

УДК 351:354:658.3:35:007

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.4.11>

**О. В. Мейко**

доктор наук з державного управління,  
перший заступник ректора  
Національної академії Державної прикордонної служби України

**Ю. В. Іщук**

начальник відділення житлово-комунального забезпечення  
Національної академії Державної прикордонної служби України

## **МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ У ДЕРЖАВНІЙ ПРИКОРДОННІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ**

*Стаття присвячена проблемі реалізації демократичного цивільного контролю в Державній прикордонній службі України. Проведено аналіз наукових праць різного спрямування (монографій, дисертацій, наукових публікацій) із метою отримання цілісного уявлення про стан демократичного цивільного контролю в секторі безпеки й оборони, зокрема прикордонного відомства.*

*Здійснено процедуру визначення поняття «демократичний цивільний контроль» як результату виділення тільки суттєвих його ознак: це сукупність законних заходів або процедур правового, організаційного, кадрового або іншого змісту (характеру) з метою забезпечення пріоритету права, легітимності, законності, публічності й підзвітності сектору безпеки й оборони й сприянню їх результативній діяльності у виконанні функцій національної безпеки держави.*

*Виокремлено ключові принципи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки й оборони: домінування цивільної сфери соціуму над військовою, що виступає основним регулятивним чинником визначення змісту демократичного цивільного контролю над сектором безпеки й оборони; комунікативності між цивільними й військовими в інтересах суспільства; професіоналізації військової служби, що породжує довіру й зростання авторитету служби в соціумі.*

*Проаналізовані такі механізми демократичного цивільного контролю в прикордонній службі: правовий механізм є основою забезпечення його демократизації та фундаментом реалізації всіх форм і видів як державного, так і громадського контролю (ухвалення відповідних нормативно-правових документів, призначення яких полягає в чіткому визначенні термінології, функцій, прав та обов'язків сторін; задоволення вимог щодо відкритості й публічності відомства); організаційний механізм являє собою чіткість структури й організаційно-штатних особливостей у різних формах і видах державного й громадського контролю (забезпечує чіткість і конкретизацію контролю; відбиває специфіку його організаційної штатної структури); громадські ради й консультації; державно-приватне партнерство в українському суспільстві, а особливо в секторі безпеки й оборони, є невідомим видом контролю, що не отримав необхідного розвитку й функціонування.*

**Ключові слова:** публічний контроль, цивільний контроль, прикордонне відомство, правила й принципи, законність.

**Постановка проблеми.** Масштабність тих змін, що відбуваються нині в сучасному суспільстві, свідчить про те, що людська спільнота знаходиться в стані активного розвитку. Такий розвиток про-

вокує реформи, трансформації та інновації в різноманітних соціально-політичних і культурно-просвітницьких інституціях. Темпи наукового прогресу, поява нових інформаційних і комунікаційних техно-

логій і, що найважливіше, статус сучасних технологій мають істотний вплив на функціонування держави та її інститутів. Зважаючи на зазначене вище, у сучасній спільноті виникає чимало суперечностей між індивідами, між соціальними групами й індивідами, між групами й організаціями суспільства тощо. Пріоритетним завданням сучасного державного управління є формулювання відповідей на актуальні соціально-політичні питання, вирішення суперечностей. В Україні такі проблеми особливо актуальні, оскільки вона знаходиться на стадії перехідного розвитку від тоталітарної системи до демократичної, переживає воєнну агресію від сторони Російської Федерації, неспроможність політичних еліт усвідомити свою роль у суспільстві, відсутність належного рівня політичної культури тощо. Українська держава намагається узагальнити світовий досвід реформ у соціально-економічній і політичній галузях, щоб реалізація власної модернізації була ефективною.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Використання в практичній сфері теоретичних напрацювань можливе за наявності оптимального рівня наукових досліджень із відповідних питань. Нами вивчено конкретну інформаційну базу, присвячену проблемам визначення категорійного апарату щодо демократичного цивільного контролю над сектором безпеки й оборони. За результатами аналізу ми сформуваємо декілька висновків: в Україні в державній сфері демократичний цивільний контроль активно реалізується; наукові напрацювання вітчизняних вчених у достатній для аналізу кількості наявні; правоохоронні інститути розпочинають здійснення демократичного цивільного контролю над своєю діяльністю. З огляду на це нами проаналізовані дослідження науковців, котрі активно розглядають демократичний цивільний контроль в управлінській діяльності, як-то: П. Богуцький [4], С. Грищенко [2], О. Довгань [4], І. Доронін [4], І. Кушнір [9], О. Петришин [4], В. Пилипчук [4], Ф. Флурі [3], В. Ященко [4] та інші.

**Мета статті** – дослідити механізми реалізації демократичного цивільного контролю в Державній прикордонній службі.

**Виклад основного матеріалу.** Законність є фундаментальним принципом функціонування громадянського суспільства, котре виступає еталоном сучасного соціуму. Законність, діалог між державою та суспільством, укладення нового суспільного договору в українській спільноті, переоцінка системи національної безпеки – нагальні питання, розв'язання яких потребує Україна. Як країна колишнього пострадянського простору, проблему національної безпеки держава сприймала в контексті існування лише зовнішніх і внутрішніх ворогів. Наслідком такої ситуації стало неререформоване державне, зокрема військове, управління, а також відсутність системи демократичного цивільного контролю (далі – ДЦК). Варто зазначити, що українська громадськість також не була готова до такої соціальної активності й позиції.

На особливу увагу заслуговує сектор безпеки й оборони України, оскільки геополітично країна у складі Союзу Радянських Соціалістичних Республік була розташована найближче до Європи, а тому мала чималу кількість військових частин і Вищих військових навчальних закладів. Після здобуття незалежності в Україні відбулось перепідпорядкування військових і правоохоронних формувань відповідним новоствореним профільним міністерствам. Задля розуміння сутності запропонованої в науковій роботі проблеми варто звернутись до історичного аналізу процесів становлення ДЦК у секторі безпеки й оборони України.

Основне визначення ДЦК представлено в Україні в Законі України «Про національну безпеку України» й виступає як результат виділення тільки суттєвих його ознак: це сукупність законних заходів або процедур правового, організаційного, кадрового або іншого змісту (характеру) з метою забезпечення пріоритету права, легітимності, законності, публічності й підзвітності сектору безпеки й оборони й сприянню їх результативній діяльності у виконанні функцій національної безпеки держави.

У запропонованому визначенні ДЦК відбиті основні його змістовні складові частини. У демократичних суспільствах

ДЦК можливий у громадському й владному різновиді. Також слід наголосити на тому, що в державній системі управління існують окремі підсистеми ДЦК: зовнішня та внутрішня.

Внутрішня підсистема контролю здійснюється зі сторони уповноважених структурних підрозділів, між якими діє адміністративне підпорядкування.

Ціннішою є саме зовнішня підсистема контролю, оскільки вона являє собою громадський контроль щодо оцінки діяльності органів державної влади, державних підприємств, організацій, установ (зокрема тих, що надають адміністративні, соціальні й інші послуги), місцевого самоврядування, соціальних програм, реалізації державних функцій у секторі безпеки й оборони.

Сутність ДЦК у секторі безпеки й оборони полягає в поєднанні зовнішніх і внутрішніх елементів, а основними критеріями щодо здійснення такого контролю є нормативно-правові документи й морально-етичні цінності й норми, система загальнолюдських цінностей тощо.

Таким чином, зміст ДЦК як наглядово-перевірочного й конструктивно-творчого інструменту відбиває змістовно-функціональні особливості сектору безпеки й оборони.

ДЦК поєднує в собі такі важливі аспекти, як загальне й конкретне, громадське й особистісне, які взаємозалежні. Це означає, що в секторі безпеки й оборони громадське й особистісне в контролі (нагляді) повинні збігатися. ДЦК за такого тлумачення є одночасно й суспільним, і особистісним феноменом, в якому від суспільного наявна його глибина, а від особистісного – унікальність і багатогранність. Проаналізована діалектична природа ДЦК підтверджує зорієнтованість контролю на загальне, а також на бажання забезпечити безпеку окремих осіб, їх прав і свобод, тобто активно враховує потреби конкретних людей [5].

Слід звернути увагу на термін «демократичний» у визначенні ДЦК, який означає включення у сферу державного управління широких кіл населення завдяки виконанню контролюючих функцій. Саме існування цивільного контролю є ознакою демократичності соціуму й одним

із напрямів становлення громадянського суспільства, сприяючи розвитку демократичних і політичних інституцій.

У сучасному українському законодавстві закладено правовий фундамент для забезпечення ДЦК над сектором безпеки й оборони. До прикладу, у ст. 5, 38 Основного закону (Конституції України) зазначено, що народ – носій суверенітету та єдине джерело влади, що реалізується через органи державної влади й місцевого самоврядування, і громадянам дозволено брати участь у державному управлінні [1].

У такому іншому нормативно-правовому документі, як Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема в ст. 13, вказано, що однією з форм громадського контролю є громадське слухання, на якому територіальній громаді дозволено зустрічатися з посадовими особами, скеровувати до них запитання, формулювати пропозиції з відповідних проблем [10].

У Законі України «Про інформацію» в ст. 10 закріплено, що обов'язком органів державної влади й місцевого самоврядування є інформування про стан своєї діяльності й прийнятих рішень [8]. У ч. 3 ст. 13 цього ж Закону зазначено, що державою гарантовано вільний доступ суб'єкту інформаційних відносин до статистичної інформації на основі запиту; у ст. 43 написано, що серед прав учасників інформаційних відносин є права доступу до інформації про народних депутатів, місцевого самоврядування, місцеві адміністрації, а також відповідальність щодо порушення закону про інформацію [6].

Варто звернутись до змісту Закону України «Про звернення громадян», в якому в ч. 1 ст. 1 зазначено, що будь-який громадянин України має право звернутись до органу державної влади, місцевого самоврядування, організації, установ, об'єднань незалежно від форми власності зі скаргами й пропозиціями (ст. 14) [7].

В Україні сформувались ініціативи щодо розширення меж контрольних функцій громадськості, що свідчить про об'єктивність змісту ДЦК. Існує так звана «класифікація» суб'єктів громадського контролю на такі різновиди: організовану й неорганізовану.

З проаналізованих вище правових документів впливає важливий висно-

вок, що суб'єктами громадського контролю можуть бути не лише громадські організації. Право здійснювати контроль приналежне кожному громадянину незалежно від його дотичності до певної організації. Таким чином, суб'єктом громадського контролю є будь-який учасник суспільних відносин, котрий не наділений владними й державними повноваженнями. Така позиція підвищує ефективність заходів контролю, оскільки в їх здійсненні може брати участь усе суспільство в цілому.

ДЦК над сектором безпеки й оборони передбачає реалізацію певних ключових принципів:

- домінування цивільної сфери соціуму над військовою, що виступає основним регулятивним чинником визначення змісту ДЦК над сектором безпеки й оборони;
- комунікативності між цивільними й військовими в інтересах суспільства;
- професіоналізація військової служби, що породжує довіру й зростання авторитету служби в соціумі.

Україна від початку проголошення незалежності створює систему ДЦК над сектором безпеки й оборони, позиціонує її як пріоритетну в курсі демократизації суспільства. Проте такий процес дещо ускладнений, оскільки в Україні відсутнє остаточно сформоване громадянське суспільство. Ураховуючи цей факт, завданням органів державної влади є розроблення алгоритму налагодження цивільно-військової взаємодії. Із цього вже буде впливати система й відповідний контроль над безпеково-оборонним сектором.

Механізми ДЦК належать до загальної системи державного контролю та мають свою специфіку функціонування, що враховує сучасний зміст контролюючої діяльності в секторі безпеки й оборони. Зважаючи на подане вище, існує потреба щодо зміцнення та удосконалення механізмів ДЦК у Державну прикордонну службу України (далі – ДПСУ).

Правовий механізм ДЦК над сектором безпеки й оборони, зокрема ДПСУ, є основою забезпечення його демократизації та фундаментом реалізації всіх форм і видів як державного, так і громадського контролю. Для всіх методів і форм ДЦК необхідними є

ухвалення відповідних нормативно-правових документів, призначення яких полягає в чіткому визначенні термінології, функцій, прав та обов'язків сторін. У ДПСУ правовий механізм ДЦК певною мірою сформований і задовольняє вимогам щодо відкритості й публічності відомства.

Організаційний механізм ДЦК являє собою чіткість структури й організаційно-штатних особливостей у різних формах і видах державного й громадського контролю. Такий механізм забезпечує чіткість і конкретизацію ДЦК у ДПСУ. У прикордонному відомстві ДЦК відбиває специфіку його організаційної штатної структури, а тому є унікальним і дає змогу громадськості контролювати.

Популярними формами здійснення ДЦК над сектором безпеки й оборони є громадські ради й консультації. Процеси таких форм ДЦК і результати їх функціонування широко представлені в ДПСУ.

Державно-приватне партнерство в українському суспільстві, а особливо в секторі безпеки й оборони, є невідомим видом ДЦК, що не отримав необхідного розвитку й функціонування. Для розгортання такого партнерства Україна потребує вивчення досвіду провідних країн світу й створення власної адаптивної моделі партнерства в секторі безпеки й оборони, особливо в сучасний історичний період.

Представлені в статті механізми реалізації ДЦК у ДПСУ не вичерпуються лише таким переліком. Проте врахування досвіду функціонування ДЦК у розвинених країнах світу дало змогу сформуванню в українському секторі безпеки й оборони відповідні механізми ДЦК. Можна констатувати, що такі механізми унікальні, оскільки адаптовані під українські реалії.

**Висновки і пропозиції.** Необхідно зазначити, що проаналізовані вище механізми реалізації ДЦК у ДПСУ потребують удосконалення та розширення. Проте прикордонне відомство в забезпеченні ДЦК здійснило вагомий кроки, що сприяло його демократизації.

#### **Список використаної літератури:**

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства : практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2011. 140 с.
3. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела / Під ред. Ф. Флурі та В. Бадрака. Видання друге, доопрацьоване і доповнене / Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння. Київ, 2016. 272 с.
4. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони: теорія і практика : навчальний посібник / В. Яценко, В. Пилипчук, П. Богущкий, О. Довгань, І. Доронін, О. Петришин ; за заг. ред. В. Пилипчука / Науково-дослідний інститут інформатики і права НАПрН України. Київ ; Одеса : Фенікс, 2020. 224 с.
5. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003 № 46. Ст. 366.
6. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
7. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
8. Про інформацію : Закон України від 02 жовтня 1992 р. № 2657-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
9. Кушнір І. Суспільні інформаційні відносини в діяльності органів охорони державного кордону. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України* : тези VIII Всеукраїнської 62 Юридичні науки науково-практичної конференції, м. Хмельницький, 10 грудня 2015 р. Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2015. С. 141.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами, внесеними згідно із Законом України № 997-V (997-16) від 27 квітня 2007 р.) / Верховна Рада України *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

---

**Meiko O., Ishchuk Yu. Mechanisms of implementation of democratic civil control in the State Border Guard Service of Ukraine**

*The article is devoted to the problem of realization of democratic civil control in the State Border Guard Service of Ukraine. An analysis of scientific works in various fields (monographs, dissertations, scientific publications) in order to obtain a holistic view of the state of democratic civilian control in the security and defence sector, in particular in the border department.*

*The procedure for defining the concept of democratic civilian control as a result of highlighting only its essential features: a set of legal measures or procedures of legal, organizational, personnel or other content (nature), to ensure the priority of law, legitimacy, legality, publicity and accountability of the security sector and defence, and the promotion of their effective activities in the performance of functions, national security of the state.*

*The key principles of democratic civilian control over the security and defence sector are highlighted: the dominance of the civilian sphere of society over the military, which is the main regulatory factor in determining the content of democratic civilian control over the security and defence sector; communication between civilians and the military in the interests of society; professionalization of military service, which generates trust and growth of the authority of service in society.*

*The following mechanisms of democratic civil control in the border service are analysed: the legal mechanism is the basis for its democratization and the foundation of all forms and types of both state and public control (adoption of relevant legal documents, the purpose of which is to clearly define terminology, functions, rights and responsibilities of the parties; meeting the requirements for openness and publicity of the agency); organizational mechanism is the clarity of the structure and organizational and staffing features in various forms and types of state and public control (provides clarity and specification of control; reflects the specifics of its organizational staffing structure); public councils and consultations; Public-private partnership in Ukrainian society, and especially in the security and defence sector, is an unknown type of control that has not received the necessary development and functioning.*

**Key words:** public control, civil control, border department, rules and principles, legality.