

Громадянське суспільство

Роль і відповідальність у питаннях належного управління сектором безпеки

Про серію

Довідкові посібники з реформування сектору безпеки (РСБ) пропонують ознайомлення з темами і концепціями належного управління сектором безпеки (УСБ) та РСБ. Ця серія підбиває підсумки поточних обговорень, пояснює ключові терміни й показує основні вузли напруженості, ґрунтуючись на вивченні широкого спектру міжнародного досвіду. Довідкові посібники з РСБ не просувають певні моделі, політичні програми або пропозиції для належного управління або реформи, але вони забезпечують доступ до ресурсів, які дають читачам змогу розширити свої знання з кожної теми в майбутньому. Довідкові посібники з РСБ є ресурсом для управління безпекою та проведення реформ тими зацікавленими сторонами, які прагнуть не тільки зрозуміти, а й критично оцінити поточні підходи до належного УСБ і РСБ.

Про довідковий посібник з РСБ

Залучення громадянського суспільства є складовою культури участі, яка посилює демократичний характер прийняття рішень із питань безпеки. Досвід і незалежні інтереси громадянського суспільства забезпечують противагу політиці уряду, надаючи політикам більш широкий спектр точок зору, інформації та альтернативних ідей. Однак активність громадянського суспільства не завжди буває демократичною чи відображає потреби й інтереси населення, також вона не може забезпечити ефективний нагляд автоматично. Цей довідковий посібник з РСБ пояснює, як громадянське суспільство може підвищити підзвітність та ефективність сектору безпеки.

Цей довідковий посібник з РСБ дає відповіді на такі питання:

- ▶ Що таке громадянське суспільство? [С. 2](#)
- ▶ Як громадянське суспільство може покращити УСБ? [С. 4](#)
- ▶ Як робота з громадянським суспільством може допомогти державним органам безпеки й правосуддя? [С. 7](#)
- ▶ Коли громадянське суспільство поглиблює проблеми безпеки? [С. 7](#)
- ▶ З якими проблемами стикається громадянське суспільство? [С. 8](#)

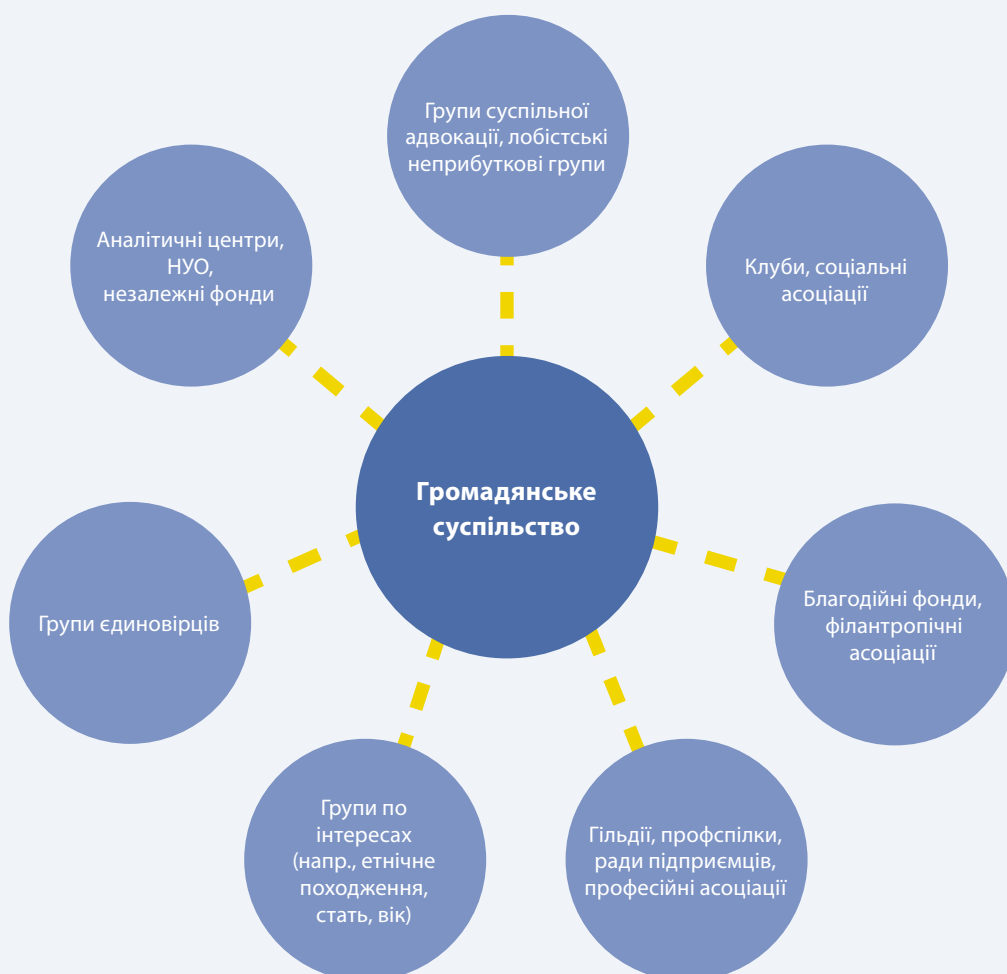
Що таке громадянське суспільство?

Громадянське суспільство складається з різних **груп, які формуються навколо спільних інтересів або однакового бачення суспільних проблем**. Це можуть бути, наприклад, благодійні, професійні або релігійні організації, правозахисні або бізнес-асоціації, клуби, гільдії, профспілки, співтовариства або групи за місцем проживання, етнічним походженням, аналітичні центри, неурядові організації (НУО) та незалежні фонди (рис. 1).

В умовах демократії громадянське суспільство має три визначальні характеристики:

- 1. Громадянське суспільство діє в суспільних інтересах.** Воно висловлює свою думку з питань, що становлять інтерес для суспільства й стосуються життя громадськості. Думки громадянського суспільства про соціальні інтереси, плани й політику різноманітні, а іноді й суперечливі, але всі вони віддані справі поліпшення соціальних результатів. На відміну від політичних партій, громадянське суспільство не прагне впливати на суспільні інтереси, стаючи частиною уряду.

Рис. 1. До громадянського суспільства належать різноманітні групи та суб'єкти



2. Громадянське суспільство вільно організоване.

Воно може складатися з формальних груп, визнаних законом (наприклад, асоціацій, організацій, фондів та ін.), або неформальних об'єднань на основі більш слабких соціальних відносин (соціальні клуби, популярні кампанії, регулярні зустрічі, платформи, мережі тощо). Проте як би не було організоване громадянське суспільство, членство в групах або участь у діяльності організацій завжди добровільні та незалежні від державного контролю (хоча й не завжди незалежні від державної підтримки).

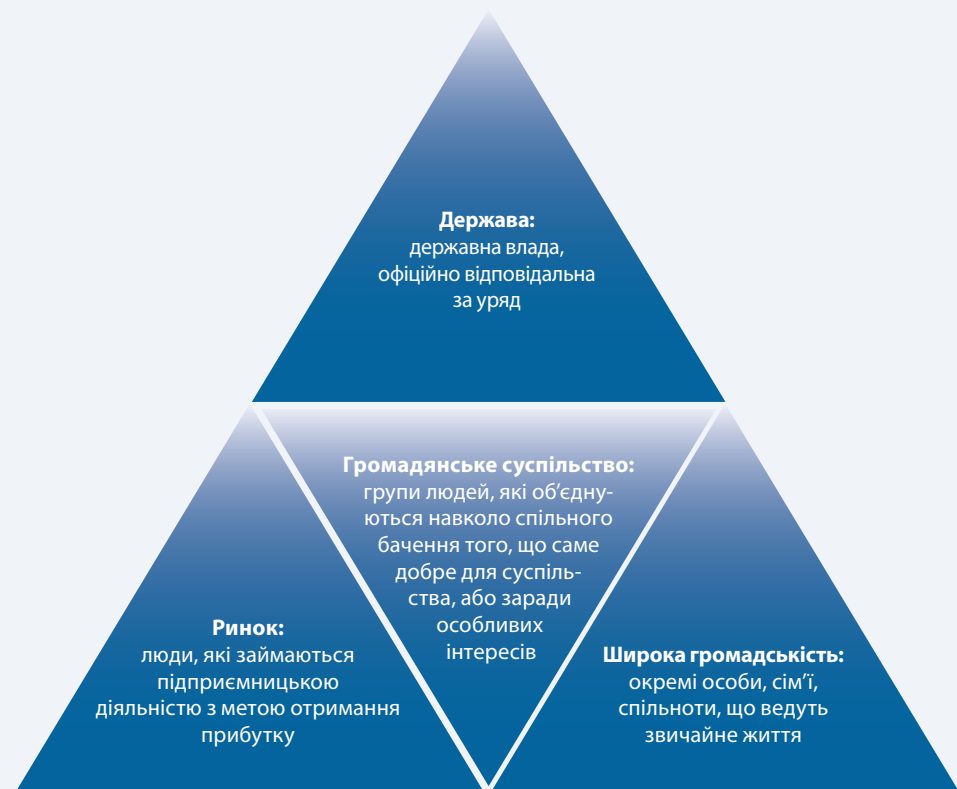
3. Громадянське суспільство ставить перед собою некомерційні цілі.

Хоча йому часто потрібне фінансування для своєї діяльності, а групи залучають для цієї мети фінанси (в тому числі від урядів), отримання прибутку не є причиною його існування. Громадянське суспільство іноді порушує економічні питання, але не займається комерційною діяльністю.

Інший підхід до розуміння громадянського суспільства – з'ясувати, чим воно не є. Громадянське суспільство – це всі види соціальної діяльності, які не належать до державних або урядових справ, комерційної або ділової діяльності чи приватного життя широкого загалу (рис. 2).

Групи громадянського суспільства формуються на основі спільних проблем або інтересів. Це означає, що вони добре знають погляди зацікавленого населення. Якщо громадянське суспільство розробляє програму змін з певного питання, воно має лобювати й переконувати уряд, діловий сектор або широкий загал внести зміни, які воно хоче бачити. Добре організоване громадянське суспільство може надати ефективний канал комунікації для демократичного представництва з далекосяжними наслідками для суспільства й безпеки.

Рис. 2. Громадянське суспільство існує між державою, всім населенням і ринком



Як громадянське суспільство може покращити УСБ?

Громадянське суспільство, яке займається питаннями безпеки, є цінним активом для демократичного управління нею, оскільки створює канал для передачі різних думок населення про якість безпеки та способи її поліпшення.

УСБ стає кращим, коли громадянське суспільство висловлює громадську думку про безпеку, а сектор безпеки реагує на неї. Це відбувається завдяки таким обставинам:

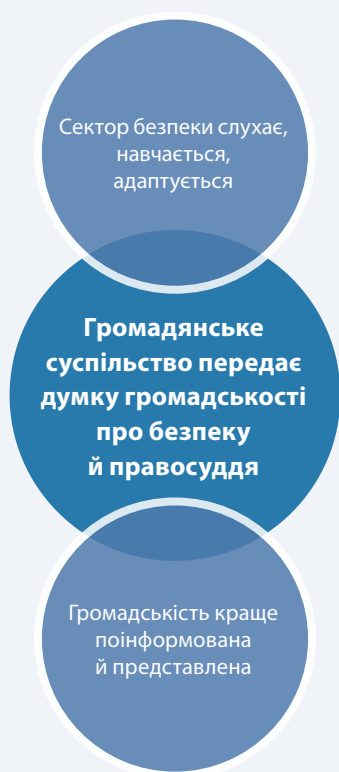
- **Сектор безпеки знає більше про погляди громадськості:** Оскільки громадянське суспільство мобілізує представників громадськості навколо питань, які для них важливі, воно може повідомити сектору безпеки про реальні наслідки процесів забезпечення державної безпеки, управління й нагляду. Уважне ставлення до думки громадянського суспільства, реагування на порушені проблеми й залучення представників громадянського суспільства до процесу прийняття рішень роблять сектор безпеки більш чутливим до ширшого кола проблем безпеки й громадських інтересів.

► ЗМІ та громадянське суспільство

Вільні й незалежні ЗМІ іноді вважаються частиною громадянського суспільства, тому що вони відіграють аналогічну роль у просуванні суспільних інтересів і забезпечують нагляд за урядом, у тому числі сектором безпеки. Однак ЗМІ можуть функціонувати на комерційній основі або спонсоруватися й контролюватися державою. Із цієї причини деякі фахівці не зараховують професійних журналістів і ЗМІ до громадянського суспільства.

Для отримання додаткової інформації про роль ЗМІ в належному УСБ, будь ласка, зверніться до довідкового посібника з РСБ «Засоби масової інформації».

Рис. 3. Громадянське суспільство може допомогти громадськості та сектору безпеки краще зрозуміти одне одного



- **Широка громадськість дізнається про сектор безпеки, а також про поточні проблеми безпеки й рішення.** Громадянське суспільство надає громадянам детальну й цільову інформацію про безпеку та функціонування сектору безпеки. Інформуючи своїх виборців або населення загалом про проблеми й рішення з питань безпеки, громадянське суспільство стимулює громадські дебати щодо УСБ. Коли питання, що викликають стурбованість, доводяться до відома громадськості, посилюється потреба в більшій громадській підзвітності й прозорості у прийнятті рішень, використанні ресурсів і стандартах надання послуг.

УСБ покращується завдяки таким напрямкам діяльності громадянського суспільства:

Підвищення обізнаності. Громадянське суспільство прагне викликати масовий громадський інтерес до проблем безпеки, надаючи інформацію про речі, про які люди більше піклувалися б, якби знали про них. Це важливо, тому що проблеми безпеки іноді виникають через неправильне розуміння правових і легітимних ролей та обов'язків сектору безпеки. Підвищення обізнаності про правові й демократичні очікування, зобов'язання й можливі проблеми поліпшує розуміння громадськістю питань забезпечення безпеки та правосуддя, а також може сформулювати потребу в їх покращенні. Громадська просвіта, підвищення обізнаності та інформаційні кампанії поліпшують знання та можуть посилити упевненість населення в безпеці, легітимності державної безпеки та забезпеченні правосуддя. Водночас завдяки допомозі тим, хто працює в секторі безпеки, краще розуміти проблеми чоловіків, жінок, хлопчиків і дівчаток із різних верств задовольняються різноманітні потреби всіх груп суспільства.

Адвокація. Громадянське суспільство може виступати за кращу безпеку, пропонуючи особам, які приймають рішення, варіанти розв'язання проблем безпеки або проблем безпеки певної групи. Адвокація питань безпеки має значний вплив, якщо використовуються переконливі аргументи й демонструється глибоке розуміння політичної та оперативної обстановки. Адвокація може охоплювати створення мереж, дії активістів і мобілізацію громадськості, визначення порядку денного, розроблення політики, її реалізацію та моніторинг. Адвокація часто означає сприяння діалогу й постійну взаємодію з членами парламенту, уряду й посадовими особами структур безпеки, які готові розглянути зміни в правилах і практиці сектору безпеки. Адвокація також передбачає цільові кампанії або активізацію регіональних і міжнародних організацій чи мереж для отримання більшої суспільної підтримки.

► **Належне УСБ та РСБ** **Належне УСБ** визначає, як принципи належного управління застосовуються до забезпечення громадської безпеки, управління й нагляду. Принципи належного УСБ – це підзвітність, прозорість, верховенство права, співучасть, оперативність, результативність та економічність.

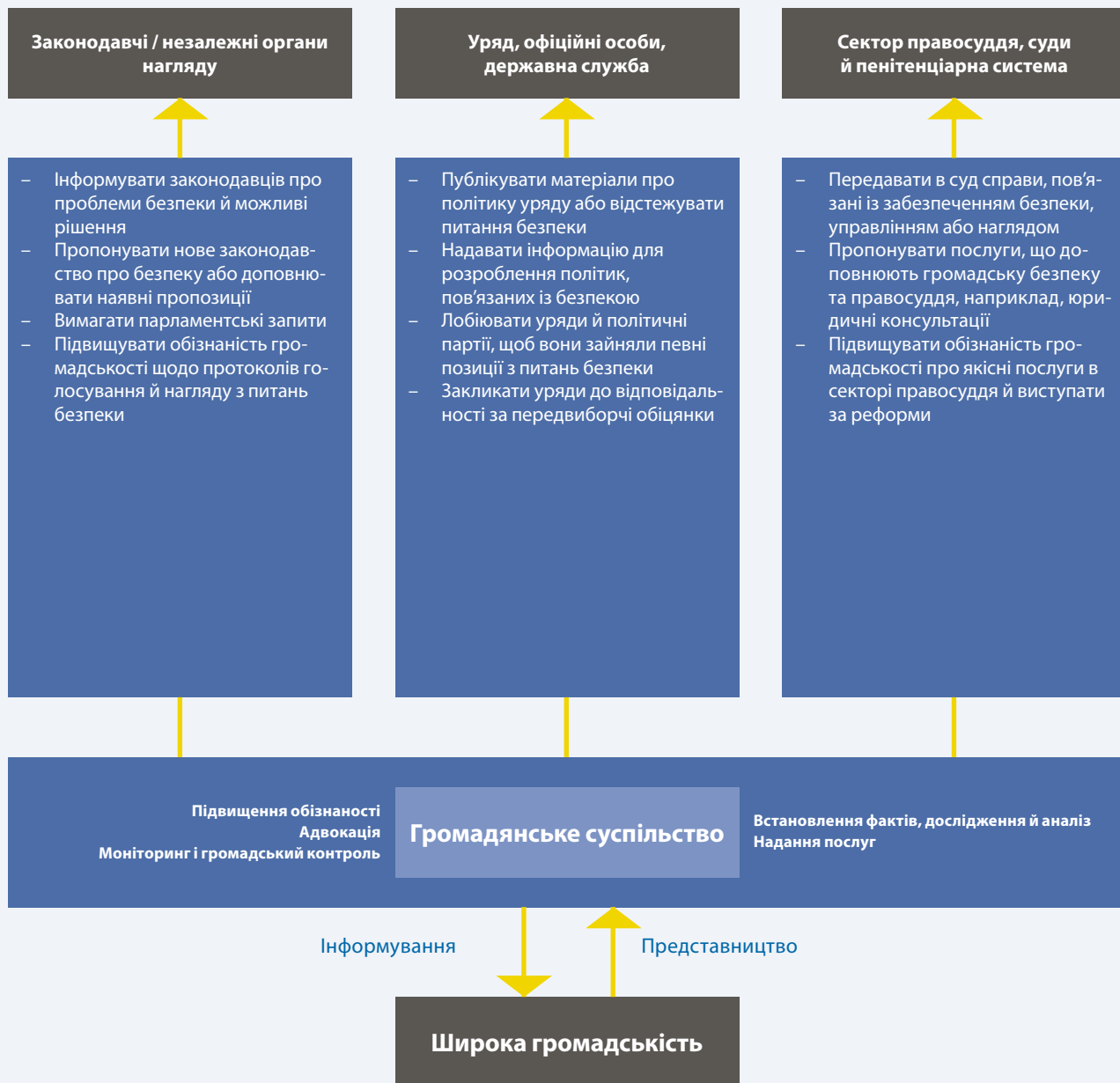
Сектор безпеки – це не тільки постачальники послуг безпеки. Він охоплює всі установи й персонал, відповідальні за управління безпекою та нагляд на національному, так і на місцевому рівнях.

Застосування принципів належного УСБ до забезпечення безпеки – мета реформування цього сектору. РСБ – це політичний і технічний процес зміцнення державної безпеки й безпеки людини шляхом підвищення ефективності та підзвітності процесів забезпечення безпеки, управління й нагляду в межах демократичного цивільного контролю, верховенства права та поваги до прав людини. РСБ може бути зосереджене тільки на одній складовій громадської безпеки або на тому, як функціонує вся система, за умови, що мета завжди полягає в підвищенні ефективності та підзвітності.

Додаткову інформацію про ці основні визначення дивіться в довідкових посібниках з РСБ «Управління сектором безпеки», «Реформа сектору безпеки» і «Сектор безпеки».

Моніторинг і громадський контроль. Систематично вивчаючи певні питання або практику безпеки, завдяки їх прозорості й послідовності громадянське суспільство може відстежувати й контролювати діяльність сектору безпеки. Моніторинг і нагляд прагнуть задокументувати й проаналізувати вплив дій уряду та запропонувати шляхи їх поліпшення. Іноді це називають функцією сторожового пса, тому що нагляд і моніторинг громадянського суспільства можуть підняти тривогу в разі виявлення потенційних зловживань або правопорушень. Громадянське суспільство може перевіряти, чи виконуються закони, правила або стандарти. Оскільки воно

Рис. 4. Громадянське суспільство використовує різні стратегії з різними ланками управління для покращення УСБ



перебуває за межами державних систем нагляду, його незалежність підвищує довіру й легітимність до сектору державної безпеки, створюючи бар'єри для неправомірного використання та зловживань. Моніторинг громадянського суспільства за сектором безпеки посилює УСБ, якщо докладаються помітні та активні зусилля заради того, щоб сектор безпеки поважав верховенство права й права людини в межах демократичного врядування.

Встановлення фактів, дослідження й аналіз. Громадянське суспільство покладається на точну інформацію й послідовний аналіз для підтримки своєї участі у вирішенні питань безпеки. Завдяки постійній роботі над питаннями безпеки й правосуддя громадянське суспільство розвиває спеціальні навички та отримує знання, які можуть бути використані при розробленні політики, забезпеченні розуміння потреб та інтересів суспільства, для більш ефективного контролю сектору безпеки й доповнення урядової інформації та політики. Сектор безпеки, відкритий і сприйнятливий до участі громадянського суспільства, може отримати вигоду з інформації, аналізу та рекомендацій, запропонованих громадянським суспільством. Отже, громадянське суспільство здатне безпосередньо впливати на забезпечення безпеки, управління та нагляд, допомагати інформувати ЗМІ та широкий загал щодо питань, які викликають занепокоєння.

Надання послуг. Громадянське суспільство надає послуги, які доповнюють і підтримують державну безпеку й правосуддя. Наприклад, громадськість співпрацює з правоохоронними органами шляхом спостереження за сусідами, патрулювання або участі в громадських форумах, добровільних службах екстреного реагування, таких як пожежні команди, пошуково-рятувальні служби або охорона. Іноді громадянське суспільство співпрацює безпосередньо з постачальниками послуг безпеки, пропонуючи допомогу або послуги, які доповнюють державну безпеку й правосуддя, наприклад, юридичні консультації, підтримка потерпілих, медичні та соціальні послуги. Громадянське суспільство також може співпрацювати із сектором безпеки для навчання зі спеціальних тем, наприклад, навчання співробітників служб безпеки або посадових осіб з питань ідентичності або роботи з громадськістю чи навчання представників громадськості певних аспектів безпеки чи правосуддя.

Як робота з громадянським суспільством може допомогти державним органам безпеки й правосуддя?

Громадянське суспільство може поліпшити багато аспектів забезпечення безпеки, управління й нагляду. **Його участь в УСБ ґрунтується на ідеї, що уряди мають бути підзвітними людям, якими вони керують, та чутливими до їхніх потреб.** Тісна співпраця з громадянським суспільством означає, що:

- **Служби безпеки та правосуддя стануть більш професійними та ефективними.** Для ефективного громадського нагляду потрібно, щоб громадянське суспільство було знайоме з усіма аспектами діяльності сектору безпеки. Його розуміння проблем може допомогти знайти нові та більш ефективні способи забезпечення безпеки.
- **Служби безпеки та правосуддя отримають легітимність та авторитет завдяки суспільному діалогу.** Участь громадянського суспільства може налагодити постійний діалог між громадськістю та сектором безпеки, який допомагає зміцнювати довіру й порозуміння.
- **Служби безпеки та правосуддя будуть краще запобігати конфліктам і насильству.** Громадянське суспільство допомагає виявляти невдоволення і вразливості, які можуть викликати насильство, та підтримує державні суб'єкти в розробленні більш ефективних довгострокових підходів до запобігання насильству та до зниження його рівня.

Коли громадянське суспільство поглиблює проблеми безпеки?

Громадянське суспільство не завжди є демократичним або відображає потреби чи інтереси населення, а його участь не призводить автоматично до ефективного нагляду за сектором безпеки. Громадянське суспільство так само різноманітне, як і люди, які його складають. Це означає, що існує безліч поглядів на те, що саме відповідає інтересам суспільства, і окремі люди можуть обстоювати погляди, які інші вважають образливими або неприйнятними.

Різні та суперечливі погляди є частиною демократії; проте активність громадянського суспільства може призвести до незахищеності, коли воно прагне обмежити основні права і свободи людини, підтримує недемократичні цінності або розпалює конфлікти й насильство.

Громадянське суспільство також може сприяти виникненню незахищеності через непередбачувані наслідки. Це відбувається у випадках, коли суб'єкти громадянського суспільства:

- створюють стимули для місцевих талантів, щоб вони ігнорували функції державного сектору й приєднувалися до міжнародного громадянського суспільства для отримання більш сприятливих умов роботи;
- не дозволяють урядам знаходити власні рішення, замінюючи, а не посилюючи урядові функції;
- фрагментують послуги й відмовляються від співпраці між різними учасниками;
- диференціюють населення шляхом заохочення виняткового членства, яке вкорінює розмежувальні поділи в суспільстві;
- просувають нестійкі та/або корисливі проєкти;
- не відповідають за свої дії.

Громадський нагляд за безпекою іноді може суперечити потребі держави в збереженні секретності в інтересах національної безпеки. Міжнародне право визнає право держав обмежувати певні основні права з огляду на вимоги національної безпеки або громадського порядку. Чітка класифікація інформації може врівноважити свободу інформації з потребою в конфіденційності.

З якими проблемами стикається громадянське суспільство?

Свобода об'єднань і свобода слова дають змогу громадянському суспільству доносити ідеї до громадськості й мобілізувати політичну підтримку. Ці свободи визнані в основних міжнародних договорах з прав людини і в конституціях більшості країн – активність громадянського суспільства допомагає захистити їх від ерозії. Там, де уряд використовує сектор безпеки для обмеження цих та інших цивільних і політичних прав, громадянське суспільство може бути єдиним суб'єктом, здатним висловити незгоду з такою політикою.

Деякі проблеми обмежують здатність громадянського суспільства взаємодіяти з громадськістю з питань безпеки або забезпечувати ефективний нагляд. Серед них такі:

- **традиція секретності**, що оточує сектор безпеки, ускладнює спроби його регулювати або інформувати громадськість про його політику й діяльність;
- **пріоритет інтересів національної безпеки** перед цивільними свободами і правами людини

зменшує кількість підстав вимагати підзвітності від сектору безпеки;

- **громадянському суспільству може не вистачати інституційного потенціалу**, наприклад, досвіду в питаннях безпеки, ключової інформації або достатньої впевненості, що ускладнює взаємодію із сектором безпеки на засадах рівності;
- **недостатня прозорість і обмеження законів про свободу інформації** не дають змоги громадянському суспільству отримувати інформацію, необхідну для ефективного захисту інтересів щодо безпеки;
- **недостатня легітимність і незалежність** громадянського суспільства, якщо його діяльність фінансується елементами сектору безпеки або кооптується ними;
- **недостатня підтримка прозорості й демократичної підзвітності** сектору безпеки на користь технічної допомоги, яка фокусується на питаннях ефективності та дієвості без урахування демократичного нагляду;
- **нездатність громадянського суспільства співпрацювати або колективно захищати** інтереси щодо нагляду за сектором безпеки. У громадянському суспільстві можуть домінувати впливові групи, що спричинює маргіналізацію інших поглядів або організацій;
- **взаємна недовіра між громадянським суспільством і сектором безпеки**, особливо в регіонах, де в минулому були зловживання або конфлікти;
- **відсутність можливості брати участь** у розробленні й реалізації політики безпеки може ускладнити громадянському суспільству доступ до ключових осіб, які приймають рішення, для впливу на політику й програми у сфері безпеки та правосуддя.

Що читати далі

Про громадський контроль над сектором безпеки:

- Augustin Loada, 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.

Про роль громадянського суспільства у сфері безпеки:

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

Тематичні дослідження про роль громадянського суспільства у сфері безпеки:

- 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.

Про внесок громадянського суспільства:

- 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, 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.

Більше ресурсів DCAF

- DCAF публікує різні інструменти, довідники й посібники з усіх аспектів РСБ і належного УСБ для вільного завантаження на **www.dcaf.ch**. Багато ресурсів доступні різними мовами, а не тільки англійською.
- Вебсайт Співтовариства практики DCAF-ISSAT робить низку онлайн-ресурсів доступними для тих, хто працює у сфері РСБ, на **<http://issat.dcaf.ch>**.

Женевський центр з питань урядування в секторі безпеки (DCAF) є міжнародним фондом, чия місія полягає в допомозі міжнародному співтовариству в належному управлінні та реформуванні сектору безпеки. DCAF розробляє й просуває норми і стандарти, проводить спеціалізовані дослідження політики, визначає належні практики й рекомендації в питаннях сприяння демократичному управлінню сектором безпеки і пропонує консультативну підтримку та програми практичної допомоги зацікавленим країнам.

DCAF висловлює подяку:

Роньї Хардер і Джасперу Лінке за допомогу в дослідженні, написанні та редагуванні;
Дженні Роуз за редагування тексту англійською мовою;
SwissTranslate за переклад і редагування тексту французькою мовою;
Петрі Гуртнер за макетування та дизайн.

Редактор серії

Ферлі Шапю

Для цитування цієї публікації:

Громадянське суспільство / Женевський центр з питань урядування в секторі безпеки. Женева: DCAF, 2019. (Серія довідкових посібників з РСБ)

© DCAF. Довідкові посібники з РСБ є у вільному доступі на сайті www.dcaf.ch.

Користувачі можуть копіювати й поширювати цей матеріал за умови згадки авторства DCAF. Не для комерційного використання.

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

**Завантажуйте додаток «DCAF SSR Backgrounders»
(«Довідкові посібники з РСБ»)**

Комплексний ресурс з основ належного управління сектором безпеки і реформ містить:

Довідкові посібники з РСБ: огляди ключових тем з управління й реформування сектору безпеки.

Публікації з РСБ: аналіз останніх тенденцій у сфері управління сектором безпеки за редакцією фахівців із реформування.

Ресурси DCAF: добірка наших найкращих практичних посібників для практиків реформ, у тому числі довідників, посібників та інструментів, різними мовами.

Додаток пропонує:

- ресурси для завантаження й повного автономного доступу;
- два режими читання на вибір для більш чіткого тексту й кращого масштабування;
- оптимізовані для «iOS» і «Android» формати, які працюють швидко.



Завантажуйте безкоштовно
з «Apple App Store» або «Google Play Store»