

Administrative law and process; finance law; information law

УДК 342.61

Подольяка Анатолій Миколайович

*доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,
завідувач кафедри теорії держави і права та конституційного права
Навчально-науковий інститут права імені Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

Podoliaka Anatolii

*Doctor of Science in Law, Professor, Honored Lawyer of Ukraine,
Head of the Department of Theory of State and Law and Constitutional Law
Educational-Scientific Institute of Law named after Volodymyr the Great
Interregional Academy of Personnel Management*

ORCID: 0000-0001-7486-8302

Христинченко Надія Петрівна

*доктор юридичних наук, професор, старший науковий співробітник
Науково-дослідний відділ проблем
інформаційно-аналітичного забезпечення в сфері освітньої діяльності
Науково-дослідного центру Військового інституту
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Khrystynchenko Nadiia

*Doctor of Science in Law, Professor, Senior Research Fellow
The Research Department of the Problems of
Information and Analytical Support in the
Field of Educational Activity of the
Research Center of Military Institute
Taras Shevchenko National University of Kyiv*

ORCID: 0000-0001-7473-7193

Шопіна Ірина Миколаївна

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівський державний університет внутрішніх справ*

Shopina Iryna

*Doctor of Science in Law, Professor,
Professor of the Department of Administrative and Legal Disciplines
Lviv State University of Internal Affairs*

ORCID: 0000-0003-3334-7548

**ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ
З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО
КОНТРОЛЮ НАД СИЛАМИ ОБОРОНИ
FEATURES OF INTERACTION OF THE MINISTRY OF
DEFENSE OF UKRAINE WITH OTHER SUBJECTS OF
DEMOCRATIC CIVIL CONTROL OVER THE DEFENSE FORCES**

***Анотація.** Метою статті є визначення особливостей взаємодії Міністерства оборони України з іншими суб'єктами демократичного цивільного контролю над Силами оборони.*

З'ясовано обставини, що підтверджують важливість правового регулювання взаємодії Міністерства оборони України з іншими суб'єктами.

Визначено, що взаємодія Міністерства оборони України з суб'єктами демократичного цивільного контролю над Силами оборони уявляє собою узгоджену скоординовану діяльність, спрямовану на отримання спільними зусиллями відомостей та даних про недоліки у функціонуванні вказаних Сил та розробки моделі їх оптимізації у правовому, воєнному, соціальному, економічному та інших аспектах.

До особливостей взаємодії оборонного відомства з іншими суб'єктами демократичного цивільного контролю віднесено: а) провідний характер комунікативної функції взаємодії як процесу передання даних від комунікатора (Міністерства оборони України) до одержувачів (органів законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого самоврядування, громадськості); б) забезпечення за допомогою взаємодії зворотного зв'язку між функціонуванням Сил оборони та відображенням такого функціонування на правовому рівні у вигляді дотримання принципів верховенства права та інтолерантності до корупції; в) використання взаємодії між Міністерством оборони України та іншими суб'єктами демократичного цивільного контролю як дієвого чинника попередження соціальних конфліктів в суспільстві, викликаних обмеженням вільного обігу інформації в умовах правового режиму воєнного стану; г) формування завдяки взаємодії експертного середовища, зусилля якого спрямовані на пошук оптимальних шляхів функціонування та розвитку Сил оборони в умовах повномасштабного збройного конфлікту; ґ) створення у системі взаємодії між Міністерством оборони України та іншими суб'єктами демократичного цивільного контролю оптимального балансу між прозорістю та дотриманням вимог інформаційної безпеки.

Ключові слова: *демократичний цивільний контроль, Сили оборони, сектор безпеки і оборони, Міністерство оборони України, взаємодія, Збройні Сили України.*

Summary. *The purpose of the article is to determine the features of interaction between the Ministry of Defense of Ukraine and other subjects of democratic civilian control over the defense forces.*

The article establishes circumstances confirming the importance of legal regulation of interaction between the Ministry of Defense of Ukraine and other subjects.

The author substantiates that the interaction of the Ministry of Defense of Ukraine with the subjects of democratic civilian control over the Defense Forces is a coordinated activity aimed at obtaining by joint efforts information and data on shortcomings in the functioning of these Forces and developing a model for their optimization in the legal, military, social, economic and other aspects.

The features of the interaction of the defense department with other subjects of democratic civilian control are attributed to: a) the leading nature of the communicative function of interaction as a process of transferring data from the communicator (Ministry of Defense of Ukraine) to recipients (legislative, executive and judicial authorities, local governments, the public); b) providing, through interaction, a feedback between the functioning of the Defense Forces and the reflection of such functioning at the legal level through compliance with the principles of the rule of law and intolerance to corruption; c) the use of interaction between the Ministry of Defense of Ukraine and other subjects of democratic civilian control as an effective factor in preventing social conflicts in society caused by the restriction of the free circulation of information under the legal regime of martial law; d) the formation, thanks to the interaction, of an expert environment, whose efforts are aimed at finding optimal ways for the functioning and development of the defense forces in the conditions of a full-scale armed conflict; e) creating in the system of interaction between the Ministry of Defense of Ukraine and other subjects of democratic civil control an optimal balance between transparency and compliance with information security requirements.

Key words: *democratic civilian control, Defense Forces, security and defense sector, Ministry of Defense of Ukraine, interaction, Armed Forces of Ukraine.*

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Здобуття перемоги над збройними силами держави-агресора потребує активної скоординованої діяльності всіх органів виконавчої влади, що належать до суб'єктів сектору безпеки та оборони, і, одночасно, наділені повноваженнями здійснювати демократичний цивільний контроль у вказаному секторі. Центральне місце серед них належить Міністерству оборони України, правовий статус якого носить двоїстий характер, поєднуючи повноваження органу публічного адміністрування й органу військового управління. Демілітаризація діяльності оборонного відомства, розмежування адміністративно-політичних та військово-управлінських функцій між Міністром оборони України та Головнокомандувачем Збройних Сил України посилили потенціал розвитку контрольних функцій Міністерства як суб'єкта демократичного цивільного контролю над Силами оборони. Однак питання взаємодії оборонного відомства з іншими суб'єктами публічного адміністрування та іншими органами ще недостатньо висвітлено у правових наукових джерелах, що, у поєднанні з гостроактуальністю вказаної проблематики, обумовлює важливість дослідження вказаних питань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблеми діяльності Міністерства оборони України в аспекті контрольної діяльності та правового забезпечення означених процесів, а також питання взаємодії Сил оборони з іншими суб'єктами розглядали у своїх роботах І. Коропатнік, А.Лойшин, В. Пашинський, С. Стецюк, В. Топольницький та інші автори. І. Коропатнік дослідив особливості функціонування оборонного відомства в контексті організації та здійснення цивільно-військового співробітництва, яке автор розуміє як провідний напрям взаємодії громадянського суспільства і Збройних Сил України у вигляді відносин, які складаються між органами військового

управління, з'єднаннями, військовими частинами і підрозділами з одного боку, і інститутами громадянського суспільства [1]. А. Лойшин теоретично обґрунтував та надав науково-методичні і практичні рекомендації з оцінювання ефективності системи внутрішнього контролю в установі Міністерства оборони України шляхом удосконалення науково-методичного апарату оцінювання ефективності системи внутрішнього контролю оборонного відомства [2]. В. Пашинський розглянув процеси взаємодії і правовий статус Міністерства оборони України в контексті адміністративно-правового забезпечення оборони нашої держави [3]. С. Стецюк проаналізував особливості діяльності Міністерства оборони України в контексті адміністративної реформи й обґрунтував, що у процесі організаційно-правових перетворень оборонного відомства поєднуються започатковані вказаною реформою напрями (функціональний підхід до діяльності центральних органів виконавчої влади, спрямованість на підвищення ролі міністрів як політичних діячів) із виробленими у процесі становлення Української держави і її Збройних Сил векторами (демілітаризації органів виконавчої влади, досягнення сумісності зі структурами систем управління держав-членів НАТО і трансформації низки управлінських функцій у функції публічного адміністрування) [4]. Однак слід сказати, що правовий статус Міністерства оборони України у контексті взаємодії з іншими суб'єктами демократичного цивільного контролю залишається недостатньо дослідженим.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення особливостей взаємодії Міністерства оборони України з іншими суб'єктами демократичного цивільного контролю над Силами оборони.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Категорія взаємодії у сучасних наукових дослідженнях набула нового звучання, оскільки

функціонування суб'єктів публічного адміністрування в умовах інтенсивного розвитку інформаційних технологій потребує постійної уваги та регламентованості своїх складових на нормативно-правовому рівні. Особливо актуалізувалася проблема належного правового забезпечення взаємодії суб'єктів, що входять до складу сектору безпеки і оборони, в умовах повномасштабної збройної агресії Російської Федерації. Значущість правового регулювання взаємодії Міністерства оборони України з іншими учасниками контрольних процесів у системі демократичного цивільного контролю обумовлена трьома основними обставинами. По-перше, це важливість виконання комунікативної функції взаємодії, яка визначає зміст та спрямованість активності комунікатора (Міністерства оборони України) по відношенню до одержувачів інформації, якими виступають не лише інші органи публічного адміністрування та органи публічної влади загалом, а й все громадянське суспільство та окремі громадяни. В умовах правового режиму воєнного стану існування злагодженої несуперечливий комунікації є запорукою об'єднання зусиль всіх суб'єктів суспільних відносин у забезпечення адекватної відсічі російській збройної агресії та подоланні її негативних наслідків. Можна констатувати, що на теперішній час напрям взаємодії Міністерства оборони України з громадянським суспільством є достатньо активним і дозволяє використовувати на добровільній основі ресурси підприємств, установ та організацій всіх форм власності, фізичних та юридичних осіб для виконання оперативних завдань, які щоденно постають перед Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями.

Другою обставиною, яка обумовлює важливість правового регулювання у досліджуваній сфері, є забезпечення за допомогою взаємодії зворотного зв'язку між діями Міністерства оборони України та тими правовими, економічними, воєнними, соціальними та іншими

наслідками, які при цьому виникають. Оборотний зв'язок як ключова ознака взаємодії потребує свого врахування у діяльності Міністерства оборони України на рівні дій посадових осіб відносно каналів отримання відомостей про об'єкт демократичного цивільного контролю, способів узагальнення таких даних, методів їх аналізу та особливостей викладення пропозицій, рекомендації та висновків за результатами здійснення заходів зворотного зв'язку. При цьому на всіх етапах визначення особливостей такого зв'язку необхідно користуватися науково обґрунтованими методами, які дозволяють отримувати об'єктивну, валідну, надійну та достовірну інформацію щодо соціальних та інших процесів, стан протікання яких слугує підставою прийняття певних управлінських рішень.

Третя обставина, що слугує підтвердженням важливості правового регулювання взаємодії Міністерства оборони України з іншими суб'єктами, пов'язана ключовим значенням демократичного цивільного контролю для забезпечення ефективного функціонування сектору безпеки і оборони за рахунок зниження негативного впливу корупційних ризиків, попередження нераціонального використання коштів державного бюджету, спрямованих на потреби оборони, а також попередження соціальних конфліктів, які можуть бути пов'язані із недостатністю відомостей та даних щодо особливостей функціонування Міністерства оборони України, Збройних Сил України та інших військових формувань в умовах обмеження вільного руху інформації, викликаного вимогами правового режиму воєнного стану.

Перелік суб'єктів демократичного цивільного контролю міститься у ч.1 ст.4 Закону України «Про національну безпеку України» і включає всі гілки державної влади – законодавчої, виконавчої та судової, а також органи місцевого самоврядування [5]. Взаємодія кожного з означених суб'єктів з Міністерством оборони України обумовлена цим розподілом.

Відносини оборонного відомства з Парламентом і судами будуються з урахуванням системи струмувань і противаг, яка у правових незалежних державах забезпечує баланс державної влади. Відносини Міністерства оборони України з Кабінетом Міністрів України як суб'єктом демократичного цивільного контролю носять ієрархічний характер, оскільки Уряд як вищий орган виконавчої влади наділений повноваженнями здійснення виконавчої влади через Міністерство оборони України, що знайшло своє відображення у ч.2 ст.1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [6]. Натомість, відносини оборонного відомства з іншими міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади носять горизонтальний характер і будуються на партнерській основі з урахуванням кола повноважень кожного органу виконавчої влади. При цьому оборонне відомство, виходячи із положень пп.80 і 80-1 Положення про Міністерство оборони України, не лише забезпечує досліджуваний вид контролю, але й має створювати необхідні для його здійснення іншими учасниками контрольної діяльності умови [7]. Тут проявляється двоїстий характер правового статусу Міністерства оборони України, про який вже йшлося вище, і знаходить свій вияв роль цивільного оборонного відомства у секторі безпеки і оборони.

Окремий вид повноважень Міністерства оборони України стосується його обов'язку інформувати громадськість та засоби масової інформації про результати контрольних заходів, здійснюваних у межах досліджуваного нами виду контролю. Транспарентність діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони є рисою, притаманною всім демократичним правовим державам, і особливо вираженою у сфері демократичного цивільного контролю. Висвітлення результатів контрольної діяльності за допомогою виступів посадових осіб (як суб'єктів, так і об'єктів контролю), публікацій у засобах масової інформації, звітів є запорукою створення достатніх умов для участі

широких верств громадськості у системі державного управління, а також передумовою залучення так званого експертного середовища для пошуку оптимальних шляхів розвитку оборонного відомства, Збройних Сил України та інших військових формувань. Мова, зокрема, йде про науковців, дослідження яких пов'язані з удосконаленням правового статусу Міністерства оборони України, громадських організацій, які спеціалізуються на різних аспектах діяльності сектору безпеки і оборони, що знайшло відображення в їх статутах, представників міжнародних організацій, інтереси яких пов'язані із наданням допомоги у сфері удосконалення публічного управління, додержання прав і свобод людини та громадянина, захисту цивільного населення у збройних конфліктах, тощо.

Наступною особливістю взаємодії у досліджуваній сфері є необхідність додержання вимог інформаційної безпеки під час здійснення заходів демократичного цивільного контролю, суб'єктами яких є Міністерство оборони України та інші державні органи [8, с.980]. Правовий режим воєнного стану накладає свій відбиток на всі інформаційні процеси, і особливо важливими стають збереження державної таємниці, попередження ризиків витоку інформації у секторі безпеки і оборони, а також нівелювання негативного впливу противника на українську інформаційну сферу, що може проявлятися як у здійсненні кібератак, так і у поширенні панічних, депресивних та інших деструктивних настроїв серед населення. Отже, необхідним є додержання оптимального балансу між тією інформацією, відомостями та даними, розповсюдження яких створить оптимальні умови для подолання існуючих недоліків діяльності об'єктів контролю, та тією інформацією, яка може бути використана противником для того, щоб послабити координацію зусиль органів публічної влади, громадянського суспільства та інших суб'єктів для відсічі російської збройної агресії.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Взаємодія Міністерства оборони України з іншими суб'єктами демократичного цивільного контролю над Силами оборони уявляє собою узгоджену скоординовану діяльність, спрямовану на отримання спільними зусиллями відомостей та даних про недоліки у функціонуванні вказаних Сил та розробки моделі їх оптимізації у правовому, воєнному, соціальному, економічному та інших аспектах.

До особливостей взаємодії оборонного відомства з іншими суб'єктами демократичного цивільного контролю слід віднести: а) провідний характер комунікативної функції взаємодії як процесу передання даних від комунікатора (Міністерства оборони України) до одержувачів (органів законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого самоврядування, громадськості); б) забезпечення за допомогою взаємодії зворотного зв'язку між функціонуванням Сил оборони та відображенням такого функціонування на правовому рівні у вигляді додержання принципів верховенства права та інтолерантності до корупції; в) використання взаємодії між Міністерством оборони України та іншими суб'єктами демократичного цивільного контролю як дієвого чинника попередження соціальних конфліктів в суспільстві, викликаних обмеженням вільного обігу інформації в умовах правового режиму воєнного стану; г) формування завдяки взаємодії експертного середовища, зусилля якого спрямовані на пошук оптимальних шляхів функціонування та розвитку Сил оборони в умовах повномасштабного збройного конфлікту; ґ) створення у системі взаємодії між Міністерством оборони України та іншими суб'єктами демократичного цивільного контролю оптимального балансу між прозорістю та додержанням вимог інформаційної безпеки.

Напрями подальших наукових досліджень мають бути пов'язані із визначенням кола сумісних контрольних заходів, що проводяться

Міністерством оборони України та іншими суб'єктами демократичного цивільного контролю над Силами оборони.

Література

1. Коропатнік І.М. Взаємодія громадянського суспільства і Збройних Сил України : адміністративно-правові засади. Київ : Леся, 2016. 412 с.
2. Лойшин А.А. Обґрунтування рекомендацій з оцінки ефективності системи внутрішнього контролю установи Міністерства оборони України: Дисертація ...доктора філософії : Спеціальність 254. Київ, 2020. 259 с.
3. Пашинський В.Й. Забезпечення оборони України : адміністративно-правові аспекти : монографія. Київ : Освіта України, 2018. 407 с.
4. Stetsiuk S.P. Legal aspects of cooperation Ukraine and NATO during 1991–2000. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 4. Vol. 3. P. 186–193.
5. Про національну безпеку України : Закон України 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
7. Положення про Міністерство оборони України : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF#Text>
8. Zhukov S., Khomiakov D., Khrystynchenko N., Shpenov D., Shopina I. Cybersecurity : Legal and Organizational Support in Leading Countries, NATO and EU Standards. *Journal of Security & Sustainability Issues*. 2020. № 9(3). P. 977-992.

References

1. Koropatnik I.M. Vzaiemodiia hromadianskoho suspilstva i Zbroinykh Syl Ukrainy : administratyvno-pravovi zasady. Kyiv: Lesia, 2016. 412 s. [in Ukrainian].
2. Loishyn A.A. Obgruntuvannia rekomendatsii z otsinky efektyvnosti systemy vnutrishnoho kontroliu ustanovy Ministerstva oborony Ukrainy : Dysertatsiia ...doktora filosofii : Spetsialnist 254. Kyiv, 2020. 259 s. [in Ukrainian].
3. Pashynskiy V.I. Zabezpechennia oborony Ukrainy : administratyvno-pravovi aspekty : monohrafiia. Kyiv : Osvita Ukrainy, 2018. 407 s. [in Ukrainian].
4. Stetsiuk S.P. Legal aspects of cooperation Ukraine and NATO during 1991–2000. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 4. Vol. 3. P. 186–193. [in English].
5. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy : Zakon Ukrainy 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> [in Ukrainian].
6. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy : Zakon Ukrainy 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> [in Ukrainian].
7. Polozhennia pro Ministerstvo oborony Ukrainy : zatverdzheno postanovoju Kabinetu Ministriv Ukrainy 26.11.2014 № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
8. Zhukov S., Khomiakov D., Khrystynchenko N., Shpenov D., Shopina I. Cybersecurity : Legal and Organizational Support in Leading Countries, NATO and EU Standards. *Journal of Security & Sustainability Issues*. 2020. № 9(3). P. 977-992. [in English].