=9>.

Крім того, підтримка регіональних підходів іноді може виступити передумовою для здійснення інших видів діяльності. Наприклад, підвищення загального рівня довіри між інституціями сфери безпеки шляхом проведення регіональних семінарів може сприяти досягненню подальших успіхів у діяльності з надання підтримки у процесі проведення міжнародних розслідувань.

- Визначення підходів до зміцнення регіонального співробітництва у сфері УРСБ. Численні підходи використовуються для здійснення підтримки регіонального співробітництва у сфері УРСБ, в тому числі сприяння регіональному обміну передовим досвідом (наприклад, в ході ознайомчих візитів, проведення практичних семінарів, створення регіональних професійних мереж і асоціацій), сприяння розвитку і/або реалізації регіональних норм і стандартів, а також підтримка спільних зусиль з налагодження співпраці (наприклад, розробка спільних планів дій або проведення спільних міжнародних навчань). Крім того, в разі необхідності, потрібно здійснювати залучення широкого кола зацікавлених сторін, включаючи організації громадянського суспільства, до участі у регіональних заходах з розбудови спроможностей. Це може сприяти зміцненню довіри між суб'єктами-учасниками цих процесів.
- Підтримка ефективної реалізації підходів до зміцнення регіонального співробітництва у сфері УРСБ. Процес ефективної реалізації починається з належного розгляду регіональних підходів на етапі планування. Зокрема, оцінка потреб повинна проводитися для того, щоб визначити потенційну цінність регіональних підходів. Слід визнати, що процес застосування регіональних підходів може мати свої обмеження та різні показники ефективності в залежності від контексту. Якщо застосування регіональних підходів відіграє важливу роль у даному контексті, необхідно дослідити рівень зацікавленості національних суб'єктів щодо участі у здійсненні такої діяльності. Співробітники ОБСЄ повинні усвідомлювати, що застосування таких підходів лише полегшує реалізацію регіональних ініціатив, але не призводить до їх виникнення. Таким чином, необхідно розглянути питання прийняття поетапного підходу до діяльності з підвищення зацікавленості у застосуванні регіональних підходів за допомогою таких інструментів, як підтримка участі експертів у регіональних заходах, або сприяння розвитку двостороннього обміну досвідом.

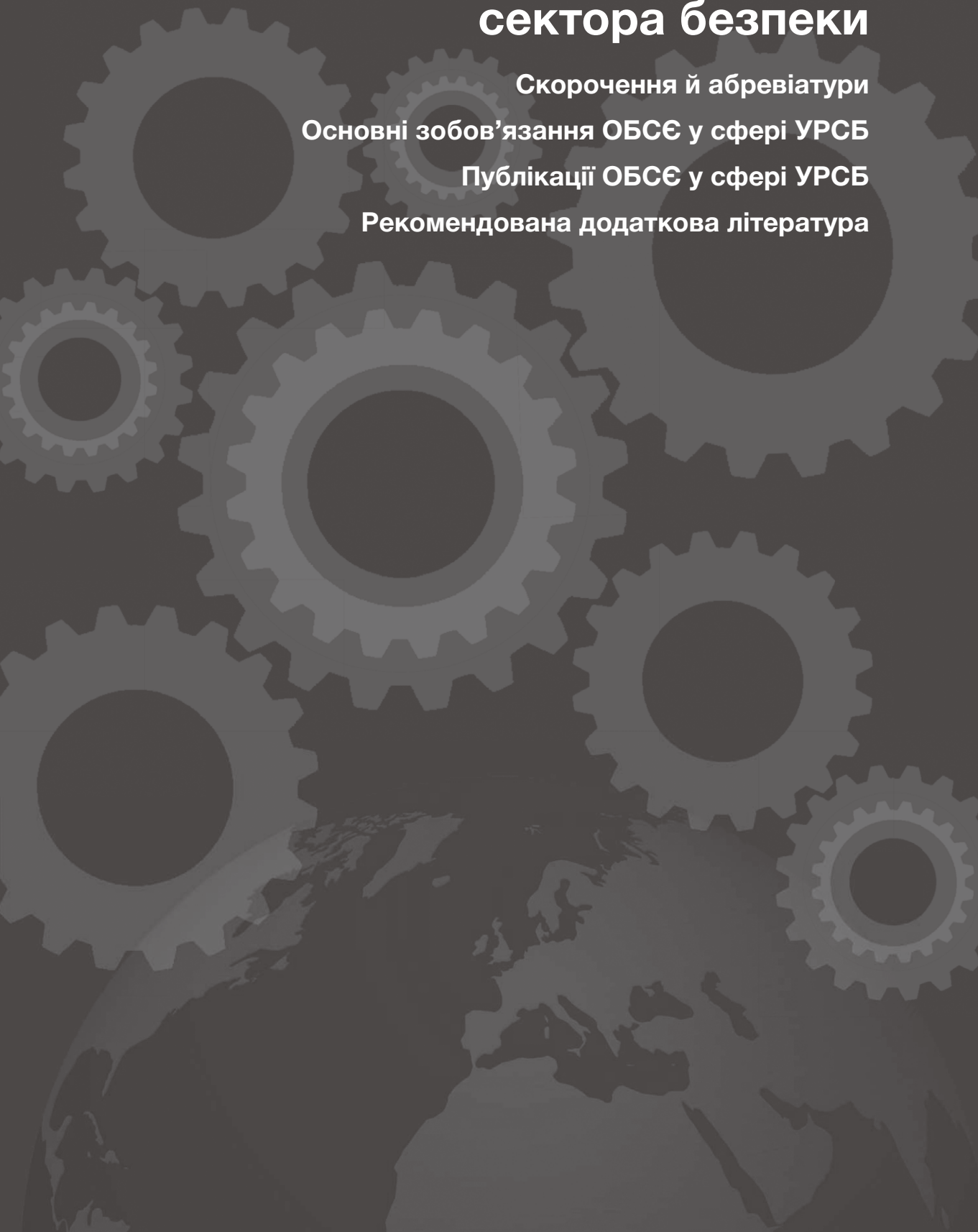
Управління та реформування сектора безпеки

Скорочення й аббревіатури

Основні зобов'язання ОБСЄ у сфері УРСБ

Публікації ОБСЄ у сфері УРСБ

Рекомендована додаткова література



Скорочення і абрєвіатури

DocIN	Система управлїння електронною документацією ОБСЄ («DocIN»)
POLIS	Інтернет-ресурс з питань діяльності поліції під управлїнням ДТНЗ
RACVIAC	Регіональний центр з перевірки та здійснення контролю над озброєннями у країнах південно-східної Європи
RCC	Рада з регіонального співробітництва в Сараєво
SEESAC	Центр контролю за стрілецькою та легкою зброєю країн південно-східної та східної Європи
TANCLE	Тренінг з протидії скоєнню злочинів на ґрунті ненависті для правоохоронних органів
TANDIS	Інформаційна система з питань толерантності і недопущення проявів дискримінації
БДІПЛ	Бюро демократичних інституцій і прав людини
ВКНМ	Верховний комісар у справах національних меншин
ДКЗС	Женєвський центр демократичного контролю над збройними силами
ДМВ	Державні механізми взаємодопомоги
ДТНЗ	Департамент транснаціональних загроз
ДТНЗ/ПБТ	Департамент транснаціональних загроз/Підрозділ боротьби з тероризмом
ДТНЗ/СПСП	Департамент транснаціональних загроз/Стратегічний підрозділ у справах поліції
ЄК	Європейська комісія
ЄС	Європейський Союз
ЗБ	Зведений бюджет
КПБОЗ	Консультативний підрозділ Місії ОБСЄ в Косово з боротьби з організованою злочинністю
КПК ООН	Конвенція ООН щодо протидії корупції
КПМОЗ ООН	Конвенція ООН щодо протидії міжнародній організованій злочинності
КПР ОЕСР	Комітет з підтримки розвитку Організації економічного співробітництва та розвитку
МВ	Меморандум про взаєморозуміння
МО	Моніторинг та оцінка
НПЗО	Національні правозахисні організації
ОБСЄ	Організація з безпеки і співробітництва в Європі
ОГС	Організації громадянського суспільства
ОКПЕЕД	Офіс Координатора ОБСЄ з питань економічної та екологічної діяльності
ООН	Організація Об'єднаних Націй

ОСП/КПТЛ	Офіс Спеціального представника і Координатора з питань боротьби з торгівлею людьми
ПБ	Позабюджетний
ПППО	Підрозділ підтримки програм та оцінювання
ПР ООН	Програма ООН з розвитку
ПСЗМІ	Представник з питань свободи ЗМІ
РЄ	Рада Європи
ТЛ	Торгівля людьми
УНЗ ООН	Управління з наркотиків і злочинності ООН
УОДР	Управління, орієнтоване на досягнення результатів
УРСБ	Управління та реформування сектора безпеки
ФПР	Фінансування програм на основі результативності
ЦПДПО	Центр з питань діяльності правоохоронних органів країн південно-східної Європи

Основні зобов'язання ОБСЄ у сфері УРСБ

OSCE Ministerial Council, *Strengthening Good Governance and Combating Corruption, Money Laundering and the Financing of Terrorism*, MC.DOC/2/12, 2012 [Декларація Ради міністрів ОБСЄ №2/12 щодо покращення належного управління і боротьби з корупцією, відмиванням грошей та фінансуванням тероризму], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/cio/97968>

OSCE Ministerial Council, *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*, MC.DEC/3/11, 2011 [Декларація Ради міністрів ОБСЄ щодо елементів циклу розвитку конфліктів, пов'язаних зі розбудовою спроможностей ОБСЄ у сфері раннього попередження, відповідних дій, спрощення діалогу і підтримки посередництва і постконфліктного відновлення], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/mc/86621>

OSCE Ministerial Council, *Women's Participation in Political and Public Life*, MC.DEC/7/09 [Рішення Ради міністрів ОБСЄ щодо участі жінок у політичному та громадському житті] знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/mc/40710>

OSCE Ministerial Council, *Organized Crime*, MC.DEC/5/06, 2006 [Рішення Ради міністрів ОБСЄ щодо проблеми організованої злочинності], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/mc/23060>

OSCE Ministerial Council, *Border Management and Security Concept*, MC.DOC/2/05, 2005 [Рішення Ради міністрів ОБСЄ щодо управління охороною державних кордонів та концепції безпеки], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/mc/17452>

OSCE Ministerial Council, *Preventing and Combating Violence against Women*, MC.DEC/15/05, 2005 [Рішення Ради міністрів ОБСЄ щодо запобігання і боротьби з фактами проявів насильства по відношенню до жінок], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/mc/17451>

OSCE Ministerial Council, *Women in Conflict Prevention, Crisis Management and Post-Conflict Rehabilitation*, MC.DEC/14/5, 2005 [Рішення Ради міністрів ОБСЄ щодо участі жінок у запобіганні конфліктам, кризисному менеджменті та постконфліктному відновленні], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/mc/17450>

OSCE Ministerial Council, *2004 OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality*, MC.DEC/14/04 2005 [Рішення Ради міністрів ОБСЄ щодо Плану дій Організації з просування ґендерної рівності], 2004, знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/mc/23295>

OSCE Ministerial Council, *Combating Trafficking in Human Beings*, MC.DEC/2/03, 2003/2005 [Рішення Ради міністрів ОБСЄ щодо боротьби з торгівлею людьми], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihr/23866>

OSCE Ministerial Council, *Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area*, MC.DEC/3/03, 20032005 [Рішення Ради міністрів ОБСЄ щодо Плану дій Організації з вирішення проблем ромів та синті у регіоні ОБСЄ], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihhr/17554>

OSCE Parliamentary Assembly, *Resolution on Strengthening Civil Society Institutions in the OSCE Region*, 2013 [Рішення Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Резолюція щодо підтримки інституцій громадянського суспільства у регіоні ОБСЄ], знаходиться за адресою: <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2013-istanbul-annual-session/2013-istanbul-final-declaration/1663-26>

OSCE Parliamentary Assembly, *Resolution on the Democratic Control of the Private and Public Security Sectors*, 2014 [Рішення Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Резолюція щодо здійснення демократичного контролю за приватним і державним секторами безпеки], знаходиться за адресою: <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2014-baku-annual-session/2014-baku-final-declaration/1863-19/>

OSCE Permanent Council, *OSCE Consolidated Framework for the Fight against Terrorism*, PC.DEC/1063, 2012 [Рішення Постійної Ради ОБСЄ. Зведена рамкова програма ОБСЄ щодо боротьби з тероризмом], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/pc/98008>

OSCE Permanent Council, *OSCE Strategic Framework for Police-Related Activities*, PC.DEC/1049, 2012 [Рішення Постійної Ради ОБСЄ. Стратегічна рамкова програма ОБСЄ щодо діяльності, пов'язаної з поліцейськими функціями], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/pc/92559>

OSCE, *Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*, 3 December 1994 [Кодекс поведінки ОБСЄ стосовно військово-політичних аспектів безпеки, від 3 грудня 1994 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/fsc/41355>

Публікації ОБСЄ у сфері УРСБ

Hans Born, and Ian Leigh, *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*, OSCE/ODIHR, 2008, [Ганс Борн та Іан Лі, Інструкція з прав людини та основоположних свобод військовослужбовців (ОБСЄ/БДІПЛ, 2008 р.)] знаходиться за адресою: <https://www.osce.org/odihr/31393?download=true>

Megan Bastick and KristinValasek (eds.), *Gender and Security Sector Reform Toolkit*, Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008, знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihr/70294>

ODIHR/DCAF, *Mapping Study: Ombuds Institutions for the Armed Forces in the OSCE Region*, 2015 [Дослідження БДІПЛ/ДКЗС: «Інституції омбудсменів для збройних сил країн регіону ОБСЄ», 2015 р.], знаходиться за адресою: <http://www.dcaf.ch/Publications/Mapping-Study-Ombuds-Institutions-for-the-Armed-Forces-in-the-OSCE-Region>

OSCE, *Best Practices in Combating Corruption*, 2nd edition, 2012 [Рекомендації ОБСЄ щодо передового досвіду в боротьбі з корупцією (2-е видання, 2012 р.)], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/eea/13738?download=true>

OSCE, *Gender equality*, factsheet, 2013 [Інформаційний лист ОБСЄ «Гендерна рівність», 2013 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/gender/41497?download=true>

OSCE, *OSCE Handbook on Data Collection in Support of Money Laundering and Financing of Terrorism National Risk Assessments*, 2012 [Рекомендації ОБСЄ зі збору даних щодо оцінки національних ризиків у питаннях підтримки боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/eea/96398>

OSCE, *Performance-Based Programme Budgeting, PBPB Orientation Guide*, OSCE Secretariat Vienna, Austria, 2007 [Довідник ОБСЄ з діяльності у сфері фінансування на основі результативності, Секретаріат ОБСЄ, Відень, Австрія, 2007 р.]

OSCE, *Police Reform within the Framework of Criminal Justice System Reform*, TNTD/SPMU Publication Series, Vol. 11, p.27, 2013 [Рекомендації ОБСЄ «Реформа поліції в рамках реформування системи кримінального правосуддя», Серія публікацій Департаменту транснаціональних загроз/Стратегічного підрозділу у справах поліції, том 11, ст. 27, 2013 р., знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/secretariat/109917?download=true>

OSCE, *Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers*, OSCE Secretariat Vienna, 2010 [ОБСЄ, Управління проектами у діяльності ОБСЄ: Посібник ОБСЄ для менеджерів проектів і програм, Секретаріат ОБСЄ, Відень, 2010 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/secretariat/70693?download=true>

OSCE, *Regional conference on transparent internal oversight mechanisms within the police*, Скопје: October 2014 [Регіональна конференція ОБСЄ з питань побудови прозорих механізмів внутрішнього нагляду у поліції, Скоп'є: Жовтень 2014 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/skopje/124380>

OSCE, *Resource Police Training Guide: Trafficking in Human Beings*, TNTD/SPMU Publication Series Vol. 12, 2013 [Довідник ОБСЄ з підготовки співробітників поліції: Торгівля людьми, Серія публікацій Департаменту транснаціональних загроз/Стратегічного підрозділу у справах поліції, том 12, 2013 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/secretariat/109935?download=true>

OSCE/HCNM, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies*, 2006 [Рекомендації ВКНМ щодо діяльності поліції у багатонаціональних спільнотах, 2006 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/hcnm/32227>

OSCE/ODIHR, *Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A manual*, 2008 [Практичний довідник ОБСЄ/БДІПЛ з питань боротьби з тероризмом та захисту прав людини, 2008 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihr/29103>

OSCE/ODIHR, DCAF, *Guidance Notes on Integrating Gender in Security Sector Oversight*, Geneva, 2014 [Рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ та ДКЗС щодо інтеграції ґендерних питань у процес проведення нагляду в секторі безпеки, Женева, 2014 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihr/118331>

OSCE/ODIHR, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2nd edition, 2010 [Рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ з питань свободи мирних зібрань, 2-е видання, 2010 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihr/73405>

OSCE/ODIHR, *Guidelines on Human Rights Education for Law Enforcement Officials*, 2012 [Рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ з навчання у сфері дотримання прав людини для посадових осіб правоохоронних органів, 2012 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihr/93968>

OSCE/ODIHR, *Hate Crime Data Collection and Monitoring: A Practical Guide*, 2014 [ОБСЄ/БДІПЛ: Збір інформації та моніторинг злочинів на ґрунті ненависті: практичний посібник, 2014 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihr/datacollectionguide>

OSCE/ODIHR, *Human Rights in Counter-Terrorism Investigations. A Practical Manual for Law Enforcement Officers*, 2013 [ОБСЄ/БДІПЛ: Права людини та розслідування у сфері боротьби з тероризмом. Практичний посібник для працівників правоохоронних органів, 2013 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihr/108930>

OSCE/ODIHR, *Police and Roma and Sinti - Current Challenges and Good Practices in Building Trust and Understanding*, Summary Report, Warsaw, 2014 [ОБСЄ/БДІПЛ: Діяльність поліції у вирішенні проблем ромів та синті. «Сучасні виклики і передова практика у побудові довіри і взаєморозуміння». Заключний звіт, Варшава, 2014 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihr/119653?download=true>

OSCE/ODIHR, *Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding*, 2010 [ОБСЄ/БДІПЛ: Діяльність поліції у вирішенні проблем ромів та синті: Сучасні виклики і передова практика у побудові довіри і взаєморозуміння, 2010 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihhr/67843>

OSCE/ODIHR, *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community Policing Approach*, 2014) [ОБСЄ/БДІПЛ: Запобігання тероризму і протидії насильницькому екстремізму і радикалізації, які спричинюють тероризм: Підхід до взаємодії поліції з населенням щодо охорони громадського порядку, 2014 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/atu/111438>

OSCE/ODIHR, *Prosecuting Hate Crimes: A Practical Guide*, 2014 [ОБСЄ/БДІПЛ: Переслідування злочинів, скоєних на ґрунті ненависті: практичний посібник, 2014 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihhr/prosecutorsguide>

OSCE/ODIHR, *Training against Hate Crimes for Law Enforcement (TAHCLE): Programme Description*, 2012 [Тренінг ОБСЄ/БДІПЛ з питань боротьби зі злочинами на ґрунті ненависті для правоохоронних органів: Опис програми, 2012 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/odihhr/tahcle>

OSCE/SPMU, *Good Practices in Building Police-Public Partnerships*, 2008 [ОБСЄ/Стратегічний підрозділ у справах поліції, Передовий досвід у сфері розбудови партнерства між поліцією і громадськістю, 2008 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/secretariat/32547?download=true>

OSCE/SPMU, *Guidebook on Democratic Policing*, 2nd edition, 2008 [Керівництво щодо демократичних основ поліцейської діяльності (ОБСЄ/Стратегічний підрозділ у справах поліції, 2008 р.)], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/spmu/23804?download=true>

Ulugbek Azimov, Dinara Sayakova, and Elmira Esenamanova, *Torture Prevention in Temporary Detention Facilities under the Ministry of Internal Affairs of the Kyrgyz Republic: Monitoring, Reaction, Rehabilitation*, OSCE Centre in Bishkek, 2011 [Улугбек Азімов, Дінара Саякова та Ельміра Есенаманова, «Запобігання тортурам у місцях тимчасового ув'язнення при Міністерстві внутрішніх справ Киргизтану: Моніторинг, реагування, реабілітація» Центр ОБСЄ в Бішкеку, 2011 р.], знаходиться за адресою: <http://www.osce.org/bishkek/93782>

Рекомендована додаткова література

Be Benjamin S. Buckland and William McDermott, *Ombuds Institutions for the Armed Forces: A Handbook* (DCAF Handbooks, 2012), знаходиться за адресою: <http://www.dcaf.ch/Publications/Ombuds-Institutions-forthe-Armed-Forces-A-Handbook>

DCAF, *SSR Backgrounder Series*, Geneva, 2015, знаходиться за адресою: <http://ssrbackrounders.org/>

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

Eden Cole, Kerstin Eppert, and Katrin Kinzelbach, *Public oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations*, DCAF, 2008, знаходиться за адресою: <http://www.dcaf.ch/Publications/Public-Oversight-of-the-Security-Sector>

Hans Born, Philipp Fluri, and Anders Johnsson, *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, DCAF, 2003, знаходиться за адресою: <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Oversight-of-the-Security-Sector>

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

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

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

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

OECD DAC, *Handbook on Security System Reform*, 2008, знаходиться за адресою: <http://www.oecd.org/dac/governancepeace/conflictandfragility/oecdhandbookonscuritysystemreformsupportingsecurityandjustice.htm>

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

United Nations General Assembly Security Council, *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*, Report of the Secretary-General, 2008, знаходиться за адресою: [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/904B9EE812B7591FC12573F400322816/\\$file/Joint+Seminar_A-62-659_S-2008-39.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/904B9EE812B7591FC12573F400322816/$file/Joint+Seminar_A-62-659_S-2008-39.pdf)

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

UNODC, *Criminal Justice Assessment Toolkit*, New York: 2006, знаходиться за адресою: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/CJAT_Toolkit_full_version.pdf<http://www.am.undp.org/content/armenia/en/home/presscenter/articles/2014/07/11/armenia-s-human-rights-action-plan-the-beginning-of-a-long-journey.html>

OECD DAC, *Handbook on Security System Reform*, 2008, знаходиться за адресою: <http://www.oecd.org/dac/governancepeace/conflictandfragility/oecddachandbookonscuritysystemreformsupportingsecurityandjustice.htm>

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

United Nations General Assembly Security Council, *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*, Report of the Secretary-General, 2008, знаходиться за адресою: [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/904B9EE812B7591FC12573F400322816/\\$file/Joint+Seminar_A-62-659_S-2008-39.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/904B9EE812B7591FC12573F400322816/$file/Joint+Seminar_A-62-659_S-2008-39.pdf)

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

UNODC, *Criminal Justice Assessment Toolkit*, New York: 2006, знаходиться за адресою: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/CJAT_Toolkit_full_version.pdf



Секретаріат ОБСЄ
вул. Вальнерштрассе, 6
1010 Відень, Австрія
Тел.: + 43-1 514 36 180
Факс: + 43-1 514 36 105
Електронна пошта: info@osce.org
www.osce.org