

## Гражданское общество

### Роль и ответственность в вопросах надлежащего управления сектором безопасности

#### Об этой серии

Справочные пособия по РСБ дают краткое введение в темы и концепции надлежащего управления сектором безопасности (УСБ) и реформы сектора безопасности (РСБ). Эта серия подводит итоги текущих обсуждений, объясняет ключевые термины и показывает главные узлы напряженности основываясь на изучении широкого спектра международного опыта. Справочные пособия по РСБ не продвигают определенные модели, политические программы или предложения для надлежащего управления или реформы, но они обеспечивают доступ к ресурсам, которые позволят читателям расширить свои знания по каждой теме в будущем. Справочные пособия по РСБ являются ресурсом для управления безопасностью и проведения реформ теми заинтересованными сторонами, которые стремятся не только понять, но и критически оценить текущие подходы к надлежащему УСБ и РСБ.

#### Об этом справочном пособии по РСБ

Вовлечение гражданского общества является частью культуры участия, которая усиливает демократический характер принятия решений по вопросам безопасности. Опыт и независимые интересы гражданского общества обеспечивают противовес политике правительства, предоставляя политикам более широкий спектр точек зрения, информации и альтернативных идей. Однако активность гражданского общества не всегда бывает демократичной или отражает потребности и интересы населения, и не может обеспечить эффективный надзор автоматически. Это справочное пособие по РСБ объясняет, как гражданское общество может повысить подотчетность и эффективность сектора безопасности.

#### Это справочное пособие по РСБ отвечает на следующие вопросы:

- ▶ Что такое гражданское общество? [Стр. 2](#)
- ▶ Как гражданское общество может улучшить УСБ? [Стр. 4](#)
- ▶ Как работа с гражданским обществом может помочь государственным органам безопасности и правосудия? [Стр. 7](#)
- ▶ Когда гражданское общество усугубляет проблемы безопасности? [Стр. 7](#)
- ▶ С какими проблемами сталкивается гражданское общество? [Стр. 8](#)

## Что такое гражданское общество?

Гражданское общество включает всевозможные **группы, которые люди формируют вокруг общих интересов или видения общественных интересов**: например, благотворительные организации, благотворительные или правозащитные ассоциации, клубы, гильдии, профсоюзы, профессиональные организации, бизнес-ассоциации, сообщества или группы по месту жительства, группы людей коренного или этнического происхождения, религиозные организации, аналитические центры, НПО и независимые фонды (см. Рисунок 1).

Есть три определяющих характеристики гражданского общества в условиях демократии:

1. **Гражданское общество действует в общественных интересах:** Гражданское общество выражает свое мнение по вопросам, представляющим интерес для общества и общественной жизни. Мнения гражданского общества о социальных интересах, планах и политике разнообразны, а иногда и противоречивы или противоречат друг другу, но все они привержены делу улучшения социальных результатов. В отличие от политических партий, гражданское общество не стремится влиять на общественные интересы, становясь частью правительства.

**Рисунок 1. Гражданское общество включает в себя широкий спектр групп и субъектов**



## 2. Гражданское общество свободно организовано:

Гражданское общество может быть организовано в формальные группы, признанные законом (например, ассоциации, организации, фонды и т. д.), или гражданское общество может быть организовано неформально на основе более слабых социальных отношений между людьми (социальные клубы, популярные кампании, регулярные встречи, платформы, сети и т. д.). Тем не менее, независимо от того, как организовано гражданское общество, участие и членство в группах или деятельности организаций гражданского общества всегда является добровольным и независимым от государственного контроля (хотя и не всегда независимым от государственной поддержки).

## 3. Гражданское общество преследует некоммерческие цели:

Хотя гражданскому обществу часто требуется финансирование для своей деятельности, а группы часто получают для этой цели доходы (в том числе от правительств), получение прибыли никогда не является причиной его существования. Гражданское общество иногда выступает за экономические вопросы, но никогда не занимается коммерческой деятельностью.

Другой способ думать о гражданском обществе - думать о том, чем оно не является. Гражданское общество - это все виды социальной деятельности, которые не являются частью государственных или правительственных дел, коммерческой или деловой деятельности, или частной жизни широкой общественности (см. Рисунок 2).

Группы гражданского общества формируются из-за общей проблемы или интересов, что означает, что они часто очень хорошо понимают взгляды заинтересованного населения. Если гражданское общество разрабатывает программу изменений по конкретному вопросу, оно должно лоббировать, защищать и убеждать правительство, деловой сектор или широкую общественность внести изменения, которые оно хочет видеть. Хорошо организованное гражданское общество может предоставить эффективный канал коммуникации для демократического представительства с далеко идущими последствиями для общества и безопасности.

**Рисунок 2. Гражданское общество существует между государством, всем населением и рынком**



## Как гражданское общество может улучшить УСБ?

Гражданское общество, занимающееся вопросами безопасности, является ценным активом для демократического управления безопасностью, поскольку оно создает канал для передачи различных мнений населения о качестве безопасности и способах его улучшения.

УСБ улучшается, когда гражданское общество выражает общественное мнение о безопасности, а сектор безопасности отвечает. Это явление имеет место потому, что:

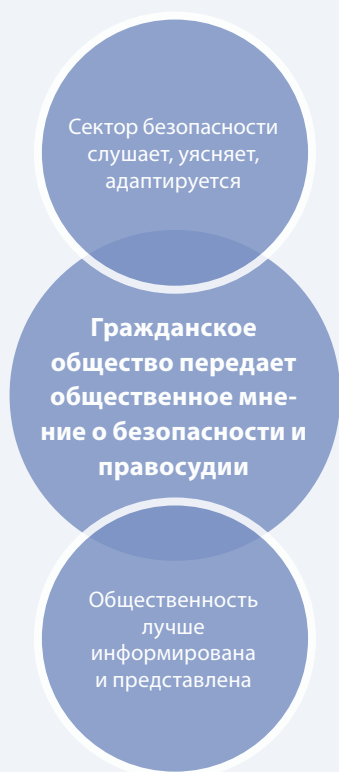
- **Сектор безопасности больше знает о взглядах общественности:** Поскольку гражданское общество мобилизует представителей общественности вокруг вопросов, которые для них важны, гражданское общество понимает и может сообщить сектору безопасности о реальных последствиях процессов обеспечения государственной безопасности, управления и надзора. Внимательное отношение к мнению гражданского общества, реагирование на поднятые проблемы и включение представителей гражданского общества в процесс принятия решений делает сектор безопасности более отзывчивым к более широкому кругу проблем безопасности и общественных интересов.

### ► СМИ и гражданское общество

Свободные и независимые СМИ иногда считаются частью гражданского общества, потому что они играют аналогичную роль в продвижении видения общественных интересов и обеспечивают надзор за правительством, включая сектор безопасности. Однако СМИ могут функционировать на коммерческой основе или могут спонсироваться и контролироваться государством, и по этой причине некоторые люди не считают профессиональных журналистов и средства массовой информации частью гражданского общества.

Для получения дополнительной информации о роли СМИ в надлежащем УСБ, пожалуйста, обратитесь к справочному пособию по РСБ «Средства массовой информации».

**Рисунок 3. Гражданское общество может помочь общественности и сектору безопасности лучше понять друг друга**



- **Широкая общественность узнаёт о секторе безопасности, а также о текущих проблемах безопасности и решениях:** Гражданское общество предоставляет гражданам подробную и целевую информацию о безопасности и способах работы сектора безопасности. Информирова своих избирателей или население в целом о проблемах и решениях в вопросах безопасности, гражданское общество стимулирует общественные дебаты по УСБ. Когда вопросы, вызывающие озабоченность, доводятся до сведения общественности, это усиливает потребность в большей общественной подотчетности и прозрачности в принятии решений, использовании ресурсов и стандартах предоставления услуг.

Несколько категорий деятельности гражданского общества улучшают УСБ:

**Повышение осведомленности:** Гражданское общество стремится вызвать массовый общественный интерес к проблеме безопасности, предоставляя информацию о вещах, о которых людям пришлось бы больше заботиться, если бы они знали о них. Это важно, потому что проблемы безопасности иногда возникают из-за неправильного понимания юридических и легитимных ролей и обязанностей сектора безопасности. Повышение осведомленности о юридических и демократических ожиданиях, обязательствах и возможных дилеммах улучшает понимание общественностью вопросов обеспечения безопасности и правосудия, а также может вызвать потребность в улучшении. Общественное просвещение, повышение осведомленности и информационные кампании улучшают знания и могут повысить уровень уверенности населения в безопасности и легитимности государственной безопасности и обеспечения правосудия. В то же время помощь тем, кто работает в секторе безопасности, лучше понимать проблемы мужчин, женщин, мальчиков и девочек из разных слоев общества помогает сектору удовлетворять разнообразные потребности всех групп общества.

**Адвокация:** Гражданское общество может выступать за лучшую безопасность, предлагая соответствующим лицам, принимающим решения, варианты решения конкретных проблем безопасности или проблем безопасности конкретной группы. Адвокация вопросов безопасности может иметь значительное влияние, если в ней используются убедительные аргументы и демонстрируется глубокое понимание политической и оперативной обстановки. Адвокация может включать создание сетей, продвижение инициатив и мобилизацию общественности, определение повестки дня и разработку политики, реализацию и мониторинг. Адвокация часто означает содействие диалогу и постоянное взаимодействие с членами парламента, правительства и должностными лицами служб безопасности, которые готовы рассмотреть изменения в правилах и практике сектора безо-

- ▶ **Надлежащее управление сектором безопасности (УСБ) и реформа сектора безопасности (РСБ)** **Надлежащее УСБ** описывает, как принципы надлежащего управления применяются к обеспечению общественной безопасности, управлению и надзору. Принципы надлежащего УСБ – это подотчетность, прозрачность, верховенство права, участие, оперативность, результативность и экономичность.

**Сектор безопасности** – это не только поставщики услуг безопасности: он включает в себя все учреждения и персонал, ответственные за управление безопасностью и надзор как на национальном, так и на местном уровнях.

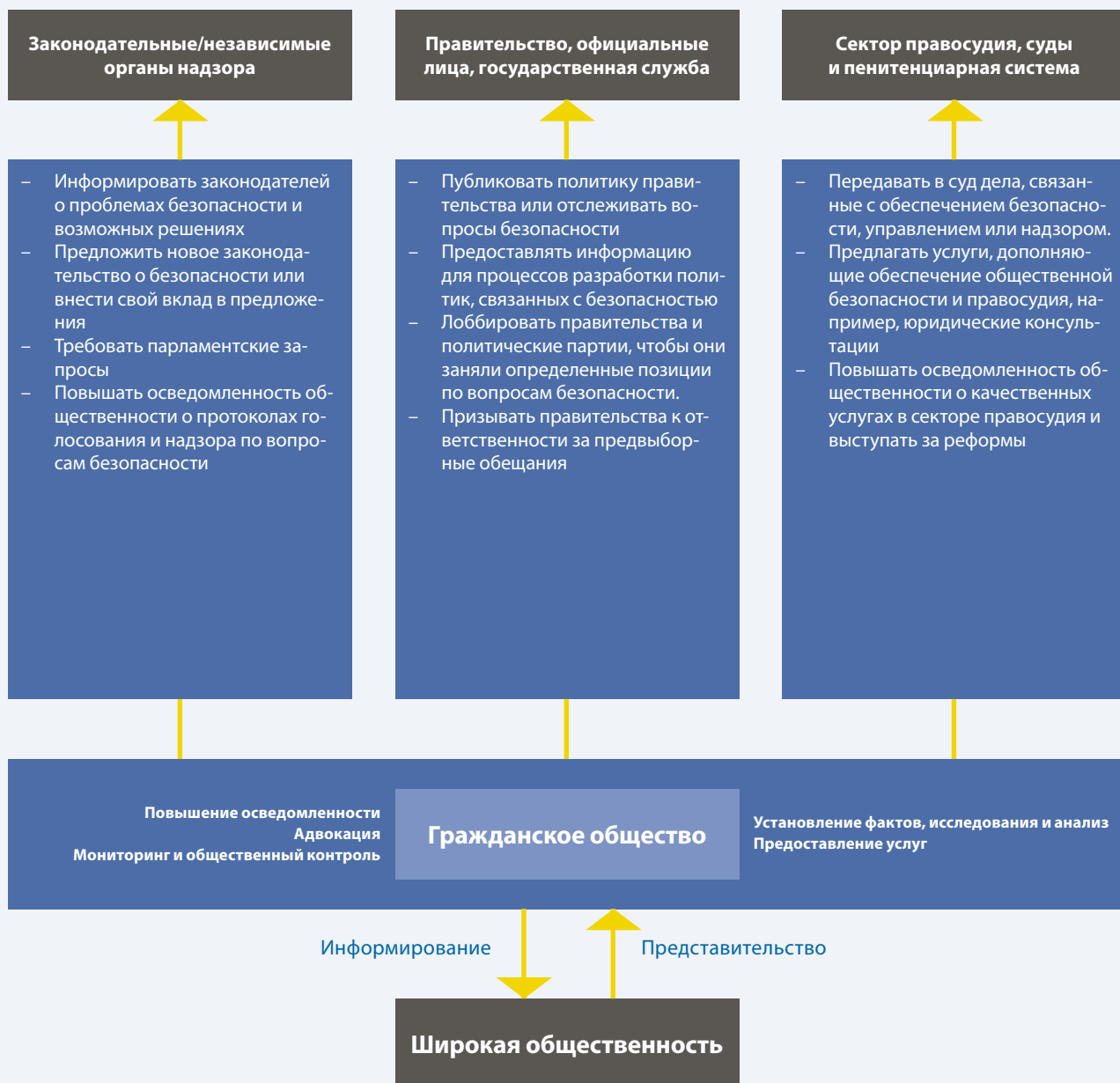
**Применение принципов надлежащего УСБ к обеспечению безопасности – цель реформы сектора безопасности.** РСБ – это политический и технический процесс улучшения государственной безопасности и безопасности человека путем повышения эффективности и подотчетности процессов обеспечения безопасности, управления и надзора в рамках демократического гражданского контроля, верховенства права и уважения прав человека. РСБ может быть сосредоточена только на одной части обеспечения общественной безопасности или на том, как функционирует вся система, при условии, что цель всегда заключается в повышении эффективности и подотчетности.

Дополнительную информацию об этих основных определениях см. в справочных пособиях по РСБ «Управление сектором безопасности», «Реформа сектора безопасности» и «Сектор безопасности».

пасности. Адвокация может также включать целевые кампании или активизацию региональных и международных организаций или сетей для получения большей общественной поддержки своего дела.

**Мониторинг и общественный контроль:** Путем систематического изучения конкретных вопросов или практики безопасности прозрачным и последовательным образом гражданское общество может отслеживать и контролировать деятельность сектора безопасности. Мониторинг и надзор стремятся задокументировать и проанализировать влияние действий правительства и предложить пути их улучшения. Иногда это называют функцией «сторожевой собаки», потому что надзор и мониторинг гражданского общества могут вызвать тревогу в случае потенциальных злоупотреблений или правонарушений. Гражданское общество

**Рисунок 4. Гражданское общество использует разные стратегии с разными элементами управления для улучшения УСБ**



может проверять, соблюдаются ли законы, соблюдаются ли правила или соблюдаются ли стандарты. Поскольку гражданское общество стоит за пределами государственных систем надзора, его независимость повышает доверие и легитимность к сектору государственной безопасности, создавая барьеры для неправомерного использования и злоупотреблений. Мониторинг гражданского общества за сектором безопасности усиливает УСБ, когда он включает видимые и активные усилия по обеспечению того, чтобы сектор безопасности уважал верховенство права и права человека в рамках демократического управления.

**Установление фактов, исследования и анализ:** Гражданское общество полагается на точную информацию и последовательный анализ для поддержки своего участия в решении вопросов безопасности. Посредством постоянной работы над темами безопасности и правосудия гражданское общество часто развивает специальные навыки и знания, которые могут использоваться при разработке политики, обеспечивать понимание потребностей и интересов общества, более эффективно контролировать сектор безопасности и дополнять правительственную информацию и политику. Сектор безопасности, открытый и восприимчивый к участию гражданского общества, может извлечь выгоду из информации, анализа и рекомендаций, предлагаемых гражданским обществом. Таким образом, гражданское общество может напрямую влиять на обеспечение безопасности, управление и надзор, помогать информировать средства массовой информации и широкую общественность по вызывающим озабоченность вопросам.

**Предоставление услуг:** Гражданское общество иногда предоставляет услуги, которые дополняют и поддерживают обеспечение государственной безопасности и правосудия, например, сотрудничество с общественностью в правоохранительных органах через наблюдение за соседями, патрулирование или общественные форумы, или добровольные службы экстренного реагирования, такие как пожарные команды, поисково-спасательные службы или охранники. Иногда гражданское общество работает напрямую с поставщиками услуг безопасности, чтобы предложить помощь или услуги, которые дополняют обеспечение государственной безопасности и правосудия, например, юридические консультации, поддержку потерпевших или медицинские и социальные услуги, среди прочего. Гражданское общество также может работать с сектором безопасности для обеспечения обучения по специальным темам, например, обучение сотрудников служб безопасности или должностных лиц по вопросам идентичности или работы с общественностью, или обучение представителей общественной безопасности аспектам безопасности или правосудия.

## Как работа с гражданским обществом может помочь государственным органам безопасности и правосудия?

Гражданское общество может улучшить многие аспекты обеспечения безопасности, управления и надзора. **Участие гражданского общества в УСБ основано на той идее, что правительства должны быть подотчетными и отзывчивыми перед людьми, которыми они управляют.** Тесное сотрудничество с гражданским обществом означает, что:

- **Службы безопасности и правосудия могут стать более профессиональными и эффективными:** Для эффективного общественного надзора требуется, чтобы гражданское общество было знакомо со всеми аспектами деятельности сектора безопасности, и его понимание может помочь найти новые и более эффективные способы обеспечения безопасности;
- **Службы безопасности и правосудия получают легитимность и авторитет через общественный диалог:** Участие гражданского общества может создать постоянный диалог между общественностью и сектором безопасности, который помогает укреплять доверие и понимание;
- **Службы безопасности и правосудия могут лучше предотвращать конфликты и насилие:** гражданское общество может помочь выявить недовольство и уязвимость, которые могут вызвать насилие, и поддержать государственные субъекты в разработке более эффективных долгосрочных подходов по предотвращению и снижению уровня насилия.

## Когда гражданское общество усугубляет проблемы безопасности?

**Гражданское общество не всегда является демократичным или отражает потребности или интересы населения, и его участие не приведет автоматически к эффективному надзору за сектором безопасности.** Гражданское общество так же разнообразно, как и люди, которые его составляют; это означает, что существует множество взглядов на то, что отвечает интересам общества, и люди могут отстаивать взгляды, которые другие находят оскорбительными или неприемлемыми.

Различные и противоречивые взгляды являются частью демократии; однако активизм гражданского общества может способствовать возникновению незащищенно-

сти, когда он стремится ограничить основные свободы и права человека, защищает недемократические ценности или разжигает конфликты и насилие.

Гражданское общество также может способствовать возникновению незащищенности из-за непредвиденных последствий. Это может иметь место, когда субъекты гражданского общества будут:

- Создавать стимулы для местных талантов, чтобы они игнорировали функции государственного сектора и присоединялись к международному гражданскому обществу для получения более благоприятных условий работы;
- Не позволять правительствам находить собственные решения, заменяя, а не усиливая правительственные функции;
- Фрагментировать услуги и ограничивать сотрудничество между разными участниками;
- Фрагментировать население путем поощрения исключительного членства, которое укореняет изоляционистские разделения в обществе;
- Продвигать неустойчивые и / или корыстные проекты;
- Осуществлять деятельность без какой-либо ответственности.

Общественный надзор за безопасностью иногда может вступать в противоречие с потребностью государства в сохранении секретности в интересах национальной безопасности. Международное право признает право государств ограничивать определенные основные права по законным причинам национальной безопасности или общественного порядка. Четкие графики классификации информации могут уравновесить свободу информации с потребностью в конфиденциальности.

## С какими проблемами сталкивается гражданское общество?

**Свобода объединений и свобода слова** позволяют гражданскому обществу доносить идеи до общественности и мобилизовать политическую поддержку. Эти свободы признаны в основных международных договорах по правам человека и в конституциях большинства стран - активность гражданского общества помогает защитить их от эрозии. Там, где правительство использует сектор безопасности для ограничения этих и других гражданских и политических прав, гражданское общество может быть единственным субъектом, способным выразить народное сопротивление такой политике.

Некоторые проблемы ограничивают способность гражданского общества взаимодействовать с общественностью по вопросам безопасности или обеспечивать эффективный надзор:

- **Традиция секретности**, окружающая сектор безопасности, затрудняет попытки его регулировать или информировать общественность о его политике и деятельности;
- **Приоритет интересов национальной безопасности** перед гражданскими свободами и правами человека означает, что есть меньше возможностей требовать подотчетности от сектора безопасности;
- **Гражданскому обществу может не хватать институционального потенциала** – например, опыта в вопросах безопасности, ключевой информации или достаточной уверенности – что затрудняет взаимодействие с сектором безопасности на равных;
- **Недостаточная прозрачность и ограничения законов о свободе информации** не позволяют гражданскому обществу получать информацию, необходимую для эффективной защиты интересов по вопросам безопасности;
- **Недостаточная легитимность и независимость** гражданского общества, если его деятельность финансируется или кооптируется элементами сектора безопасности;
- **Недостаточная поддержка прозрачности и демократической подотчетности** сектора безопасности в пользу технической помощи, которая фокусируется на вопросах эффективности и ответственности без учета демократического надзора;
- **Неспособность гражданского общества сотрудничать или коллективно защищать** интересы по вопросам, связанным с надзором за сектором безопасности. В гражданском обществе могут доминировать некоторые влиятельные группы, что может вести к маргинализации других взглядов или организаций;
- **Недоверие между гражданским обществом и сектором безопасности**, особенно в местах, где в прошлом были злоупотребления или конфликты;
- **Отсутствие возможности участвовать** в разработке и реализации политики безопасности может затруднить гражданскому обществу доступ к ключевым лицам, принимающим решения, для влияния на политику и программы в области безопасности и правосудия.



## Что читать дальше

*Об общественном контроле сектора безопасности:*

- Augustin Loada and Ornella Moderan  
**Tool 6: Civil Society Involvement in Security Sector Reform and Governance**  
In Toolkit for Security Sector Reform and Governance in West Africa, edited by Ornella Moderan Geneva. DCAF, 2015.
- Иден Коул, Керстин Эпперт, Катрин Кинцельбах (ред.)  
**Гражданский контроль над сектором безопасности: Пособие для организаций гражданского общества.**  
DCAF, ПРООН, 2008.

*О роли гражданского общества в сфере безопасности:*

- Marina Caparini, Philipp Fluri and Ferenc Molnar (eds.)  
**Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies Berlin:**  
LIT Verlag, 2006.

*Тематические исследования о роли гражданского общества в сфере безопасности:*

- Chandra D. Bhatta  
**Security Sector Reform and the Role of Oversight Agencies: Parliament, Civil Society and Media**  
In Changing Security Dynamics in Nepal: A Collection of Essays, edited by Rajan Bhattarai and Rosy Cave Kathmandu: Nepal Institute for Policy Studies; London: Saferworld, 2009.
- Denise Garcia  
**Not Yet a Democracy: Establishing Civilian Authority over the Security Sector in Brazil – Lessons for Other Countries in Transition**  
Third World Quarterly, 35(3), 2014: 487-504.
- Paul Jackson and Peter Albrecht (eds.)  
**Security Sector Reform in Sierra Leone 1997–2007: Views from the Front Line**  
Geneva: DCAF, 2010.
- Diana Garcia and others  
**Transcending the Long Path: Recommendations for the Security of Rural Women in Colombia**  
Bogota: Corporation for Research, Social and Economic Action (CIASE); Geneva: DCAF, 2018.

*О вкладе гражданского общества:*

- John Gaventa and Gregory Barrett  
**So What Difference does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement**  
IDS Working Paper 347. Brighton: Institute of Development Studies, 2010.
- Карен Барнс и Питер Альбрехт  
**Часть 9. “Гендер и контроль над сектором безопасности со стороны гражданского общества”**  
В справочном пособии “Гендер и РСБ” под редакцией Миган Бастик и Кристин Валасек. DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008.

## Больше ресурсов DCAF по теме РСБ

- DCAF публикует широкий спектр инструментов, справочников и пособий по всем аспектам РСБ и надлежащего УСБ, доступных для свободного скачивания на [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch). Многие ресурсы также доступны на языках кроме английского.
- Веб-сайт Сообщества практики DCAF-ISSAT делает доступным целый ряд онлайн-ресурсов для практикующих в сфере РСБ на <http://issat.dcaf.ch>

**Женевский центр по управлению сектором безопасности (DCAF)** является международным фондом, чья миссия состоит в том, чтобы помочь международному сообществу в надлежащем управлении и реформировании сектора безопасности. DCAF разрабатывает и продвигает нормы и стандарты, проводит специализированные исследования политики, определяет надлежащие практики и рекомендации в вопросах содействия демократическому управлению сектором безопасности и осуществляет консультативную поддержку и программы практической помощи в заинтересованных странах.

**DCAF хочет поблагодарить**

Ронью Хардер и Джаспера Линке за помощь в исследовании, написании и редактировании;  
Дженни Роуз за редактирование на английском языке;  
SwissTranslate за перевод и редактирование на французском языке; и  
Петру Гуртнер за макетирование и дизайн.

**Редактор серии**

Ферли Шапю

**Для цитирования этой публикации:**

Женевский центр по управлению сектором безопасности. *Гражданское общество*. Серия справочных пособий по РСБ (Женева: DCAF, 2019)

© DCAF. Справочные пособия по РСБ имеются в свободном доступе на сайте [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch). Пользователи могут копировать и распространять этот материал при условии упоминания авторства DCAF. Не для коммерческого использования.

## ДЛЯ ЗАМЕТОК

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance  
P. O. Box 1360  
CH-1211 Geneva 1  
Switzerland

## Скачать приложение DCAF SSR Backgrounders (Справочные пособия по РСБ)

Комплексный ресурс по основам  
надлежащего управления сектором безопасности и реформ, включая:

**Справочные пособия по РСБ:** краткое введение в ключевые темы  
в управлении и реформе сектора безопасности.

**Публикации по РСБ:** передовой анализ последних тенденций  
в области управления сектором безопасности  
под редакцией специалистов по реформе.

**Ресурсы DCAF:** выбор нашего лучшего практического руководства  
для практиков реформ, включая справочники, пособия и  
руководства на разных языках.

Приложение предлагает:

- ресурсы для загрузки и полного автономного доступа
- выбор из двух режимов чтения для более четкого текста и  
лучшего масштабирования
- оптимизированные форматы iOS и Android, которые работают быстро



Бесплатно скачать из Apple App Store или  
Google Play Store.