

УДК 351:354:658.3:35:007

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2021.3.19>

ОСНОВНІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ У ДЕРЖАВНІЙ ПРИКОРДОННІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

Тушко К.Ю. – доктор педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри психології, педагогіки та соціально-економічних дисциплін
факультету забезпечення оперативно-службової діяльності
Національної академії Державної прикордонної служби України
ORCID: 0000-0003-4981-9925

Мірошніченко А.А. – кандидат педагогічних наук,
начальник (декан) факультету правоохоронної діяльності
Національної академії Державної прикордонної служби України
ORCID: 0000-0001-9397-8857

Олешко Д.О. – кандидат психологічних наук,
викладач кафедри прикордонної служби
факультету безпеки державного кордону
Національної академії Державної прикордонної служби України
ORCID: 0000-0001-7515-1629

Стаття присвячена проблемі реалізації демократичного цивільного контролю у Державній прикордонній службі України. Проаналізовано наукові праці різного спрямування (монографії, дисертації, наукові публікації) з метою отримання цілісного уявлення про стан демократичного цивільного контролю у секторі безпеки та оборони, зокрема у прикордонному відомстві.

Розкрито поняття «демократичний цивільний контроль» як результат виокремлення тільки суттєвих його ознак, тобто це сукупність законних заходів або процедур правового, організаційного, кадрового або іншого змісту (характеру) з метою забезпечення пріоритету права, легітимності, законності, публічності та підзвітності сектора безпеки й оборони та сприяння його результативній діяльності з виконання функцій національної безпеки держави.

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

Проаналізовано такі механізми демократичного цивільного контролю у прикордонній службі: правовий механізм, що 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 у чіткому визначенні термінології, функцій, прав та обов'язків сторін; задоволення вимог щодо відкритості та публічності відомства); організаційний механізм, що відповідає за чіткість структури та організаційно-штатних особливостей у різних формах та видах державного і громадського контролю (забезпечує чіткість та конкретизацію контролю; відображає специфіку його організаційної штатної структури); громадські ради та консультації; державно-приватне партнерство в українському суспільстві, а особливо у секторі безпеки та оборони, що є маловивченим видом контролю, який не отримав необхідного розвитку та функціонування.

Ключові слова: публічний контроль, цивільний контроль, прикордонне відомство, права та принципи, законність.

Tushko K.Yu., Miroshnichenko A.A., Oleshko D.O. Main mechanisms of implementation of democratic civil control in the State Border Guard Service of Ukraine

The article is devoted to the problem of implementation 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 defense 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 defense, and promoting their effective activities in the performance of functions, national security of the state.

The key principles of democratic civilian control over the security and defense 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 defense sector; communication between civilians and the military in the interests of society; professionalization of military service, which creates trust and increases the authority of service in society.

The following mechanisms of democratic civil control in the border service are analyzed: 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 defense sector, is an unknown type of control that has not received the necessary development and functioning.

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

Постановка проблеми. Ступінь змін, які відбуваються наразі в сучасному суспільстві, свідчить про те, що людська спільнота перебуває у стані активного розвитку. Такий розвиток подій зумовлює реформи, трансформації та інновації в різних суспільно-політичних і культурно-освітніх закладах. Значний вплив на функціонування держави та її інститутів мають темпи наукового прогресу, поява нових інформаційно-комунікаційних технологій і насамперед статус сучасних технологій. З огляду на це у сучасному співтоваристві існує багато протиріч між індивідами, між соціальними групами та індивідами, між групами й організаціями суспільства тощо. Першочерговим завданням сучасного державного управління є формулювання відповідей на актуальні суспільно-політичні питання, вирішення суперечностей. В Україні ці питання є особливо актуальними, оскільки це відбувається в умовах переходу від тоталітарної системи до демократичної, військової агресії Російської Федерації, нездатності політичних еліт виконувати свою роль у суспільстві, відсутності належної політичної культури. Українська держава намагається узагальнити світовий досвід реформ у соціально-економічній і політичній сферах для ефективного здійснення власної модернізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Використання теоретичних розробок на практиці можливе лише за оптимального стану досліджень актуальних питань. Розглянуто конкретну інформаційну базу з проблем визначення категоріального апарата демократичного цивільного контролю сектора безпеки та оборони. За результатами цього аналізу ми дійшли таких висновків: 1) в Україні активно впроваджується демократичний цивільний контроль у публічному просторі; 2) наукові досягнення місцевих вчених становлять достатню для аналізу кількість; 3) правоохоронні органи починають здійснювати демократичний громадянський контроль. З огляду на це ми проаналізували дослідження вчених, які активно займаються демократичним цивільним контролем в управлінні, а саме:

П. Богущького [4], С. Грищенка [2], О. Довганя [4], І. Дороніна [4], І. Кушніра [9], О. Петришина [4], В. Пилипчука [4], Ф. Флурі [3], В. Ященко [4] та інших.

Мета статті – на основі аналізу теоретико-методологічних засад механізму державного управління розвитком електронної демократії та електронного урядування у сфері охорони здоров'я розробити науково обґрунтовані напрями їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Легітимність – це основний принцип функціонування громадянського суспільства, що є стандартом сучасної спільноти. Легітимність, діалог між державою та суспільством, укладення нового суспільного договору в українській громаді, переоцінка системи національної безпеки – це ті нагальні питання, які Україна має вирішувати. У країні колишнього пострадянського простору проблема національної безпеки сприймалася в контексті існування лише зовнішніх і внутрішніх ворогів. Наслідком такої ситуації стала нерезформованість державного управління, зокрема військового управління, а також відсутність системи демократичного цивільного контролю (далі – державні документи). Слід зазначити, що навіть українське суспільство не було готове до такої громадської активності та позиції.

Сектор безпеки та оборони України заслуговує на особливу увагу, оскільки країна геополітично була найближчою до Європи в складі СРСР і тому мала велику кількість військових частин і вищих військових навчальних закладів. Після проголошення незалежності в Україні військові та правоохоронні підрозділи були віднесені до новостворених галузевих міністерств. Для розуміння суті проблеми, запропонованої в науковій роботі, необхідно звернутися до історичного аналізу процесів формування державних документів у секторі безпеки та оборони України. Основне визначення державних облігацій в Україні наведено в Законі України «Про національну безпеку України» та підкреслює лише їх істотні характеристики: низку правових заходів чи процедур правового, організаційного, персонального чи іншого змісту (характеру), забезпечення першості, легітимності, законності, гласності і підвітності секторів безпеки та оборони, а також сприяння їхній ефективній діяльності з виконання функцій національної безпеки держави.

Запропоноване визначення державних облігацій відображає їх основні складники. У демократичних суспільствах можливі державні облігації в соціальному та владному варіантах. Слід також підкреслити, що в системі державного управління існують окремі підсистеми державних цінних паперів: зовнішня та внутрішня.

Підсистему внутрішнього контролю здійснюють уповноважені структурні підрозділи, між якими існує адміністративне підпорядкування.

Підсистема зовнішнього контролю є більш цінною, оскільки це громадський контроль за оцінкою вартості державних органів, державних підприємств, організацій, установ (зокрема, тих, що надають адміністративні, соціальні та інші послуги), місцевого самоврядування, соціальних програм та виконання державних функцій у сфері безпеки. Суть державних документів у сфері безпеки та оборони полягає в поєднанні зовнішніх і внутрішніх елементів, а основними критеріями такого контролю є нормативно-правові документи та морально-етичні цінності і норми, система загальнолюдських цінностей тощо. Таким чином, зміст державних документів як наглядного дзеркала, а також структурно-дизайнерського інструменту відображає функціональні характеристики сектора безпеки та оборони.

Державні облігації поєднують такі важливі аспекти, як загальне і приватне, публічне та персональне, що є взаємозалежними. Це означає, що в секторі

безпеки та оборони громадський й особистий контроль (нагляд) мають збігатися. Відповідно до цієї інтерпретації державні облігації є водночас соціальним та особистим феноменом, глибина якого залежить від аудиторії, унікальності й різноманітності особистого. Проаналізований діалектичний характер державних паперів підтверджує спрямованість контролю на загальне, а також прагнення гарантувати безпеку особистості, її прав і свобод, тобто активно враховувати потреби окремих осіб [5].

Слід виокремити термін «демократичний» у визначенні державних документів, який означає залучення широкої громадськості до сфери державного управління через здійснення контрольних функцій. Саме існування громадянського контролю є ознакою демократичного суспільства та одним із напрямів формування громадянського суспільства, що сприяє розвитку демократичних і політичних інститутів.

Сучасне українське законодавство закладає правову основу для державних документів у сфері безпеки та оборони. Наприклад, у ст. ст. 5, 38 Основного Закону (Конституції) України зазначено, що народ як носій суверенітету та єдине джерело влади, що здійснюється органами державної влади та місцевого самоврядування, і громадяни можуть брати участь у державному управлінні [1].

Інший нормативно-правовий документ, зокрема ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», вказує, що однією з форм громадського контролю є громадські слухання, на яких орган місцевого самоврядування зустрічається з посадовими особами та формулює пропозиції на відповідні теми [10].

У ст. 10 Закону України «Про інформацію» визначено, що обов'язком органів державної влади та місцевого самоврядування є надання інформації про стан своєї діяльності та рішень [8]. У ч. 3 ст. 13 цього ж Закону зазначено, що держава має бути суб'єктом інформаційних відносин про гарантований вільний доступ до статистичної інформації на основі запиту; у ст. 43 наголошено, що до прав учасників інформаційних відносин належить право на доступ до інформації про діяльність народних депутатів, органів місцевого самоврядування, місцевих адміністрацій, а також передбачено відповідальність за порушення інформаційного законодавства [6].

Варто звернутися до змісту Закону України «Про звернення громадян», згідно з ч. 1 ст. 1 якого кожен громадянин України має право звертатися зі скаргами та пропозиціями до органу державної влади, місцевого самоврядування, організації, установ, об'єднань незалежно від форм власності [7].

В Україні сформовано ініціативи щодо розширення меж функцій громадського контролю, що свідчить про об'єктивність змісту державних документів. Існує так звана «класифікація» суб'єктів громадського контролю, їх поділяють на організовані та неорганізовані види.

З огляду на проаналізовані вище правові документи можна дійти висновку, що суб'єктами громадського контролю не можуть бути лише громадські організації. Кожен громадянин має право здійснювати контроль, незалежно від його участі в тій чи іншій організації. Таким чином, суб'єктом громадського контролю є кожен учасник суспільних відносин, не наділений владою та державною владою. Така позиція підвищує ефективність заходів контролю, оскільки до їх реалізації може бути залучено широку громаду. Державні облігації через сектор безпеки та оборони передбачають реалізацію деяких ключових принципів:

– домінування громадянського суспільства над військовим, що є основним регулювальним фактором під час визначення змісту державних документів щодо сектора безпеки та оборони;

– спілкування між цивільними та військовими в інтересах суспільства;

– професіоналізація військової служби, що створює довіру та зростання службового авторитету в суспільстві.

З моменту проголошення незалежності Україна створила систему державних цінних паперів у сфері безпеки та оборони і позиціонувала її як пріоритетну в процесі демократизації суспільства. Однак цей процес є дещо складним, оскільки в Україні бракує повноцінного громадянського суспільства. На цьому тлі завданням влади є розробка алгоритму налагодження цивільно-військового співробітництва. Це вже призводить до систематизації й адекватного контролю над сектором безпеки та оборони.

Механізми державних цінних паперів є частиною загальної системи державного контролю та мають свої специфічні режими роботи, що враховують сучасний зміст контрольної діяльності у сфері безпеки та оборони. З огляду на це необхідно посилити і вдосконалити механізми розміщення державних облігацій у Державній прикордонній службі України (далі – ДПСУ).

Правовий механізм державних паперів у сфері безпеки та оборони, особливо у ДПСУ, є основою її демократизації та здійснення всіх форм і видів державного та громадського контролю. Всі способи і форми державних паперів вимагають прийняття відповідних правових документів, метою яких є чітке визначення термінології, функцій, прав та обов'язків сторін. У ДПСУ частково розроблений правовий механізм щодо державних облігацій, який відповідає вимогам департаменту щодо відкритості та публічності.

Організаційний механізм державних цінних паперів – це чітка структура, а також організаційно-особистісні характеристики в різних формах і видах державного та громадського контролю. Такий механізм забезпечує чіткість та конкретизацію державних цінних паперів у ДПСУ. В прикордонному відомстві урядові документи відображають специфіку організаційної структури персоналу, тому є унікальними і дають змогу громадськості їх контролювати. Громадські ради та консультації є популярними формами державних документів у секторі безпеки та оборони. Процеси цих форм державних облігацій та результати їх функціонування детально представлені в ДПСУ. Державно-приватне партнерство в українському суспільстві, зокрема в секторі безпеки та оборони, є досі маловивченим типом державних облігацій, який не має необхідного розвитку та функцій. Для розвитку такого партнерства Україні потрібно вивчити досвід провідних країн світу і створити власну адаптивну модель партнерства у сфері безпеки та оборони, особливо в сучасний історичний період.

Наведені у статті механізми реалізації державних цінних паперів у ДПСУ цим переліком не обмежуються. Проте врахування досвіду функціонування державних цінних паперів у розвинених країнах світу дозволило сформулювати відповідні механізми для державних цінних паперів у секторі безпеки та оборони України. Можна сказати, що такі механізми є унікальними, оскільки вони адаптовані до українських реалій.

Висновки і пропозиції. Слід зазначити, що проаналізовані вище механізми реалізації державних облігацій у ДПСУ необхідно вдосконалювати та розширювати. Проте наразі прикордонне відомство зробило значні кроки для забезпечення державної безпеки, що сприяло його демократизації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *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, В. Бадріа. Вид. 2-ге, доопрац. і доп. Київ, 2016. 272 с.
4. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки та оборони: теорія і практика : навчальний посібник / В. Ященко та ін.; за заг. ред. В. Пилипчука. 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. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 46. Ст. 366.
6. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI.
7. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
8. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48.
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 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. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

REFERENCES:

1. Konstytucija Ukrainy [Constitution of Ukraine]: adopted at the fifth session. Verkhov. Council of Ukraine June 28 1996. *Vidomsti Verkhovni Radi Ukrainy*. 1996. № 30. P. 141.
2. Grishchenko, S. (2011) Pidghotovka ta realizacija proektiv publichno-pryvatnoho partnerstva : prakt. posib. [Preparation and implementation of public-private partnership projects: practice way for local authorities]. *Government and business*. Kyiv: FOP Moskalenko O.M., 140 p.
3. Demokratychnyj cyvilnyj kontrolj nad sektorom bezpeky: aktualjni dzherela [Democratic civilian control over the security sector: current sources] / ed. F. Fleury and W. Badrak. 2 edition, revised and supplemented. Kyiv. 272 p.
4. Demokratychnyj cyvilnyj kontrolj nad sektorom bezpeky i oborony: teorija i praktyka : navchalnyj posibnyk. (2020) [Democratic civil control over the security and defense sector: theory and practice: a textbook] / V. Yashchenko ta in.; for the head ed. V. Pilipchuk. Kyiv ; Odessa : Phoenix, 224 p.
5. Zakon Ukrainy "Pro demokratychnyj cyvilnyj kontrolj nad Vojennoju orghanizacijeu i pravookhoronnyjmi orghanamy derzhavy" [Law of Ukraine "On Democratic Civil Control over the Military Organization and Law Enforcement Bodies of the State"] of 19.06.2003 № 975-IV. *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukrainy*. 2003. № 46, p. 366.
6. Zakon Ukrainy "Pro dostup do publichnoji informaciji" [Law of Ukraine "On Access to Public Information"] of January 13, 2011. № 2939-VI.
7. Zakon Ukrainy "Pro zvernennja ghromadjan" [Law of Ukraine "On Citizens' Appeals"]. *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukrainy*. 1996. № 47. P. 256.
8. Zakon Ukrainy "Pro informaciju" [Law of Ukraine "On Information"]. *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukrainy*. 1992. № 48.

9. Kushnir, I. Suspiljni informacijni vidnosyny v dijalnosti orghaniv okhorony derzhavnogho kordonu [Public information relations in the activities of state border guards]. *Educational and scientific support of law enforcement agencies and military formations of Ukraine* : theses of the VIII All-Ukrainian Scientific and Practical Conference, m. Khmelnytsky, December 10, 2015. Khmelnytsky : NADPSU Publishing House, 2015. P. 141.

10. Pro misceve samovrjaduvannja v Ukrajinі [On local self-government in Ukraine]: Law of Ukraine. *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukrainy*. 1997. № 24. Art. 170.