

**П.О. БАРБУЛ**

*Павло Олексійович Барбул, аспірант Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ**

Міністерство оборони України (далі – Міноборони) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період. Міноборони є ЦОВВ та військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України та Держспецтрансслужба.

Організаційно-функціональна структура Міноборони не повною мірою відповідає сучасному стану суспільних відносин та зовнішньополітичній ситуації. Це негативно позначається на ефективності державного управління сферою оборони. Потреба реформування сфери оборони загалом та Міноборони зокрема визначена на державному рівні в Стратегії національної безпеки України (2015 р.), Воєнній доктрині України (2015 р.), Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України (2016 р.), Стратегічному оборонному бюлетені України (2016 р.).

Ключове завдання, яке має бути розв'язано в ході реформування Міноборони, – це перетворення його на цивільне міністерство, спроможне формувати державну політику в сфері своєї відповідальності, позбавлення його невластивих повноважень та, виходячи з цього, оптимізація його організаційної структури, яка має забезпечувати ефективне й результативне виконання завдань та функцій, що покладаються на міністерство.

Тому **метою** статті є аналіз проблем, що наявні в організаційній структурі Міноборони, а також визначення шляхів їх вирішення.

Питання організації та функціонування органів виконавчої влади досліджували такі вітчизняні адміністративісти: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.А. Дерезь, Л.Є. Кисіль, В.К. Колпаков, Є.Б. Кубко, О.В. Муза, В.П. Нагребельний, Н.Р. Нижник, В.М. Селіванов, С.Г. Стеценко, В.Ф. Цветков та інші. Але проблематика правового забезпечення реформування організаційної структури Міноборони з урахуванням сучасних потреб сфери оборони не була предметом уваги науковців.

Організаційна структура органу виконавчої влади визначається, орієнтуючись на його функції. В основному точки зору на зміст організаційної структури органу виконавчої влади досить схожі. Відмінності полягають не в різному розумінні організаційної структури, а в акцентуванні більшої уваги на певних аспектах. Це не ускладнює розуміння організаційної структури органу виконавчої влади, а сприяє більш повному та всебічному дослідженню її сутності.

Організаційна структура – це впорядкована сукупність взаємопов'язаних елементів, що знаходяться між собою в стійких взаємостосунках, які забезпечують їх функціонування і розвиток як єдиного цілого. Елементами структури можуть бути як окремі працівники, служби, так і окремі ланки апарату управління, а взаємозв'язки між ними підтримуються через горизонтальні та вертикальні зв'язки, які носять лінійний і функціональний характер. У межах структури управління проходить управлінський процес (рух інформації і прийняття управлінських рішень), між учасниками якого розподілені завдання і функції управління, і відповідно – права й відповідальність за їх виконання<sup>1</sup>.

Під організаційною структурою органу державного управління розуміють «сукупність управлінських ланок, що мають бути розміщені в суворій співвідлеглості і забезпечувати взаємозв'язок між керівною та керованою системами»<sup>2</sup>. Організаційна структура забезпечує координацію всіх функцій управління; від організаційної структури залежить ефективна діяльність організації; структура, прийнята в даній конкретній організації, визначає організаційну поведінку її співробітників, тобто стиль управління і якість праці колективу<sup>3</sup>.

Отже, елементами організаційної структури Міноборони є структурні підрозділи та посади. Під структурним підрозділом найчастіше розуміють структурну одиницю відповідного органу виконавчої влади, яка наділена своїми функціями, правами та обов'язками на підставі затвердженого в установленому порядку положення про неї.

Вчений-адміністративіст О.М. Соловійова у своїй дисертаційній роботі виокремила ознаки, що притаманні відділам і управлінням як структурним підрозділам місцевої держадміністрації<sup>4</sup>. На нашу думку, ці ознаки повною мірою можна використовувати і для характеристики структурних підрозділів Міноборони. Такими ознаками є: 1) це частина органу виконавчої влади, що бере участь у реалізації наданої йому компетенції; 2) це організаційно оформлена група службовців, між якими розподілені обов'язки та існують ієрархічні зв'язки; 3) службовці відповідного відділу чи управління тісно пов'язані між собою у функціональному чи лінійному сенсі, виконують схожі функції чи здійснюють керівництво певним об'єктом; 4) організує діяль-

ність та здійснює керівництво відділом чи управлінням спеціально призначений керівник; 5) існують законні підстави для діяльності цих підрозділів, які в основному базуються на затверджених типових структурах.

Базовим елементом організаційної структури органу виконавчої влади є посада. Визначення посади (в державному органі, організації, установі, підприємстві) містить дисертаційне дослідження О.І. Ткачука. Це встановлено у нормативному порядку первинна структурна одиниця державного органу (організації, установи чи підприємства), яка передбачає певне коло службових повноважень (прав і обов'язків), здійснення яких в переважній більшості випадків відбувається за рахунок коштів Державного бюджету, а у випадку неналежного їх виконання (невиконання) настає службова відповідальність. До ознак посади віднесено: 1) є основною та первинною ланкою державного органу чи його структурного підрозділу; 2) створюється в розпорядчому порядку, закріплюється нормативно-правовим актом і є однією з основних категорій державної служби, державно-службових відносин; 3) є частиною компетенції відповідного органу; 4) визначає зміст діяльності і правове становище державного службовця; 5) від посади залежить обсяг, форми та методи участі державного службовця у практичному здійсненні компетенції того державного органу, в якому він працює; 6) посада забезпечує оформлення організаційно-правового становища службовців, за її допомогою закріплюються їх службові функції, ступінь участі у виконавчій діяльності, взаємозв'язок з роботою інших службовців і всього органу в цілому<sup>5</sup>.

Посади Міністра оборони та його заступників є політичними. На них не поширюється дія законодавства про державну службу. Адміністративні посади займають державні службовці.

Посади Міністра оборони, його заступників, державного секретаря міністерства, керівників структурних підрозділів є керівними. Л.Є. Кисіль визначає керівника як посадову особу, яку наділено адміністративною владою щодо очолюваного нею колективу і яка здійснює внутрішньоорганізаційне управління ним. До ознак керівника вона відносить: перебування на чолі певного формально організованого колективу; управління підлеглими, що має внутрішній (у межах організаційної структури керованої системи) та організаційний характер (організація підпорядкованої керівнику системи управління і самого процесу управління шляхом затвердження схеми управління, регулювання чисельності працюючих, їх режиму, змінності, правового становища та реалізації функцій щодо організації керівного апарату – розробка положень про структурні підрозділи, посадові інструкції тощо); здійснення управління на основі прямого підпорядкування, що у правових відносинах набуває характеру юридичної залежності однієї сторони від іншої: для посадової особи встановлюються зміст і межі юридичного владарювання шляхом надання повноважень, для громадянина – відповідні юридичні можливості та обов'язки шляхом наділення суб'єктивними правами та юридичною відповідальністю; прерогатива ухвалювати, в межах своєї компетенції, управлінські рішення, видавати акти управління; визначення юридичного змісту відносин, які керівник встановлює у колективі (надання, перерозподіл або позбавлення прав підлеглих, покладення на них обов'язків)<sup>6</sup>.

На нашу думку, в організаційній структурі Міноборони наявні наступні проблеми, які потребують вирішення: структура апарату Міноборони є нераціональною та має надмірну кількість структурних підрозділів; у сфері спрямування та координації Міністра оборони відсутні підрозділи міністерства, що формують державну політику, але наявні підрозділи, на які покладено загальні щодо роботи всього міністерства функції (юридичні, комунікаційні, внутрішнього аудиту); Міністр оборони має чотирьох заступників, кількість яких може бути зменшена; підхід до розподілу повноважень між заступниками Міністра оборони не виправдано поширюється і на державного секретаря Міноборони; діяльність двох департаментів Міноборони спрямовується та координується одночасно першим заступником Міністра оборони і заступником Міністра оборони з питань європейської інтеграції, що може провокувати компетенційні суперечності між цими посадовцями і ускладнювати діяльність названих департаментів.

Подоланням недоліків, які мають місце в діяльності виконавчої сфери держави, має сприяти проведення повноцінної адміністративної реформи, без здійснення якої неможливе системне та результативне проведення воєнної реформи<sup>7</sup>. Зараз в Україні триває реформа міністерств. Міноборони не входить до переліку пілотних міністерств, що реформуються<sup>8</sup>. Але, на нашу думку, з часом його організаційна структура також має бути реформована з урахуванням того, що в міністерствах створюються директорати політики і директорат стратегічного планування та європейської інтеграції, а також секретаріат міністерства, який виконуватиме функції із забезпечення діяльності міністерства. Потреба в реформуванні Міноборони обумовлена необхідністю підвищення його спроможності до формування державної політики.

Як визначено Типовим положенням про директорат міністерства, затвердженим постановою КМУ від 18 серпня 2017 р. № 644, директорат є самостійним структурним підрозділом апарату міністерства, що утворюється для виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням формування державної політики в одній або декількох сферах компетенції міністерства. Директорат безпосередньо підпорядкований державному секретарю міністерства. Діяльність директорату координується міністром або відповідно до розподілу обов'язків першим заступником міністра чи заступником міністра. Основними завданнями директорату є: 1) забезпечення формування державної політики на основі постійного аналізу стану справ у сфері його компетенції, вироблення альтернативних варіантів вирішення існуючих проблем; 2) здійснення моніторингу та оцінювання результатів реалізації державної політики, розроблення пропозицій щодо її продовження або коригування; 3) забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері його компетенції.

Типовим положенням про директорат стратегічного планування та європейської інтеграції, затвердженим постановою КМУ від 18 серпня 2017 р. № 644, передбачено, що директорат стратегічного планування та європейської інтеграції є самостійним структурним підрозділом апарату міністерства, що утворюється для роз-

в'язання завдань, пов'язаних із стратегічним плануванням діяльності міністерства та координацією роботи щодо забезпечення формування державної політики у сферах компетенції міністерства. Директорат безпосередньо підпорядкований державному секретарю міністерства. Діяльність директорату координується міністром.

Основними завданнями директорату є: 1) стратегічне планування діяльності міністерства, удосконалення такого планування; 2) координація роботи інших структурних підрозділів апарату міністерства із забезпечення формування державної політики у сферах компетенції міністерства та забезпечення її відповідності цілям та пріоритетам, визначеним Програмою діяльності КМУ, планам пріоритетних дій Уряду, іншим документам державної політики, положенням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з другої сторони, іншим міжнародним зобов'язанням держави<sup>9</sup>.

Науковці зазначають, що важливе науково-практичне значення має аналіз загальних закономірностей та принципів формування міністерств. До їх числа відносять: а) відповідність структури апарату міністерства змісту його функцій; б) пропорційність, економіко-організаційна доцільність структурних підрозділів міністерства; в) співвідношення розподілу та інтеграції структурних підрозділів; г) поєднання цілісності і сумісності функцій; д) чіткість диференціації структури міністерств<sup>10</sup>.

Принципами державного управління SIGMA передбачено існування структур, які дозволятимуть міністерствам виконувати функції з розробки політики і законодавства та розробляти стратегії, здійснення яких допоможе досягати цілей, для успішного виконання яких їх було створено. Міністерства мають виконувати всі відповідні завдання з планування та розвитку політики і законотворчості. Організаційна структура, процедури і склад кадрів у міністерстві має забезпечувати можливість впровадження розроблених стратегій і нормативних актів та відповідати цілям уряду<sup>11</sup>.

Концепцією оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України (КМУ) від 27 грудня 2017 р. № 103-р, визначено, що організаційна структура апарату міністерства базуватиметься на відповідальності за сфери державної політики, віднесені до компетенції міністерства. Особливістю формування структури апарату Міноборони визначатимуться з урахуванням законодавчих вимог щодо їх функціонування<sup>12</sup>. Але такий підхід Концепції створює підстави для того, щоб Міноборони, посиляючись на «визначені законом спеціальні вимоги щодо його функціонування», унікало реформування організаційної структури.

Постанова КМУ «Про завершення реформування структури апарату деяких міністерств» від 24 жовтня 2018 р. № 946<sup>13</sup> також не сприяє реформуванню організаційної структури Міноборони. Нею визначено, що формування структури апарату міністерств відповідно до вимог, затверджених цією постановою, впроваджується як пілотний проект, учасниками якого є 8 міністерств. Інші міністерства можуть приєднатися до пілотного проекту за рішенням КМУ у разі внесення пропозиції відповідним міністром.

Отже, на нашу думку, в межах реформи міністерств структура апарату Міноборони має змінитися. Всі питання державної політики мають бути розподілені між директоратами політики міністерства, а також слід створити директорат стратегічного планування та європейської інтеграції. До створення в Міноборони директоратів політики та директорату стратегічного планування та європейської інтеграції варто удосконалити існуючу організаційну структуру міністерства. Ці зміни стануть першими кроками для втілення ідей, що лежать в основі реформи міністерств, у Міноборони та забезпечать його інституційну спроможність як органу формування державної політики у закріпленій за ним сфері державного управління.

<sup>1</sup> Організаційна структура управління: типи і характерні особливості : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidruchniki.com/15880315/menedzhment/organizatsiyna\\_struktura\\_upravlinnya\\_tipi\\_harakterni\\_osoblivosti](http://pidruchniki.com/15880315/menedzhment/organizatsiyna_struktura_upravlinnya_tipi_harakterni_osoblivosti)

<sup>2</sup> Дуда А.В. Удосконалення функцій і структури Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / А.В. Дуда. – К.: Українська академія державного управління при Президентові України, 2001. – С. 7.

<sup>3</sup> Кунєв Ю.Д. Принципи побудови та вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України: загальнонаукові аспекти державного управління: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ю.Д. Кунєв. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2001. – С. 9.

<sup>4</sup> Соловійова О.М. Організаційно-правові засади формування та діяльності відділів та управлінь місцевої державної адміністрації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.М. Соловійова. – Х.: Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2004. – С. 10.

<sup>5</sup> Ткачук О.І. Правовий статус посадових осіб митної служби України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.І. Ткачук. – К.: Національний аграрний університет, 2008. – 19 с.

<sup>6</sup> Кисіль Л.Є. Керівник підприємства: компетенція та адміністративна відповідальність. Наукове видання / Л.Є. Кисіль. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1998. – 80 с.

<sup>7</sup> Корж І.Ф. Військова служба в Україні: вступ, просування, припинення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 / І.Ф. Корж. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – С. 1.

<sup>8</sup> Реформа стартувала в 10 міністерствах, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Національному агентстві з питань державної служби та Національному агентстві з питань електронного урядування : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://career.gov.ua/site/view-article?id=5>

<sup>9</sup> Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 р. № 644 (зі змінами) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/644-2017-%D0%BF>

<sup>10</sup> Кикоть П.В. Міністерства в системі органів виконавчої влади України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / П.В. Кикоть. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – С. 10.

<sup>11</sup> Принципи державного управління SIGMA (редакція станом на вересень 2017 р.). – С. 31–32.

<sup>12</sup> Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1013-р // Урядовий кур'єр. – 2018. – 20 січня. – № 14. – С. 11–12.

<sup>13</sup> Про завершення реформування структури апарату деяких міністерств: постанова КМУ від 24.10.2018 р. № 946 // Урядовий кур'єр. – 2018. – 16 листопада.

#### Резюме

##### **Барбул П.О. Правові засади реформування організаційної структури Міністерства оборони України.**

У статті розглядаються проблеми організаційної структури Міністерства оборони України. Зазначається, що організаційна структура міністерства має забезпечувати ефективне та результативне виконання завдань та функцій, що на нього покладаються. Пропонується змінити організаційну структуру Міноборони, створивши директорати політики та директорат стратегічного планування і європейської інтеграції. До створення в Міноборони директоратів варто удосконалити існуючу організаційну структуру міністерства. Ці зміни стануть першими кроками для втілення ідей, що лежать в основі реформи міністерств, в Міноборони та забезпечать його інституційну спроможність як органу формування державної політики у закріпленій за ним сфері державного управління.

**Ключові слова:** Міністерство оборони України, організаційна структура, структурні підрозділи, посади, директорати політики.

#### Резюме

##### **Барбул П.А. Правовые основы реформирования организационной структуры Министерства обороны Украины.**

В статье рассматриваются проблемы организационной структуры Министерства обороны Украины. Отмечается, что организационная структура министерства должна обеспечивать эффективное и результативное выполнение задач и функций, которые на него возлагаются. Предлагается изменить организационную структуру Минобороны, создав директораты политики и директорат стратегического планирования и европейской интеграции. До создания в Минобороны директоратов стоит усовершенствовать существующую организационную структуру министерства. Эти изменения станут первыми шагами по воплощению идей, которые лежат в основе реформы министерств, в Минобороны и обеспечат его институциональную способность как органа формирования государственной политики в закреплённой за ним сфере государственного управления.

**Ключевые слова:** Министерство обороны Украины, организационная структура, структурные подразделения, должности, директораты политики.

#### Summary

##### **Barbul P. Fundamental legal principles of reforming the organizational structure of the Ministry of Defence of Ukraine.**

The article deals with the problems of the organizational structure of the Ministry of Defence of Ukraine. Reference is made to the fact that the organizational structure of the Ministry should ensure the effective and efficient execution of the tasks and functions it has been entrusted with. It is proposed to change the organizational structure of the Ministry of Defence by creating directorates of policy and the Directorate of Strategic Planning and European Integration. Before the creation of the directorates of the Ministry of Defence, it is worth improving the existing organizational structure of the Ministry. These changes will be the first steps in the Ministry of Defence to implement the ideas underlying the ministries' reform and will provide its institutional capacity as a state policy-making authority in the area of public administration it has been entrusted with.

**Key words:** Ministry of Defence of Ukraine, organizational structure, organisation departments, positions, directorates of policy.

УДК 342.95(477)

**Д.Ю. МИКИТЮК**

*Діана Юрїєвна Микитюк, аспірант Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС УЧАСНИКА БОЙОВИХ ДІЙ НА СХОДІ УКРАЇНИ**

Наукова спільнота виявляє підвищений інтерес до нагальних проблем сьогодення, зумовлених збройною агресією Російської Федерації на східній частині Донецької та Луганської областей. Зокрема, до таких питань належить і адміністративно-правове забезпечення статусу учасників бойових дій (далі – УБД), як безпосередніх учасників згаданих подій.

На сьогоднішні комплексні наукові дослідження щодо УБД розвиваються у декількох напрямках: психологічна реабілітація учасників антитерористичної операції/операції Об'єднаних сил (далі – АТО/ООС)<sup>1</sup>; соціальний захист учасників АТО/ООС<sup>2</sup>; адміністративно-правовий статус учасників АТО/ООС<sup>3</sup>.

© Д.Ю. Микитюк, 2018