

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

Барбул П.О.

аспірант Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України
м. Київ, Україна

ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Barbul Pavlo

Postgraduate student of the Institute of State and law V.M. Koretsky
National Academy of Sciences of Ukraine
Kyiv, Ukraine

THEORETICAL-APPLICABLE ASPECTS OF LEGAL SUPPLY OF ORGANIZATIONAL-FUNCTIONAL STRUCTURE OF THE MINISTRY OF DEFENSE OF UKRAINE

Анотація. В статті розглядаються складові елементи організаційно-функціональної структури Міністерства оборони України (Міноборони) в їх єдності та зв'язку. Організаційно-функціональною структурою Міноборони є сукупність посад та структурних підрозділів міністерства, які перебувають між собою у внутрішньо організаційних відносинах з метою досягнення розподілених між ними завдань та виконання визначених функцій міністерства шляхом реалізації закріплених за ними повноважень. Акцентується увага на взаємозалежності та взаємообумовленості завдань, функцій, повноважень та організаційної будови міністерства. Зазначається, що функціональна структура є первинною по відношенню до організаційної. Крім цього, на вибір організаційно-функціональної структури Міноборони впливає низка чинників. Їх також важливо враховувати, удосконалюючи правове забезпечення організаційно-функціональної структури Міноборони.

Summary. The article discusses the constituent elements of the organizational and functional structure of the Ministry of Defense of Ukraine (Ministry of Defense) in their unity and connection. Organizational-functional structure of the Ministry of Defense is a set of positions and structural subdivisions of the Ministry, which reside in internally organizational relations in order to achieve the distributed tasks and implementation of certain functions of the Ministry by implementing the powers assigned to them. It is noted that the functional structure is primary in relation to organizational. In addition, a number of factors influence the choice of organizational-functional structure of the Ministry of Defense. They are also important to take into account improving the legal support of the Ministry of Defense organizational and functional structure.

Ключові слова: Міністерство оборони України, організаційно-функціональна структура, завдання, функції, повноваження, компетенція, структурні підрозділи та посади.

Key words: Ministry of Defense of Ukraine, organizational-functional structure, tasks, functions, powers, competence, structural subdivisions and position.

Постановка проблеми. Ефективність державного управління сферою оборони в Україні безпосередньо пов'язується з тим, як організоване та функціонує Міністерство оборони України (далі – Міноборони). Важливо, щоб визначеним для нього завданням та покладеним на нього функціям відповідала його організаційна структура. Невідповідність між поставленими перед Міноборони завданнями та функціями і його організаційною структурою може негативно позначитися на здатності цього міністерства вчасно і повною мірою відповідати на виклики і загрози, що постають перед державою. Отже, існує практична потреба дослідження теоретико-прикладних аспектів правового забезпечення організаційно-функціональної структури Міноборони.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Досліджуючи особливості організаційно-функціональної структури Міноборони, важливо враховувати наявний науковий доробок

українських вчених-адміністративістів, які досліджували питання адміністративно-правового регулювання сфери оборони, організації та функціонування системи органів виконавчої влади, зокрема, В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.В. Георгієвського, В.А. Дерезь, Л.Є. Кисіль, В.П. Нагребельного, С.В. Осауленко, В.В. Сокурєнка та ін., а також представників науки державного управління та військової науки.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У вітчизняній адміністративно-правовій літературі проблематиці організаційно-функціональної структури Міноборони приділяється недостатня увага. Хоча саме адміністративно-правова наука має відігравати важливу роль у процесі реформування Міноборони, створюючи теоретичне підґрунтя тих змін, яких потребує Міноборони як центральний орган виконавчої влади (далі – ЦОВВ), що здійснює державне управління у відповідній сфері. Мають місце суперечності та неточності у визначенні

завдань, функцій, повноважень, організаційної структури Міноборони. Не завжди акцентується увага на взаємозалежності та взаємообумовленості організаційної та функціональної складових Міноборони. Взаємовплив цих складових важливо враховувати, удосконалюючи правове забезпечення його організаційно-функціональної структури.

Метою дослідження є охарактеризувати складові елементи організаційно-функціональної структури Міноборони в їх єдності та зв'язку, а також визначити, які особливості варто враховувати, удосконалюючи правове забезпечення цього міністерства.

Виклад основного матеріалу. До категорії «організаційно-функціональна структура» звертаються дослідники адміністративного права, аналізуючи правовий статус органів виконавчої влади, адміністративно-правове регулювання їх діяльності, вивчаючи їх внутрішню будову. Загальнотеоретичні визначення організаційно-функціональної структури відображають її зміст. Складовими організаційно-функціональної структури є системоутворюючі елементи, які перебувають в управлінських відносинах та взаємодіють між собою (організаційний аспект), та функції, якими наділені системоутворюючі елементи і які вони реалізують у відповідних управлінських відносинах та взаємодіючи між собою (функціональний аспект).

В адміністративно-правовій доктрині домінує позиція, що організаційно-структурні елементи системи управління мають бути функціонально узгоджені, а їх кількість об'єктивно обумовлена. Наслідком цього стане таке упорядкування структури різних ланок, що не призводитиме до посилення громіздкості системи управління в цілому, зниження її керованості. Крім того, з метою найбільш повної реалізації можливостей організаційних структур, необхідно намагатися максимально забезпечити їх стабільність [1, с. 58-59].

У разі виникнення необхідності в реалізації нової функції органу виконавчої влади потрібно визначити, чи міг би її виконувати вже наявний структурний підрозділ (чи посадовець) органу влади; чи структура органу виконавчої влади потребує реорганізації без створення нового структурного підрозділу (посади); чи є потреба у створенні нового структурного підрозділу (посади). У випадку зникнення необхідності у виконанні відповідної функції структура органу виконавчої влади може бути реорганізована; створений для виконання цієї функції структурний підрозділ (посада) ліквідується.

При цьому термін «організаційна структура» може аналізуватися і самостійно, без конкретної «прив'язки» до функцій. Це залежить від завдань, які вирішує дослідник. На підтвердження даного положення можна навести точку зору В.Б. Авер'янова, який заперечував проти абсолютизації уявлення, ніби структурний і функціональний

підходи до управління можуть бути ефективними лише у випадку, коли застосовуються у єдності. Не виключається і не зменшується доцільність і правомірність використання у конкретних пізнавальних ситуаціях якогось одного або деяких з усієї сукупності його аспектів. Хоча виникають і пізнавальні завдання, котрі вимагають органічного поєднання структурного та функціонального підходів. Зокрема, дослідження співвідношення змісту діяльності та організаційних структур управлінського апарату виходить за власні пізнавальні можливості як структурного, так і функціонального аспектів системного підходу. Структурно-функціональна характеристика апарату управління розкриває найбільш суттєві ознаки побудови та діяльності апарату [2, с. 64].

Для вирішення завдань удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності Міноборони структурно-функціональний підхід доцільно застосовувати в органічній єдності. Варто зазначити, що вибір елементів організаційної структури органу виконавчої влади визначають функції цього органу. Тобто, ефективність діяльності Міноборони залежатиме від того, наскільки його організаційна побудова (структура) відповідатиме функціям, які покладені на це міністерство, та сприятиме їх реалізації. При цьому первинними є функції, а вторинною – організаційна структура.

Організаційну структуру Міноборони утворюють (складають) відповідні структурні підрозділи та посади, які перебувають у певних взаємовідносинах. В науковій літературі зазначається, що при аналізі структури органу виконавчої влади мова повинна йти: 1) про склад його структурних підрозділів; 2) про встановлені схеми зв'язків організаційного підпорядкування підрозділів; 3) про нормативно закріплені порядок розподілення між структурними підрозділами задач, повноважень, відповідальності; 4) про схему інформаційних потоків та зв'язків. Кожний з цих елементів виступає відносно самостійною організаційно-правовою характеристикою структури органу виконавчої влади, що відображається в правовому регулюванні його організації. Структура органу – це його внутрішня будова, яка втілюється в єдності структурних підрозділів, їх взаємозв'язків та підпорядкованості, нормативно закріпленого порядку (схеми) розподілення між ними покладених на орган завдань та повноважень, юридичної відповідальності і встановленої схеми інформаційних потоків, зв'язків [3, с. 10].

Поділяємо підхід, відповідно до якого функції – це відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності органів, які характеризуються цільовою спрямованістю. Цільова спрямованість функцій управління – найважливіший аргумент на користь визначення самостійності тієї чи іншої функції. Причому, в даному випадку йдеться не взагалі про будь-які цілі (завдання). Для виокремлення конкретних функцій відповідних органів вирішальне значення має лише певний вид

(група) цілей (завдань), що стоять перед цими органами [4, с. 258].

Функціональний аспект організаційно-функціональної структури не зводиться до означення його лише через функції. Функції аналізуються в поєднанні з повноваженнями та компетенцією. Отже, функціональний аспект організаційно-функціональної структури будь-якого органу державної влади характеризується тріадою «функції – повноваження – компетенція», яка визначається цілями та завданнями діяльності органу виконавчої влади. Функція не виконуватиметься, а результат діяльності органом виконавчої влади не досягатиметься, якщо відсутні необхідні повноваження або ж їх недостатньо. Досягнення результату буде можливим за умови, що функції адекватно відповідають цілям та завданням діяльності органу.

В основі дієвості тріади «функції – повноваження – компетенція» лежить точне і правильне визначення цілей і завдань органу виконавчої влади. Завдання визначаються в компетенційних актах про органи виконавчої влади. Для їх виконання визначаються відповідні функції. Для реалізації функцій орган виконавчої влади наділяється певними чітко визначеними повноваженнями. Такий алгоритм функціонування забезпечує ефективну діяльність органу виконавчої влади та результативність його роботи. Отже, у першу чергу слід визначитися із завданнями органу виконавчої влади.

Щодо повноважень органів виконавчої влади, то у даному випадку усталеним є підхід, відповідно до якого повноваження – це сукупність прав і обов'язків, які закріплені законодавством за органом. Як правило, йдеться про «право-обов'язок» органу виконавчої влади, адже для нього реалізація права теж є його обов'язком.

Компетенція державного органу – це сукупність установлених законом владних повноважень для здійснення функцій і завдань, покладених на нього державою, а повноваження – сукупність прав та обов'язків органу [5, с. 10]. Будь-який орган представляє державу, але не як окрему особу у праві й тільки в межах своєї компетенції. Саме компетенція є стрижневою і якісною характеристикою державного органу, який не має жодних суб'єктивних прав [6, с. 25-30].

Вищенаведене не означає, що можна не розрізняти права та обов'язки в компетенції органу. Права та обов'язки зберігають у рамках компетенції органу державного управління відносно самостійний характер. Право у встановлених межах дає можливість альтернативного вибору при вирішенні того чи іншого питання. У ряді випадків реалізація того чи іншого права органу державного управління цілком залежить від його вибору: приймати чи ні рішення з того чи іншого питання. Обов'язок не надає такої свободи вибору при вирішенні конкретного питання, жорстко регламентуючи дії органу [7, с. 109].

У зв'язку з цим не можна не погодитися з точкою зору Ю.В. Георгієвського, який підкреслив,

що нормотворець, визначаючи компетенцію суб'єктів централізованого та територіального управління, в одних випадках не розділяє, вказуючи на повноваження, а інших все ж таки розділяє їх права та обов'язки. Для визначення статусу і компетенції владних суб'єктів часто поряд з терміном «право» (в суб'єктивному значенні) використовується термін «владні повноваження» [8, с. 67-68].

Окремі дослідники наголошують на тому, що в нормативно-правових актах потрібно чітко прописувати і виділяти адміністративні права суб'єкта права, не змішуючи їх з адміністративними обов'язками чи іншими категоріями юриспруденції, такими як «компетенція» та «повноваження». У нормативно-правових актах, якими затверджено положення про суб'єкти публічної адміністрації, часто не виокремлюються адміністративні обов'язки і права: вони узагальнюються й об'єднуються загальною компетенцією. Такий підхід методологічно видається хибним, а практично – навіть шкідливим, адже «змішування» обов'язків і прав владного суб'єкта адміністративного права часто призводить до негативних наслідків, коли посадова особа суб'єкта публічної адміністрації внаслідок нечіткості формулювання владної компетенції може вийти за межі повноважень, наданих їй нормами адміністративного права, і таким чином порушити права і свободи осіб [9, с.с. 9, 13].

Під повноваженнями публічних органів управління у сфері оборони В.В. Сокурєнко обґрунтовано пропонує розуміти систему прав та обов'язків (власних або делегованих), наданих державою органам публічної адміністрації, що здійснюють адміністрування у сфері оборони, їх посадовим та службовим особам з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян України, іноземців та осіб без громадянства [10, с. 253].

За результатами дослідження поняття «компетенція» Л.С. Кисіль вірно зазначає, що підходи до визначення компетенції є різноманітними. Натомість автори єдині у визнанні тісного і нерозривного зв'язку функцій, повноважень і компетенції органів управління [11, с. 27].

Дискусія про співвідношення функцій та компетенції органу управління триває ще з радянського періоду. Узагальнюючи ключові положення цієї тривалої дискусії, В.Б. Авер'янов зазначав, що основними були дві позиції. На думку І.Л. Бачило, функції входять як складові елементи до компетенції та визначають «що» робить орган [12, с. 52-54]. Б.М. Лазарєв стверджував, що елементами компетенції органу управління виступають не самі функції як такі, а покладені на нього, по-перше, загальне право (щодо керованого об'єкта) та обов'язок (перед державою) виконувати певні функції, по-друге, комплекс прав і обов'язків (повноважень), що необхідні для реалізації цих функцій [13, с. 101-102].

Подальший аналіз цього питання В.Б. Авер'яновим підтвердив висновок про те, що

функції не є однопорядковими з повноваженнями, як елементами компетенції органу, а виражаються у ній шляхом правового закріплення (регламентації) останніх [14, с. 57-60]. Він підкреслив органічний зв'язок у змісті управлінської діяльності функцій та державно-владних повноважень (прав і обов'язків), що входять до компетенції органів управління. Стосовно компетенції, то В.Б. Авер'янов визначає її як юридичне вираження управлінських функцій шляхом закріплення за органом у спеціальних правових актах (так званих компетенційних, або статусних) цілей, завдань і необхідних для їх виконання повноважень [15, с. 70-71].

Варто погодитися з думкою про те, що питання термінологічної виваженості при застосуванні законодавцем термінів «завдання», «функції», «повноваження», «компетенція» є наразі невирішеним і потребує подальшого теоретичного і практичного вирішення [16, с. 201].

Складовими елементами організаційно-функціональної структури Міноборони є завдання, функції, повноваження, компетенція міністерства (функціональна структура) та посади і структурні підрозділи (організаційна структура). Функціональна структура визначає організаційну. Суб'єктами правового забезпечення організаційно-функціональної структури Міноборони є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України (КМУ) і саме міністерство. Організаційно-функціональною структурою Міноборони є сукупність посад та структурних підрозділів міністерства, які перебувають між собою у внутрішньоорганізаційних відносинах та взаємозв'язках з метою досягнення розподілених між ними завдань та виконання визначених функцій міністерства шляхом реалізації закріплених за ними повноважень.

За період незалежності України організаційно-функціональна структура Міноборони зазнавала частих змін. Змінювалося адміністративно-правове регулювання завдань цього міністерства, уточнювалися функції та повноваження, змінювалися структурні підрозділи. Зміни у завданнях міністерства, що відбувалися за період з 1991 року до теперішнього часу, не могли не позначитися на їх сучасному стані.

В ході проведення оборонної реформи в Україні в організаційній структурі Міноборони в останні роки відбувалися певні зміни, що мають сприяти посиленню спроможності міністерства формувати державну політику. Вони були наслідком зміни повноважень Міноборони, зокрема, прийняття нової редакції положення про міністерство.

Крім цього, в Україні з 2016 року в межах реформи державного управління відбувалося реформування 8 пілотних міністерств. Міноборони не входило до цього переліку. Однак, вважаємо, що в процесі удосконалення правового забезпечення організаційно-функціональної структури Міноборони можуть бути використані підходи, запропоновані в межах реформи «пілотних»

міністерств, а також врахований вже набутий досвід реформування.

На нашу думку, на вибір організаційно-функціональної структури Міноборони впливає низка загальних для всіх органів виконавчої влади факторів (чинників):

1) рівень, на якому перебуває орган у системі органів виконавчої влади. Міноборони є 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. В Україні вищим органом в системі органів виконавчої влади є КМУ. На місцевому рівні діють місцеві державні адміністрації та територіальні органи ЦОВВ;

2) місце, яке посідає міністерство у системі суб'єктів (Президент України, КМУ, Міноборони, Генеральний Штаб Збройних Сил України), які також здійснюють управління цією сферою на центральному рівні. Важливо враховувати особливості цієї системи, щоб уникати дублювання повноважень та компетенційних спорів;

3) орган виконавчої влади є політичним чи адміністративним. Міноборони, як вже зазначено вище, забезпечує формування та реалізує державну політику. Сучасне Міноборони повинно концентруватися на формуванні державної політики у сфері його відповідальності, а також повинно бути позбавлене невластивих для міністерства повноважень;

4) сфера, якою здійснює управління орган виконавчої влади. Так, Міноборони забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва.

Крім названих чинників, на вибір організаційно-функціональної структури Міноборони впливають також такі чинники: 5) визначення ключових для відповідної сфери питань, що потребують державного управління; бачення ідеального стану сфери державного управління та результатів, які необхідно досягти; 6) міжнародна ситуація; 7) фінансово-економічні можливості держави; 8) професійність посадових та службових осіб, які займаються нормопроєктною діяльністю, готують компетенційний акт про орган виконавчої влади, тобто відповідають за розробку правових актів, якими здійснюється правове забезпечення його організаційно-функціональної структури.

Кожна сфера управлінської діяльності має свою специфіку. Тому на визначення організаційно-функціональної структури Міноборони впливають і спеціальні чинники (фактори). Зокрема, змістовне наповнення завдань, функцій та повноважень Міноборони залежить від того, здійснюється воно для мирного часу, для особливого періоду чи для умов війни.

Перелік чинників (факторів), які впливають на завдання, функції та структуру Міноборони, не обмежується вказаними факторами. У структурі та функціях Міноборони відображаються ті процеси військового будівництва, що відбуваються в Україні у певний час. На тенденції зміни структури

і функцій Міноборони як ЦОВВ та органу військового управління значною мірою впливає багато інших взаємопов'язаних чинників. Серед них, з обґрунтованої точки зору Г.П. Ситника, найголовнішими є: загальна структура, склад та дислокація Збройних Сил України; чинне законодавство та військово-політичні рішення у сфері оборони і військового будівництва; військово-політичні зміни в геополітичному просторі; невирішеність тих чи інших проблемних питань реформування так званих «силових» міністерств у процесі адміністративної реформи в контексті розподілу повноважень і відповідальності органів державної влади, органів військового управління, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування за вирішення питань в оборонній сфері; вплив ринкових перетворень на структуру, механізми та шляхи матеріального, технічного та тилового забезпечення Збройних Сил України та ін. [17, с. 215].

Висновки. Удосконалюючи правове забезпечення організаційно-функціональної структури Міноборони, важливо враховувати взаємозалежність та взаємообумовленість завдань, функцій, повноважень та організаційної будови міністерства. Структурно-функціональний підхід доцільно застосовувати в органічній єдності. Варто також враховувати наступні чинники (фактори), які впливають на вибір організаційно-функціональної структури Міноборони: сфера, якою здійснюється державне управління; місце Міноборони в системі суб'єктів, які здійснюють управління сферою оборони; рівень органів виконавчої влади, на якому перебуває Міноборони (центральної); міжнародну ситуацію; фінансово-економічні можливості держави; мирний час/особливий період/ умови війни та ін. Подальші наукові дослідження зазначеної проблематики можна спрямувати на аналіз основних напрямів розвитку правового забезпечення організаційно-функціональної структури Міноборони з урахування наведених особливостей та можливості використання в сучасних умовах в Україні зарубіжного досвіду.

Список літератури:

1. Боделан В. Організаційно-функціональні структури: особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 3. – С. 53-59.
2. Авер'янов В.Б. Діяльність апарату державного управління: складові змісту // Державне управління в Україні. Навчальний посібник. За заг. ред. д.ю.н., професора В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – С. 69-73.
3. Полухович В.І. Структура і діяльність державної податкової служби України: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. канд. ... юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і

процес; фінансове право; інформаційне право. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1999. – 20 с.

4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.

5. Осауленко С.В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – О.: Одеська національна юридична академія. – 2010. – 20 с.

6. Шаповал В.М. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти // Право України. – 2003. – №8. – С. 25-30.

7. Ківалов С.В., Лавренова О.І. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади. – О.: Фенікс, 2015. – 190 с.

8. Георгієвський Ю.В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування. – К.: Логос, 2015. – 345 с.

9. Горбач М.І. Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права: теорія і практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – К.: Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. – 19 с.

10. Сокурєнко В.В. Сфера оборони України: адміністративно-правове регулювання: монографія. – К.: Національна академія внутрішніх справ, 2015. – 544 с.

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

12. Бачило І.І. Функції органів управління: правові проблеми оформлення і реалізації. – М.: Юрид. лит., 1976. – 198 с.

13. Лазарєв Б.М. Компетенція органів управління. – М., 1972, 280 с.

14. Авер'янов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. – К., 1979. – 150 с.

15. Авер'янов В.Б. Діяльність апарату державного управління: складові змісту // Державне управління в Україні. Навчальний посібник. За заг. ред. д.ю.н., професора В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – С. 69-73.

16. Андрійко О.Ф., Нагребельний В.П., Дерещ В.А., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Тимошук В.П. Теоретико-прикладні аспекти розвитку адміністративного права та державного управління в Україні // Правова держава. – 2014. – С. 182-203.

17. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України: монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.