**ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В. М. КОРЕЦЬКОГО**

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ**

**ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В. М. КОРЕЦЬКОГО**

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова

праця на правах рукопису

**БАРБУЛ ПАВЛО ОЛЕКСІЙОВИЧ**

УДК 342.9.07

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ**

081 – «Право»

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ П. О. Барбул

Науковий керівник: **ДЕРЕЦЬ Вікторія Анатоліївна**, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

Київ – 2020

**АНОТАЦІЯ**

*Барбул П. О.* Правове забезпечення організаційно-функціональної структури Міністерства оборони України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (08 – Право). – Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Київ, 2021.

Дисертація присвячена дослідженню організаційно-функціональної структури Міністерства оборони України (далі – Міноборони) та її правового забезпечення. Проаналізовано особливості правового забезпечення функцій і повноважень Міноборони та визначено шляхи його удосконалення. Здійснено дослідження сучасного стану правового забезпечення організаційної структури Міноборони та запропоновано основні напрямки його розвитку. Наголошується, що функціональна структура є первинною по відношенню до організаційної.

Організаційно-функціональною структурою Міноборони є сукупність посад, структурних підрозділів, які перебувають між собою у внутрішньо-організаційних відносинах та взаємозв’язках з метою досягнення розподілених між ними завдань та виконання визначених функцій міністерства шляхом реалізації закріплених за ними повноважень. Суб`єктами правового забезпечення організаційно-функціональної структури Міноборони є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) і саме міністерство. Формою правового забезпечення організаційно-функціональної структури є правові акти.

Проаналізовано зміст поняття «оборона» та його співвідношення з поняттями, що використовуються у сфері, якою здійснює державне управління Міноборони, – національна безпека і воєнна безпека. Констатується, що сфера безпеки має більш широкий зміст порівняно з обороною. Разом з цим, національна безпека, складовою якої є воєнна безпека, та оборона – єдина сфера діяльності держави.

Дістали подальшого розвитку співвідношення понять «державне управління в сфері оборони», «управління обороною», «воєнне управління», «військове управління», «управління Збройними Силами України (далі – ЗСУ)», «керування військами». Аналіз точок зору науковців дозволив співвіднести вказані поняття наступним чином. Державне управління в сфері оборони є один з видів державного управління, який виокремлюється за критерієм сфери управління. Синонімом для нього можна вважати «воєнне управління». Якщо критерієм тлумачення понять «державне управління в сфері оборони» і «воєнне управління» обрати вид заходу, який застосовується державою у сфері оборони (воєнний чи невоєнний), то воєнне управління можна розглядати як складову державного управління у сфері оборони.

Міноборони як центральний орган виконавчої влади (далі – ЦОВВ) є суб`єктом здійснення «державного управління в сфері оборони» («управління обороною», «воєнного управління»). Також Міноборони є органом «військового управління». Синонімами «військового управління» є «управління ЗСУ», «керування військами». Міноборони здійснює військове управління в межах «державного управління в сфері оборони» (управління обороною, воєнного управління).

Стосовно понять «воєнного управління» і «військового управління», на думку дисертанта, заслуговує на увагу точка зору авторів, які вважають, що необхідно виходити з того, що «військове» – має відношення до війська, всіх військових питань, а «воєнне» – відноситься до питань підготовки до збройного захисту та захисту держави у разі збройної агресії або збройного конфлікту.

Удосконалено теоретико-прикладні засади організаційно-функціональної структури Міноборони, а саме: висвітлено її особливості не лише через дослідження складових організаційно-функціональної структури, а й з урахуванням зовнішніх чинників (факторів), що мають на неї вплив. Основними чинниками, які впливають на особливості організаційно-функціональної структури Міноборони, є: сфера, якою здійснюється державне управління; місце Міноборони в системі суб’єктів, які здійснюють управління сферою оборони; рівень органів виконавчої влади, на якому перебуває Міноборони (центральний); міжнародна ситуація; фінансово-економічні можливості держави; мирний час, особливий період чи умови війни.

В дисертації визначено місце Міноборони у системі основних суб`єктів, які наділені повноваженнями у сфері оборони на центральному рівні, та наведені особливості цієї системи: 1) Міноборони є ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику і який очолює Міністр оборони України; 2) Міністр оборони підпорядковується Президенту України як Верховному Головнокомандувачу ЗСУ. Міністр оборони, як керівник міністерства, входить до складу КМУ – вищого органу в системі органів виконавчої влади, який теж наділений повноваженнями у сфері оборони; 3) у підпорядкуванні Міноборони перебувають ЗСУ. Їх очолює Головнокомандувач ЗСУ, який підпорядковується Міністру оборони та Президентові України. Головнокомандувачу ЗСУ підпорядковується начальник Генеральний Штаб (далі – ГШ) ЗСУ, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України за поданням Міністра оборони; 4) ГШ ЗСУ законодавчо визначений головним органом військового управління з ряду питань. Міноборони теж є органом військового управління. Ці особливості важливо враховувати, щоб уникати дублювання повноважень та компетенційних спорів.

Дістало подальшого розвитку обґрунтування того, що правовий статус органу військового управління є невід’ємним від статусу Міністерства оборони України.

В дисертації надана загальна характеристика складовим елементам організаційно-функціональної структури Міноборони та їх правовому забезпеченню. Удосконалено розуміння завдань, функцій та повноважень як елементів функціональної структури Міноборони, що визначають вибір його організаційної структури. Визначено функції Міноборони, які відносяться до його основних функцій (забезпечення формування та реалізації державної політики у визначеній сфері управління; координація діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з підготовки держави до оборони), спеціальних функцій (здійснення військово-політичного та адміністративного керівництва ЗСУ, адже функція відображає специфіку Міноборони як органу військового управління) та допоміжних функцій (організація і проведення воєнно-наукових досліджень, розвиток військової освіти та міжнародне співробітництво). Проаналізовано правове регулювання повноважень Міноборони та внесені пропозиції щодо його вдосконалення.

В дисертації досліджується сучасний стан розмежування повноважень Міноборони та ГШ ЗСУ. Зазначено, що в подальшій нормопроектній та управлінській діяльності варто враховувати, що універсальних правил розподілу функцій та повноважень між Міноборони та ГШ ЗСУ немає. При цьому, змінюючи розподіл повноважень між Міноборони та ГШ ЗСУ, доцільно враховувати такі загальні принципи: Міноборони має формувати державну політику, взаємодіяти з парламентом, засобами масової інформації, представляти Україну у міжнародних відносинах. Основні поточні питання управління ЗСУ має вирішувати ГШ ЗСУ. ГШ ЗСУ – стратегічний орган управління ЗСУ.

Проаналізовано правові засади організаційної структури Міноборони. Визначено проблеми в організаційній структурі Міноборони, які потребують вирішення: 1) у сфері спрямування та координації Міністра оборони України перебуває лише один підрозділ, який займається формуванням державної політики, але наявні підрозділи, на які покладені загальні по відношенню до роботи всього міністерства функції (юридичні, внутрішнього аудиту, фінансові тощо); 2) порушується встановлена Урядом вимога про те, що структурні підрозділи апарату міністерства мають спрямовуватися та координуватися міністром або першим заступником міністра чи заступниками міністра і безпосередньо підпорядковуватися державному секретарю міністерства. У структурі Міноборони діяльність частини структурних підрозділів спрямовується і координується державним секретарем міністерства, хоча всі самостійні структурні підрозділи апарату мають бути йому підпорядковані. Тобто, підхід до розподілу повноважень між заступниками Міністра оборони України невиправдано поширюється і на державного секретаря Міноборони; 3) структура апарату Міноборони є нераціональною та має надмірну кількість структурних підрозділів; 4) створеного одного Директорату політики у сфері оборони буде недостатньо для того, щоб охопити всі питання, щодо яких має формуватися державна політика. Запропоновані шляхи вирішення зазначених проблем.

Доведено, що повноваження державного секретаря Міноборони порівняно з повноваженнями державних секретарів інших міністерств не достатньо обґрунтовано законодавчо звужені. Розподіл організаційних повноважень між Міністром оборони України та державним секретарем міністерства повинен бути більш чітким.

Здійснено дослідження зарубіжного досвіду правового забезпечення організаційної структури міністерства оборони та можливості його використання в Україні. З огляду на зарубіжний досвід (США, Франція, Естонія, Латвія) та завдання Міністерства оборони України, а також необхідність вирішення наявних в його організаційній структурі проблем запропоновано реформувати організаційну структуру Міноборони, яка відповідатиме його функціям та забезпечуватиме їх виконання, шляхом створення відповідних директоратів політики та директорату стратегічного планування та європейської інтеграції. Враховуючи досвід США, дістала подальшого розвитку аргументація нормативно-правового закріплення обмеження призначення на політичні посади у Міноборони колишніх військовослужбовців.

Обґрунтовано пропозиції та рекомендації щодо удосконалення правового забезпечення організаційно-функціональної структури Міноборони: в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» визначити особливості реалізації повноважень Міноборони в умовах воєнного стану; в Положенні про Міноборони, затвердженому постановою КМУ у редакції від 19 жовтня 2016 р. № 730 (зі змінами), усунути внутрішнє дублювання повноважень Міноборони; в Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схваленій розпорядженням КМУ від 27 грудня 2017 р. № 103-р (зі змінами), закріпити обов’язковість реформування організаційної структури Міноборони.

***Ключові слова:*** Міністерство оборони України, Міністр оборони України, орган військового управління, організаційно-функціональна структура, завдання, функції, повноваження, структурні підрозділи, сфера оборони, правове забезпечення.

**ANNOTATION**

*Barbul P. O*. Legal Support for the Organizational and Functional Structure of the Ministry of Defense of Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of manuscripts.

Thesis for a Doctor of Philosophy in the specialty 081 «Law» (08 – Law). – V. M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine; V. M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, 2021.

This thesis is devoted to the study of the organizational and functional structure of the Ministry of Defense of Ukraine (hereinafter – the Ministry of Defense) and its legal support. The features of legal support of the functions and powers of the Ministry of Defense and ways to improve it were analyzed. The current state and main directions in the development of the legal support for the organizational structure of the Ministry of Defense were studied.

The organizational and functional structure of the Ministry of Defense is a set of positions, structural units that are in intra-organizational relations and are linked to each other in order to achieve the tasks distributed among them and perform certain functions of the Ministry by executing powers assigned to them. The parties to the legal support for the organizational and functional structure of the Ministry of Defense are the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine (hereinafter — the CMU) and the Ministry itself. Legal acts are the form of the legal support for the organizational and functional structure.

It is stated that the sphere of security has a broader meaning compared to defense. At the same time, national security, which includes military security, and defense is a single sphere of the State's activity.

The relationship between the concepts of «state administration in defense», «defense administration», «military administration», «military command», «command of the Armed Forces of Ukraine (hereinafter – the AFU)», «control of troops» are further developed. The interpretation of these concepts is based on the criteria proposed by scientists for this purpose. The analysis of these points of view allows to relate these concepts as follows. State administration in defense is one of the state administration types, which is distinguished by the management sphere criterion. «Military administration» can be considered a synonym for it. If the type of activity taken by the State in the area of defense (military or nonmilitary) is chosen as the criterion for interpretation of the concepts «state administration in defense» and «military administration», military administration can be considered as a component of the state administration in defense.

The Ministry of Defense as a central executive authority (hereinafter – the CEA) is a party to «state administration in defense» («defense administration», «military administration»). The Ministry of Defense is also a «military command» body. The synonyms for «military command» are «the AFU command», «control of troops». The Ministry of Defense conducts military command within the framework of «state administration in defense» (defense administration, military administration).

With regard to the concepts of «military administration» and «military command», attention should be given to the point of view of the authors who believe that one should proceed on the assumption that «military command» refers to the army, all military issues, and «military administration» refers to the issues of preparation for armed defense and protection of the State in the event of armed aggression or armed conflict.

Theoretical and applied fundamentals of the organizational and functional structure of the Ministry of Defense were improved, namely: its features are highlighted not only through the study of the components of the organizational and functional structure, but also in the light of external factors affecting it. The main factors affecting the features of the organisational and functional structure of the Ministry of Defence include: sphere of state administration; position of the Ministry of Defence in the system of parties to state administration in defense; level of executive authorities, to which the Ministry of Defense belongs (central); world affairs; financial and economic capabilities of the State; peacetime, special period or war conditions.

The thesis mentions features of the system of main parties having authority in the sphere of defense: 1) The Ministry of Defense is a CEA that ensures the formation and implementation of state policy and is headed by the Minister of Defense of Ukraine; 2) the Minister of Defence is subordinate to the President of Ukraine as the Supreme Commander-in-Chief of the AFU. The Minister of Defense, as the head of the Ministry, is a member of the CMU – the highest body of the executive branch, which is also vested with powers in defense; 3) the AFU are under command of the Ministry of Defense. They are headed by the Commander-in-Chief of the AFU, who is subordinate to the Minister of Defense and the President of Ukraine. The Chief of the General Staff (hereinafter – the GS) of the AFU appointed to and dismissed from office by the President of Ukraine upon the recommendation of the Minister of Defense is subordinate to the Commander-in-Chief of the AFU; 4) law defines the AFU GS as the main body of military command on a number of issues. The Ministry of Defense is also a military command body. These features shall be taken into consideration in order to avoid duplication of powers and competence disputes.

There was further development of the justification that the legal status of the military administration body is inseparable from the status of the Ministry of Defense of Ukraine.

Understanding of objectives, functions and powers as elements of the functional structure of the Ministry of Defense determining the choice of its organizational structure was improved. The thesis defines the functions of the Ministry of Defense related to its core functions (ensuring the formation and implementation of state policy in a determined sphere of administration; coordinating the activities of state bodies and local self-government bodies on preparation of the State for defense), special functions (military-political and administration management of the AFU since the function reflects the specific features of the Ministry of Defense as a military command body) and support functions (organization and conduct of military research, development of military education and international cooperation).

It is noted that in further rule-making and management activities, one should take into consideration that there are no universal rules regarding the distribution of functions between the Ministry of Defense and the GS of the AFU. In addition, while changing the distribution of powers between the Ministry of Defense and the GS of the AFU, it is appropriate to consider the following general principles: the Ministry of Defense should engage in the state policy-making, interact with the Parliament, the media, and represent Ukraine in international relations. Major current AFU administration issues should be addressed by the GS of the AFU. The GS of the AFU is a strategic management body of the AFU.

The legal basis of the organizational structure of the Ministry of Defense was analyzed. The problems in the organizational structure of the Ministry of Defense that need to be addressed were identified: 1) in the field of direction and coordination of the Minister of Defense of Ukraine there is only one unit that is engaged in the formation of state policy, but there are subdivisions, which are assigned to the general functions in relation to the work of the entire ministry (legal, internal audit, financial, etc); 2) the requirement set by the Government that the structural units of the Ministry's office should be steered and coordinated by the Minister or the First Deputy Minister or the Deputy Ministers and be directly subordinate to the State Secretary the Ministry is violated. In the structure of the Ministry of Defense, the activities of some structural units are steered and coordinated by the State Secretary of the Ministry, although all independent structural units of the office should be subordinate to him/her. That is, the approach to the distribution of powers between the Deputy Ministers of Defense of Ukraine unreasonably applies to the State Secretary of the Ministry of Defense; 3) office structure of the Ministry of Defense is irrational and has an excessive amount of structural units; 4) incorporation of one Policy Directorate in defense sphere will not be sufficient to cover all issues which are subject to national policy making.Ways to address these problems were suggested.

It was proved that the powers of the State Secretary of the Ministry of Defense are unduly narrowed by law as compared to the powers of State Secretaries of other ministries. The distribution of organizational powers between the Minister of Defense of Ukraine and the State Secretary of the Ministry should be clearer.

Foreign experience of legal support for the organizational structure of the Ministry of Defense was studied along with the possibility of its application in Ukraine. In view of the foreign experience (USA, France, Estonia, Latvia) and the objectives of the Ministry of Defense of Ukraine, as well as the need to address the existing problems in its organizational structure, it was proposed to reform the organizational structure of the Ministry of Defense so as to follow its functions and ensure their execution, by creating the appropriate policy directorates and the directorate for strategic planning and European integration. Considering the US experience, the reasoning of legal and regulatory basis for limiting the appointment of former servicepersons to political positions in the Ministry of Defense was further developed.

Proposals and recommendations to improve the legal support for the organisational and functional structure of the Ministry of Defense were suggested and justified: determine the features for execution of powers of the Ministry of Defense under the conditions of martial law in the Law of Ukraine «On the Legal Regime of the Martial Law»; eliminate internal duplication of powers of the Ministry of Defense in the Regulations on the Ministry of Defense, approved by the CMU resolution as amended on October 19, 2016 No. 730; formalize the obligation to reform the organizational structure of the Ministry of Defense in the Concept for optimization of the system of central executive authorities approved by the order of the CMU dated December 27, 2017 No. 103-p (as amended).

***Key words****:* Ministry of Defense of Ukraine, Minister of Defense of Ukraine, military command body, organizational and functional structure, objectives, functions, powers, structural units, sphere of defense, legal support.

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

***Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:***

1. Барбул П. О. Державне управління сферою оборони: зміст основних понять. *Держава і право. Юридичні і політичні науки:* зб. наук. праць. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2016. Вип. 74. С. 151–162.
2. Барбул П. О. Адміністративно-правове регулювання повноважень Міністерства оборони України у сфері управління Збройними Силами. *Альманах права. Правова аналітика: доктринальні підходи та галузеві виміри.* Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2018. Вип. 9. С. 345–350.
3. Барбул П. О. Правові засади реформування організаційної структури Міністерства оборони України. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 4. С. 128–131.
4. Барбул П. О. Функції Міністерства оборони України. *Держава і право. Юридичні науки*: зб. наук. праць. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2019. Вип. 83. С. 171–179.
5. Барбул П. О. Щодо окремих питань правового забезпечення організаційно-функціональної структури Міністерства оборони України. *Evropský politický a právní diskurz*, 2020. № 5 (жовтень). S. 237-243.

***Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

1. Барбул П. О. Президент України, Кабінет Міністрів України та Міністерство оборони України як суб’єкти управління у сфері оборони. *Проблеми розвитку адміністративного і фінансового права в умовах сучасних реформаційних процесів*: матеріали Всеукр. «Круглого столу» (м. Київ, 01 лист. 2019 р.) / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2019. С. 142–147.
2. Барбул П. О. Призначення цивільних осіб на посади в Міністерство оборони України. *Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 10–11 січ. 2020 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 68–71.
3. Барбул П. О. Становлення правового статусу Міністерства оборони України. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 24–25 січ. 2020 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 72–75.
4. Барбул П. О. Збройні Сили України як об’єкт управління Міністерства оборони України. *Правові засади суверенного розвитку України в сучасних умовах:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 31 січ. – 01 лют. 2020 р.). Київ: Таврійський нац. ун-т імені В. І. Вернадського, 2020. С. 51–56.

**ЗМІСТ**

|  |  |
| --- | --- |
| **ВСТУП** ……………………………………………………………………... | 3 |
|  |  |
| **РОЗДІЛ 1. Загальна характеристика організаційно-функціональної структури Міністерства оборони України та її правового забезпечення: теоретико-прикладний аспект** |  |
| 1.1 Зміст поняття «оборона» та його співвідношення з поняттями «національна безпека» і «воєнна безпека» ………………………………. | 12 |
| 1.2 Міністерство оборони України у системі суб’єктів, які наділені повноваженнями у сфері оборони ………………………………………... | 36 |
| 1.3 Складові організаційно-функціональної структури Міністерства оборони України …………………………………………………………... | 58 |
| Висновки до Розділу 1 …………………………………………………….. | 77 |
|  |  |
| **РОЗДІЛ 2. Особливості правового забезпечення функцій і повноважень Міністерства оборони України та проблеми його удосконалення** |  |
| 2.1 Завдання та функції Міністерства оборони України ………………... | 80 |
| 2.2 Правове регулювання повноважень Міністерства оборони України ……………………………………………………………………... | 102 |
| 2.3 Розмежування повноважень Міністерства оборони України та Генерального Штабу Збройних Сил України …………………………… | 123 |
| Висновки до Розділу 2 ……………………………………………………. | 139 |
|  |  |
| **РОЗДІЛ 3. Сучасний стан та основні напрями розвитку правового забезпечення організаційної структури Міністерства оборони України** |  |
| 3.1 Правові засади організаційної структури Міністерства оборони України ……………………………………………………………………. | 143 |
| 3.2 Зарубіжний досвід правового забезпечення організаційної структури міністерства оборони та можливість його використання в Україні …………………………………………………………………….. | 160 |
| 3.3 Правове забезпечення реформування організаційної структури Міністерства оборони України в сучасних умовах ……………………. | 174 |
| Висновки до Розділу 3 …………………………………………………… | 186 |
|  |  |
| **ВИСНОВКИ** ……………………………………………………………... | 190 |
|  |  |
| **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ** …………………………….. | 197 |
|  |  |
| **ДОДАТОК А**  ……………………………………………………………… | 223 |

**ВСТУП**

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** 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, є Міноборони. Міноборони має статус ЦОВВ та військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України (далі – ЗСУ) та Держспецтрансслужба. Міноборони є уповноваженим ЦОВВ в галузі державної авіації.

Державне управління сферою оборони України, яке формувалося починаючи з 1991 року, було орієнтоване переважно на мирний період та ґрунтувалося на багаторічному радянському досвіді управління цією сферою. Збройна агресія Російської Федерації проти України виявила серйозні недоліки вітчизняного державного управління в сфері національної безпеки та оборони, невідповідність між викликами і загрозами, які постали перед державою, та станом адміністративно-правового регулювання у цій сфері.

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

Ключовим завданням, яке має бути вирішене в ході реформування Міноборони, є трансформація його в цивільне міністерство, спроможне формувати державну політику в сфері оборони, позбавлення його невластивих повноважень та, виходячи з цього, оптимізація існуючої організаційної структури, яка має забезпечувати ефективне та результативне виконання завдань та функцій, що покладаються на міністерство.

Основною метою реформування Міноборони є його функціональна оптимізація і, відповідно, скорочення дублюючих і зайвих структур; усунення дублювання функцій Міноборони і Генерального штабу ЗСУ (далі – ГШ ЗСУ або Генштаб); запровадження централізованої структури керівництва обороною держави; використання прийнятих в державах – членах НАТО принципів адміністративного керівництва (прозорий розподіл повноважень та відповідальності організаційних структур та посадових осіб, відповідність функцій, завдань і повноважень структурних підрозділів їх оперативним та тактичним спроможностям; ефективність керівництва тощо). Як показує практика, без реформи Міноборони неможливо повною мірою забезпечити обороноздатність держави, а отже – ефективно протидіяти збройній агресії Російської Федерації.

Важливо зазначити, що окремі заходи щодо реформування Міноборони вже впроваджуються, але, на жаль, рівень спроможності Міноборони виконувати свою місію досі залишається невисоким, а його організаційна структура – недосконалою. Деякі заходи не відображають закладену ідеологію реформування, потребують уточнення чи суттєвого коригування.

Науковим дослідженням питань розвитку правового забезпечення організаційно-функціональної структури Міноборони, на жаль, приділяється недостатня увага. Мають місце суперечності та неточності у визначенні завдань, функцій, повноважень, організаційної структури даного міністерства.

Саме адміністративно-правова наука має відігравати важливу роль у процесі реформування Міноборони, створюючи теоретичне підґрунтя тих змін, яких потребує Міноборони як ЦОВВ, що здійснює управління у відповідній сфері. Однак до теперішнього часу вчені-адміністративісти повною мірою не аналізували ці питання. Окремі теоретичні і прикладні аспекти організації та функціонування органів виконавчої влади досліджувались у працях вітчизняних вчених у галузі адміністративного права та державного управління, зокрема: В. Б. Авер’янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, А. В. Гуржій, В. А. Дерець, Л. Є. Кисіль, В. К. Колпакова, Є. Б. Кубка, О. В. Музи, В. П. Нагребельного, Н. Р. Нижник, В. М. Селіванова, С. Г. Стеценка, В. В. Цвєткова, І. М. Шопіної та ін. Проблеми адміністративно-правового регулювання сфери оборони аналізували В. Л. Зьолка, І. Ф. Корж, І. В. Кременовська, В. В. Сокуренко, В. М. Столбовий, В. Й. Пашинський, С. Ю. Поляков, О. С. Полякова та ін. Питанням організації оборони приділяли увагу представники науки державного управління: В. П. Горбулін, О. Л. Істратов, С. Т. Полторак, О. П. Семенюк, Г. П. Ситник та ін., військової науки: В. М. Воробйов, В. П. Грищенко, Ю. Г. Даник, О. І. Кузьмук, В. Г. Радецький, І. С. Руснак та ін. Зважаючи на внутрішні та зовнішні чинники, які мають вплив на стан справ у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва України, потрібно враховувати наявні результати досліджень вітчизняної адміністративно-правової науки, науки державного управління та військової науки з метою їх використання в сучасних умовах.

З огляду на викладене, на даний час в теоретичному і практичному сенсі існує потреба дослідження проблематики правового забезпечення організаційно-функціональної структури Міноборони в межах окремої дисертаційної роботи, а також об’єднання зусиль науковців та практиків для вироблення подальших найбільш оптимальних шляхів і кроків у напрямі його удосконалення.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Дисертаційна робота виконувалася в межах науково-дослідних робіт відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України «Проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації в умовах децентралізації виконавчої влади» (номер державної реєстрації РК 0117U002704), «Організаційно-правове забезпечення управлінської діяльності органів виконавчої влади в сучасних умовах: проблеми теорії і практики» (номер державної реєстрації РК 0119U103169).

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є поглиблення теоретичних засад правового забезпечення організаційно-функціональної структури Міноборони та обґрунтування пропозицій і рекомендацій щодо їх вдосконалення, а також підготовка пропозицій змін до законодавства України у зв’язку з проведенням оборонної реформи.

Для досягнення цієї мети були поставлені такі завдання дослідження:

- проаналізувати зміст поняття «оборона» та його співвідношення з поняттями, що використовуються у сфері, якою здійснює державне управління Міноборони, – національна безпека і воєнна безпека;

- визначити місце Міноборони у системі суб’єктів, які наділені повноваженнями у сфері оборони на центральному рівні, як чинника, що впливає на формування організаційно-функціональної структури Міноборони;

- надати загальну характеристику складовим елементам організаційно-функціональної структури Міноборони та їх правовому забезпеченню;

- визначити завдання та функції Міноборони як складових елементів його функціональної структури;

- проаналізувати правове регулювання повноважень Міноборони та внести пропозиції щодо його вдосконалення;

- дослідити сучасний стан розмежування повноважень Міноборони та ГШ ЗСУ, визначити його основні принципи;

- дослідити правові засади організаційної структури Міноборони;

- розглянути зарубіжний досвід правового забезпечення організаційної структури міністерства оборони та можливості його використання в Україні;

- на підставі результатів дослідження правових засад організаційної структури Міноборони та розглянутого зарубіжного досвіду запропонувати напрями вдосконалення правового забезпечення організаційної структури Міноборони в сучасних умовах.

*Об`єктом дослідження* є суспільні відносини, що складаються у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва України.

*Предмет дослідження* – правове забезпечення організаційно-функціональної структури Міноборони.

**Методи дослідження.** Для забезпечення об’єктивності, всебічності та повноти дослідження, а також для отримання науково обґрунтованих і достовірних результатів у дисертаційній роботі використана сукупність філософсько-світоглядних, загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. Зокрема, діалектичний метод дав можливість визначити сутність поняття «оборона», а також його співвідношення з поняттями «національна безпека», «воєнна безпека» (підрозділ 1.1); історичний метод застосовувався для дослідження змін правового регулювання завдань Міноборони починаючи з 1991 року (підрозділ 2.1), а також для дослідження формування організаційної структури Міноборони (підрозділ 3.1); системний аналіз дозволив дослідити функціональну та організаційну структуру Міноборони в їх взаємозв’язку (розділи 1, 2, 3), а також місце Міноборони в системі суб’єктів, що здійснюють управління в сфері оборони (підрозділ 1.2); структурний метод використовувався під час визначення впливу організаційної структури Міноборони на ефективність реалізації ним повноважень (розділ 3), а також впливу організаційної структури ГШ ЗСУ на ефективність реалізації повноважень ГШ ЗСУ (підрозділ 2.3); функціональний метод використовувався під час дослідження завдань, функцій та повноважень Міноборони (підрозділи 2.1, 2.2) та розмежування повноважень Міноборони та ГШ ЗСУ (підрозділ 2.3); метод сходження від абстрактного до конкретного дозволив дослідити правові засади організаційно-функціональної структури Міноборони в контексті аналізу питань управління воєнною сферою, сферами оборони і військового будівництва України (підрозділ 1.1), місця Міноборони в системі суб’єктів, що здійснюють управління в сфері оборони (підрозділ 1.2), надати загальну характеристику складовим організаційно-функціональної структури Міноборони (підрозділ 1.3) та детально проаналізувати їх у розділі 2 і розділі 3; порівняльно-правовий метод використовувався для дослідження окремих повноважень та окремих елементів організаційної структури Міноборони та міністерств оборони інших країн (підрозділи 2.2, 2.3, 3.2); метод узагальнення використаний для формулювання заключних положень проведеного дослідження.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає у тому, що дисертація є одним з перших досліджень теоретико-прикладних аспектів правового забезпечення організаційно-функціональної структури Міноборони. В дисертаційній роботі:

*вперше:*

визначено основні чинники, які впливають на особливості 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 (центральний); міжнародна ситуація; фінансово-економічні можливості держави; мирний час, особливий період чи умови війни;

визначено функції Міноборони, які відносяться до його основних функцій (забезпечення формування та реалізації державної політики у визначеній сфері управління; координація діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з підготовки держави до оборони), спеціальних функцій (здійснення військово-політичного та адміністративного керівництва ЗСУ, адже функція відображає специфіку Міноборони як органу військового управління) та допоміжних функцій (організація і проведення воєнно-наукових досліджень, розвиток військової освіти та міжнародне співробітництво);

обґрунтовано пропозиції та рекомендації щодо удосконалення правового забезпечення організаційно-функціональної структури Міноборони: в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» визначити особливості реалізації повноважень Міноборони в умовах воєнного стану; в Положенні про Міноборони, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) в редакції від 19 жовтня 2016 р. № 730 (зі змінами), усунути внутрішнє дублювання повноважень Міноборони; в Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схваленій розпорядженням КМУ від 27 грудня 2017 р. № 103-р (зі змінами) закріпити обов’язковість реформування організаційної структури Міноборони;

*удосконалено:*

розуміння завдань, функцій та повноважень як елементів функціональної структури Міноборони, що визначають вибір його організаційної структури;

теоретико-прикладні засади організаційно-функціональної структури Міноборони, а саме: висвітлено її особливості не лише через дослідження складових організаційно-функціональної структури, а й з урахуванням зовнішніх чинників (факторів), що мають на неї вплив;

обґрунтування необхідності та практичного значення реформування організаційної структури Міноборони, яка відповідатиме його функціям та забезпечуватиме їх виконання, шляхом створення таких структурних підрозділів як директорати;

*дістали подальшого розвитку:*

обґрунтування того, що правовий статус органу військового управління є невід’ємним від статусу Міноборони;

співвідношення понять «державне управління в сфері оборони», «управління обороною», «воєнне управління», «військове управління», «управління ЗСУ», «керування військами»;

обґрунтування необхідності розмежування повноважень Міноборони та ГШ ЗСУ;

аргументація нормативно-правового закріплення обмеження призначення на політичні посади у Міноборони колишніх військовослужбовців.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що положення дисертації можуть бути використані:

в науково-дослідній сфері – в подальших наукових дослідженнях загальних і спеціальних питань, пов’язаних з правовим забезпеченням організаційно-функціональної структури Міноборони, під час написання підручників, навчальних посібників, довідкової та методичної літератури, монографій з цих питань;

в навчальному процесі – для викладання навчальних дисциплін адміністративно-правового спрямування;

в правотворчій діяльності – під час розробки та вдосконалення правового забезпечення організації оборони держави;

в правозастосовній діяльності – для вдосконалення практики виконання завдань, реалізації функцій та повноважень Міноборони.

**Апробація матеріалів дисертації.** Основні положення, теоретичні та практичні висновки дисертації були представлені на: Всеукраїнському Круглому столі в Інституті держави і права імені В. М. Корецького НАН України «Проблеми розвитку адміністративного і фінансового права в умовах сучасних реформаційних процесів» (м. Київ, 01 листопада 2019 р.; матеріали опубліковано); Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього» (м. Дніпро, 10–11 січня 2020 р.; матеріали опубліковано); Міжнародній науково-практичній конференції «Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України» (м. Львів, 24–25 січня 2020 р.; матеріали опубліковано); Міжнародній науково-практичній конференції «Правові засади суверенного розвитку України в сучасних умовах» (м. Київ, 31 січня – 01 лютого 2020 р.; матеріали опубліковано).

**Структура та обсяг дисертації** побудована відповідно до мети та завдань дослідження і складається з вступу, трьох розділів, які об’єднують дев’ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації складає 224 сторінки, 26 сторінок – список використаних джерел (218 найменувань), додаток А на 2 сторінках.

**РОЗДІЛ 1**

**ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ ТА ЇЇ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ:**

**ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНИЙ АСПЕКТ**

**1.1 Зміст поняття «оборона» та його співвідношення з поняттями «національна безпека» і «воєнна безпека»**

Організаційно-функціональна структура – це певним чином організований, функціонально взаємозв’язаний склад системоутворюючих елементів (структурних частин), які забезпечують функціонування системи управління, в їх вертикальній і горизонтальній залежності, в організаційній взаємодії і співпідпорядкованості [42, с. 51–52]. Організаційно-функціональна структура міністерства обумовлюється сферою його управління. Відповідно до ч. 1 ст. 10 Закону України «Про оборону України», Міноборони як ЦОВВ забезпечує проведення в життя державної політики у сфері оборони, функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність і підготовку ЗСУ до здійснення покладених на них функцій і завдань [149]. Згідно ч. 1 ст. 15 Закону України «Про національну безпеку України», Міноборони є головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період [146]. Тому дисертаційне дослідження необхідно розпочати з визначення поняття «оборона» та пов’язаних з ним понять «національна безпека», «воєнна безпека». Крім цього, важливо зупинитися і на змісті термінів «державне управління в сфері оборони», «управління обороною», «воєнне управління», «військове управління» та їх співвідношенні, оскільки саме від їх тлумачення залежить вибір державою повноважень, що закріплюються за Міноборони для здійснення управління відповідною сферою.

Визначення поняття оборони містить Закон України «Про оборону України», відповідно до ст. 1 якого оборона України – це система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту [149]. Таким чином, у вказаному законодавчому акті закріплено: 1) широкий спектр заходів, що здійснюються державою; 2) ситуації застосування цих заходів – підготовка до збройного захисту та захист держави; 3) умови застосування заходів – збройна агресія або збройний конфлікт.

В науковій літературі також містяться визначення оборони. Дослідники визначають оборону як вид діяльності держави, що полягає у збройному захисті цілісності й недоторканності її території від зовнішніх і внутрішніх військових загроз, а також підготовки до здійснення такого захисту [189, с. 33–34]. У цьому визначенні додатково до ознак, що містяться у законодавчо закріпленому визначенні, привертають увагу такі ознаки оборони: здійснюється захист цілісності й недоторканності території, а також те, що захист здійснюється від зовнішніх і внутрішніх військових загроз.

О. С. Полякова, аналізуючи сутність та зміст оборони як функції держави, пропонує виокремити два її напрями: активну оборону і пасивну оборону. Активна оборона і пасивна оборона нерозривно пов’язані між собою, але кожна з них має низку власних особливостей. Беззаперечним видається домінування активного аспекту над пасивним. Активна оборона – це діяльність Воєнної організації держави по захисту від збройної агресії чи збройного конфлікту. Вона має на меті збереження суверенітету й територіальної цілісності держави за допомогою застосування силових (військових) методів. Пасивною ж обороною є діяльність, спрямована на підтримання належного рівня обороноздатності, тобто створення умов, за яких можливість збройної агресії знижується, а в разі необхідності Збройним Силам та іншим збройним формуванням створюються умови, потрібні для активної оборони – максимально ефективного здійснення заходів щодо захисту від збройної агресії [120, с. 6–7, 14]. Акцентування уваги на двох напрямах оборони є особливо актуальним у зв`язку із здійсненням на Сході України операції Об’єднаних сил (далі – ООС), коли на перший план виходить напрям активної оборони.

У мирний час функція оборони полягає у всебічній підготовці країни до відбиття можливого нападу ззовні. У воєнний час ця функція приймає форму прямої збройної боротьби із супротивником, у ході якої відбувається об’єднання всіх сил країни для досягнення перемоги [8, с. 27]. Фактично, пасивна оборона – це функція мирного часу, а активна оборона – воєнного часу та особливого періоду.

Нормою ст. 17 Конституції України визначено, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Відомий український вчений-адміністративіст В. В. Сокуренко підкреслює, що як би не трансформувалося суспільство, і відповідно до цього не змінювалися функції держави, функція оборони завжди залишається незмінною і є однією з головних. Вона включає в себе всю систему заходів, що застосовує держава для зміцнення її обороноздатності, які дослідник об’єднує за такими основними напрямами: зміцнення оборонної могутності держави, що забезпечується за рахунок розвиненої ефективної економіки та науково-технічного розвитку; постійне удосконалення Збройних Сил держави, підвищення їх боєздатності та боєготовності; охорона державних кордонів; організація цивільної оборони; військова підготовка (перепідготовка) осіб, які перебувають на військовому обліку [189, с. 41–42].

Захист національної безпеки і національних інтересів України передбачає комплексне застосування заходів організаційно-правового та управлінського характеру, які включають такі важливі складові, як оборона держави, захист її територіальної цілісності і недоторканності, державного суверенітету та забезпечення стабільного і безпечного функціонування інститутів державної влади та громадянського суспільства всередині країни та за її межами [79, с. 10].

Міжнародні організації, НАТО і ЄС за сутністю не відокремлюють оборону від безпеки, а називають її сектором безпеки, який розуміється як сукупність усіх органів і сил, зобов’язаних захищати державу та її інститути [176, с. 72; 172]. Поняття «сектор безпеки і оборони» використовується з початку 90-х років XX ст., коли стало зрозумілим, що спектр загроз став зміщуватися від суто воєнних питань до таких, що мають невійськове «забарвлення» [177, с. 17].

В Законі України «Про національну безпеку України» використовується термін «сектор безпеки і оборони» та міститься його визначення. Сектор безпеки і оборони – це система органів державної влади, ЗСУ, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до [Конституції](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об’єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України [146]. Натомість, хоча у цьому визначенні «безпека» і об’єднується з «обороною» в єдину категорію, в інших нормах зазначеного Закону, як підкреслюють фахівці [199, с. 2], безпека і оборона розглядаються в якості окремих категорій.

У наукових дослідженнях В. В. Сокуренка міститься ґрунтовний аналіз співвідношення «оборони» і «національної безпеки». По-перше, подане ним у загальному вигляді поняття «безпека» є найбільш наближеним до поняття «національна безпека». Поняття «безпека» визначено як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави в різних сферах життєдіяльності від зовнішніх та внутрішніх загроз, коли під життєво важливими інтересами необхідно розуміти сукупність потреб, задоволення яких забезпечує належне існування та розвиток останніх [189, с. 25].

В. В. Сокуренко також зазначає, що зарубіжні дослідники, політики і правознавці частіше порушують питання в гранично широкому змісті – про безпеку і в її контексті про оборону як воєнну безпеку. Водночас у сучасних дослідженнях поняття «воєнна безпека» та «оборона» розмежовуються. Призначенням оборони є відвернення і відбиття зовнішньої воєнної агресії збройним шляхом. Воєнна безпека, порівняно з обороною, явище більш складне, багатоаспектне й комплексне. Вона досягається не лише внаслідок оборони держави, а й через виконання різних заходів у політичній, економічній та інших сферах суспільного життя. Тому оборона є лише важливою складовою воєнної безпеки країни. Законодавець визначає національну безпеку та оборону як єдину сферу діяльності держави в різних напрямах. В. В. Сокуренко вважає таку позицію законодавця правильною, і з ним важко не погодитися, оскільки обидва поняття мають багато спільних рис та є невід’ємними одне від одного, виступають функцією держави і мають одні й ті самі об’єкти захисту, знаходять повне своє відображення, насамперед, в Основному Законі держави [189, с. 27–28].

К. В. Тарасенко вважає безпекою стан захищеності людини, суспільства, держави, сукупності держав, людства від зовнішніх та внутрішніх небезпек і загроз, що базується на діяльності людей, суспільства, держави, сукупності держав, людства щодо вивчення, виявлення, попередження та усунення небезпек та загроз, а також зменшення наслідків від їхньої дії. Щодо оборони, то зазначається, що під цим поняттям розуміють, по-перше, активні дії, по-друге, ці дії спрямовані на захист від якоїсь агресії та конфлікту. Підкреслюється, що «безпека» є більш широким поняттям, яке включає в себе поняття «оборона» [200, с. 19].

В. Л. Зьолка зазначає, що поняття «оборона» в сучасних умовах тісно пов’язане зі змістом поняття «воєнна безпека». Разом з цим за обсягом ці поняття різні. Оборона включає не тільки захист від зовнішньої військової загрози, а й являє собою цілий комплекс як внутрішніх, так і зовнішніх політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних та інших складових [58, с. 3, 5].

Інші вчені також вважають, що сфера безпеки має більш широкий зміст порівняно з обороною. Вона охоплює заходи не тільки воєнного, але й дипломатичного, політичного, економічного, науково-технічного, соціального тощо характеру, які повинні здійснюватися одночасно, комплексно шляхом поєднання зусиль силових та несилових структур. Разом з цим наголошується, що існують вагомі причини відмежувати оборону від безпеки. Однією з найважливіших є необхідність розподілу влади між різними державними структурами у сфері безпеки й оборони, а також у визначенні їх компетенції та відповідальності. З демократичних доктрин організації влади у державі випливає й співвідношення оборони й безпеки. Розподіл завдань і функцій державних органів в означеній сфері є найважливішою передумовою створення надійної системи суб`єктів владних повноважень та забезпечення їх діяльності [80, с. 63–64].

Досить конструктивною є точка зору, що «воєнна безпека» та «оборона» мають змістовний перетин у складовій «підготовка держави до можливого збройного конфлікту» [203, с. 16].

Закон України «Про національну безпеку України» визначає воєнну безпеку як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз. Державна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру. Національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз (ст. 1 Закону) [146].

Отже, сфера безпеки має більш широкий зміст порівняно з обороною. Разом з цим національна безпека, складовою якої є воєнна безпека, та оборона – це єдина сфера діяльності держави.

Останнім часом у зв’язку із загрозою територіальній цілісності України обговорення співвідношення понять «оборона» і «безпека» в контексті використання терміна «сектор безпеки і оборони» значно активізувалися. Так, в сучасних адміністративно-правових дослідженнях висловлюється пропозиція доповнити Конституцію України розділом VII-1 «Сектор безпеки і оборони» або «Органи безпеки, оборони і правопорядку», в якому закріпити правовий статус ЗСУ, інших військових формувань, розвідувальних, контррозвідувальних та правоохоронних органів держави, а також їх місце у системі державних органів [71, с. 12]. Відсутність в Конституції України правового регулювання сектору безпеки і оборони та механізму стратегічного керівництва його силами і засобами вважається на сьогодні нерозв’язаною проблемою [44, с. 8].

Не можна не погодитися з імперативною тезою, що питання оборони потребують постійної уваги з боку держави. Більше того, наявна зовнішньополітична ситуація засвідчує, що увага до цього питання має бути першочерговою. Особливо важливу роль у цьому має відігравати належне правове (насамперед, адміністративно-правове) регулювання. Однак, враховуючи, що у червні 2018 року правові засади сектору безпеки і оборони були визначені у Законі України «Про національну безпеку України», на нашу думку, потреби в детальному конституційно-правовому регулюванні цього питання немає.

У спеціальній науковій літературі паралельно вживаються терміни «воєнний» і «військовий». Як слушно зазначає П. Богуцький, поняття «воєнний» і «військовий» не є тотожними в контексті розуміння належності до «війська – військовий» та до особливої сфери суспільного життя, пов’язаної з воєнним устроєм суспільства, – воєнний. Етимологічне правило порушується стосовно тлумачення воєнної безпеки, що стає з нього винятком.

Обов’язковим чинником для забезпечення, підтримання основ воєнної безпеки є використання ЗСУ. Саме ЗСУ та інші військові формування є тією воєнною силою, яка має виключну здатність до збройного захисту суспільних інтересів від зовнішнього та внутрішнього посягання на територіальну цілісність, суверенітет держави. У такому розумінні застосування термінів «воєнна», «військова» стосовно безпеки має тотожний зміст і не вважається помилковим [29, с. 100].

В ст. 17 Конституції України закріплено, що оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на ЗСУ [70]. Визначення ЗСУ, що міститься в Конституції, відтворено у Законі України «Про Збройні Сили України». ЗСУ є військовим формуванням, яке забезпечує стримування збройної агресії проти України та відсіч їй, охорону повітряного простору держави та підводного простору у межах територіального моря України у випадках, визначених законом, беруть участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом.

Фахівці визначають ЗСУ як важливу складову держави, що створені для відбиття агресії, спрямованої проти України, для збройного захисту цілісності та недоторканності її території, а також для виконання завдань відповідно до міжнародних договорів [36, с. 1]; як військову організацію держави, призначену для забезпечення військової безпеки всіма наявними у неї засобами та виконання зобов’язань України перед регіональною і світовою спільнотою щодо гарантування міжнародної безпеки [215, с. 43–44].

В. М. Леонов наголошує, що ЗСУ не є однорідними, оскільки у своєму складі мають структурні підрозділи, які відносяться як до державних органів влади, так і до різноманітних підприємств та установ. Як стверджує С. Ю. Поляков, ЗСУ займають специфічне місце, вбираючи в себе ознаки як частини державного апарату, так і допоміжного апарату, у зв’язку з чим їх слід розцінювати як окрему складну систему [86].

С. Т. Полторак визначає ЗСУ не як військове формування, а як систему політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів державних органів влади, органів місцевого самоврядування, а також громадян щодо забезпечення безпеки особистості, суспільства, світового співтовариства [116, с. 6]. На нашу думку, визначення ЗСУ як військового формування, що міститься в Законі України «Про Збройні Сили України», більш точно відображає зміст цього терміну.

Функції ЗСУ – це передбачені Конституцією і законами України важливі напрямки їх діяльності, в яких у концентрованому вигляді визначаються сутність, соціальне призначення ЗСУ, їх місце в структурі державного апарату і сектору безпеки та оборони України, особливості проходження в їх структурних підрозділах військової служби [119, с. 95]. Функції ЗСУ поділяють на основні і неосновні. Зокрема, І. М. Петрів вважає, що до основних функцій ЗСУ відноситься: зміцнення воєнно-політичної стабільності в регіоні й у світі; протидія іншим зовнішнім загрозам воєнного характеру. До неосновних функцій ЗСУ належить внутрішня, адже ЗСУ є невід`ємною складовою частиною українського суспільства і відіграють важливу роль у розбудові держави. Основна функція притаманна усім структурним підрозділам ЗСУ і їй підпорядкована уся їхня діяльність [107, с. 110–111].

Схожої думки дотримується А. Б. Єрмоленко, який, однак, поділяє функції на зовнішньополітичні та внутрішньодержавного характеру. Законодавством ЗСУ традиційно наділені зовнішньополітичними функціями силового захисту країни, а також участі у здійсненні специфічних заходів внутрішньодержавного характеру. Крім цього, на них покладається виконання низки завдань, не властивих збройним силам попередніх історичних типів (участь у міжнародних миротворчих операціях, антитерористична діяльність та ін.) [56, с. 15].

В. О. Антонов зазначає, що виконання функції оборони, захисту її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності має досягатися підтримкою ЗСУ у постійній готовності до виконання ними військових завдань і всебічним забезпеченням їх на належному рівні. Він підкреслює, що на ЗСУ традиційно покладалися зовнішні функції, а виконання ними внутрішніх функцій сприймалося як порушення демократичних принципів суспільства або засобів політичного панування та соціального пригноблення [11, с. 214–215].

Базовою функцією ЗСУ закономірно вважається оборона України. Сам же термін «оборона України» повністю визначає їх призначення [100, с. 102; 101, с. 131; 17, с. 51–56].

Фахівці й експерти констатують, що ЗСУ практично з нуля, на якому вони знаходилися на початку 2014 року, стали одними з найсильніших в Європі, не тільки за кількістю та оснащеністю, а й за підготовкою та готовністю протистояти такій потужній державі, як Росія. Їх подальший розвиток визначається програмами та ініціативами, які пов’язані з інтеграцією України до євроатлантичної системи безпеки. Багато залежить від того, наскільки Україна успішно буде просуватися на шляху впровадження стандартів НАТО [197, с. 2]. Разом з цим сучасна практика Антитерористичної операції показала, що покладені Конституцією України на ЗСУ завдання не зовсім оптимальні і посильні. Оборону держави, захист її національних інтересів від загроз воєнного характеру та відбиття збройної агресії проти України варто покласти на сили безпеки і оборони [178, с. 32]. Сили оборони – ЗСУ, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які [Конституцією](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави.

Отже, оборона розглядається і позиціонується як функція держави і як сфера державного управління. ЗСУ є військовим формуванням, що реалізує функцію оборони, а також виступає об’єктом, яким здійснюється управління відповідними суб’єктами.

Міноборони для здійснення державного управління у закріпленій за ним сфері наділене відповідними повноваженнями. Однак, в спеціальних наукових джерелах, поряд з категорією «державне управління в сфері оборони», використовуються й інші – «управління обороною», «воєнне управління», «військове управління», «управління ЗСУ», «керування військами» тощо. Вчені по-різному підходять до їх тлумачення та співвідношення. На нашу думку, чітке розуміння зазначених категорій та суб’єктів здійснення того чи іншого виду управління сприятиме визначенню змісту та класифікації повноважень Міноборони і вдосконаленню правового забезпечення його організаційно-функціональної структури [16, с. 151–162].

У наукових дослідженнях проблем державного управління зазначається, що у сфері безпеки та оборони державне управління характеризується як загальними рисами, притаманними управлінню як специфічній формі діяльності, так і суб’єктами впливу, що суттєво відрізняють його. З огляду на нові загрози безпеці нашої держави, зміст державного управління у цій сфері, його форми та методи набувають нових рис. Суб’єкти управління, які функціонують у сфері безпеки та оборони, реалізують державну політику, забезпечують законодавче регулювання відносин через виконання функцій держави, впливають на процеси розвитку оборонної та безпекової сфери з метою підвищення ефективності як системи загалом, так і окремих її елементів. Державне управління у сфері безпеки та оборони можна розглядати як систему правових, організаційних та економічних механізмів управлінської діяльності державних органів влади, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері безпеки та оборони [64, с. 13, 16].

Для виконання завдань загальнодержавного керівництва у мирний та воєнний час створюється система державного управління, яка є сукупністю взаємопов’язаних органів, пунктів і засобів управління, що повинні забезпечити необхідний рівень керівництва. Складовим елементом системи державного управління є воєнне управління. Це – функціонально пов’язані між собою організаційні структури державних органів управління та органів Верховного Головнокомандувача ЗСУ, які мають єдину матеріальну основу управління військами (силами), загальні способи і методи керівництва [97, с. 187]. При цьому варто наголосити, що рівень готовності системи управління має бути вищим за рівень готовності підпорядкованих військ (сил), а структура та організація її діяльності мають забезпечувати оперативність та ефективність управління, а також безперешкодний і без втрат ефективності перехід від стану мирного часу до особливого періоду [98, с. 60].

Воєнне управління є складовою теорії державного управління [57, с. 9]. Т. А. Стукалін наголошує, що повного та всебічного визначення терміна «воєнне управління» на сьогодні поки не існує. В науковій літературі його трактують як «керування військами», що не зовсім вірно, тому що «воєнне управління» є більш широкою категорією. Державне управління в сфері оборони – це воєнне управління, полягає у цілеспрямованих діях Президента України, Уряду та інших органів державного управління щодо розбудови та удосконалення вишколу (на той час. – *Авт.*) Воєнної організації держави, оперативному облаштуванні території країни, в забезпеченні озброєнням, військовою і спеціальною технікою, матеріальними ресурсами, а також у керівництві діяльністю ЗСУ та інших військових формувань під час виконання ними поставлених завдань. Воєнне управління – це специфічний вид державного управління. Суттєвими ознаками цього виду державного управління, які роблять його специфічним, є наявність у Воєнній організації військової служби, озброєння, військової і спеціальної техніки та надання права їх застосовувати під час виконання завдань, які визначені законодавством країни [197, с. 113–114].

На цій основі дослідником зроблено висновок, що воєнне управління як специфічна форма державного управління в сфері оборони втілює діяльність військово-політичного керівництва держави у реалізації концепції безпеки країни, воєнної доктрини держави, планів розбудови національного війська. Об’єктами воєнного управління є оборонна сфера і Воєнна організація держави, і, отже, населення, територія, економіка країни, вся система суспільних відносин та інститутів, які певною мірою упорядковуються з метою гарантування воєнної безпеки. Управлінські зусилля концентруються на Воєнній організації держави, передусім на Збройних Силах. Управління військами (військове управління), як складова воєнного управління, у мирний час спрямовано на підтримання потрібного бойового вишколу та бойової й мобілізаційної готовності Збройних Сил, які дають змогу гарантувати надійне стратегічне стримування евентуального противника, а у воєнний час – ефективне застосування національного війська під час виконання ним завдань збройної боротьби [197, с. 115–116, 118].

Галузь воєнного управління, в якій державна виконавчо-розпорядча діяльність, що здійснюється відповідно до чинного законодавства України військовими органами для практичного виконання завдань збройними силами держави, має назву «військове управління» («управління військами»). Суть управління Збройними Силами полягає у цілеспрямованій діяльності вищого військового командування із впровадження у життя рішень Верховного Головнокомандувача та органів державної влади щодо розбудови та розвитку ЗСУ, у всебічній їх підготовці до застосування, підтриманню у постійній бойовій та мобілізаційній готовності військ (сил), забезпеченню всіх видів ЗСУ, керівництва військами (силами) під час виконання ними згідно з призначенням у мирний час, загрозливий період та в процесі провадження бойових дій [197, с. 115–116, 118].

О. І. Погібко обґрунтовано вважає, що виконавча та розпорядча діяльність державних органів щодо формування і розвитку ЗСУ, оперативного управління військами (силами), бойової підготовки і виховання особового складу, матеріально-технічного забезпечення – це управління обороною України. Управління обороною є складовою частиною державного управління і здійснюється на підставі його загальних принципів. Проте специфічні завдання та призначення ЗСУ обумовлюють особливості військового управління [112, с. 292].

М. М. Тищенко розглядає військове управління як різновид державного управління, який має забезпечувати взаємодію систем, служб та підрозділів ЗСУ як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері забезпечення обороноздатності держави. Військове управління являє собою засновану на вимогах Конституції та законів України активну і цілеспрямовану, постійно здійснювану виконавчо-розпорядчу діяльність органів військового управління та їх посадових осіб, що має державний характер та спрямована на виконання поставлених перед ЗСУ цілей та завдань і пов’язана з належною організацією їх життєдіяльності.

Органи військового управління є невід’ємною частиною управлінського механізму держави. Водночас вони є відокремленою системою, складові якої здійснюють військово-управлінські функції різнорівневого характеру, зумовлені місцем кожного конкретного органу військового управління в загальній системі, його завданнями і повноваженнями. Військовому управлінню притаманні всі характерні риси державного управління в цілому. Насамперед, йому властивий загальнодержавний характер, оскільки воно охоплює одну з найважливіших сторін життя держави і суспільства, що пов’язано з питаннями функціонування держави як суверенного утворення і безпечного існування суспільства та окремо взятого індивіда. Разом з цим військове управління здійснюється спеціально уповноваженими на те державою суб’єктами з метою виконання конкретних завдань, визначених державою. Військове управління являє собою підзаконну діяльність, ґрунтується на положеннях Конституції і законів України, спрямоване на їх виконання. Важливою рисою військового управління як різновиду державного управління виступає його юридично-владний, розпорядчий характер.

З урахуванням змісту і методів військово-управлінської діяльності М. М. Тищенко виділяє такі види військового управління: адміністративно-господарське і оперативне управління (оперативне командування). Адміністративно-господарське управління включає підбір і розстановку кадрів; організацію і підготування військ; матеріально-технічне забезпечення; регулювання взаємовідносин особового складу; вирішення поточних справ управління. Оперативне управління включає збирання, аналізування даних про ситуацію, що склалася; ухвалення відповідного рішення; постановлення відповідних завдань; контроль над виконанням ухвалених рішень і корегування дій [205, с. 58–60, 69].

Аналіз зазначених підходів свідчить, що окремі дослідники розглядають категорії «державне управління в сфері оборони», «управління обороною» і «воєнне управління» як синонімічні. На нашу думку, «військове управління» (управління військами) є складовою «державного управління в сфері оборони» у випадку його здійснення суб’єктом державного управління. Наприклад, органами військового управління, відповідно до ст. 1 Закону України «Про оборону України», є Міноборони, інші ЦОВВ, які здійснюють керівництво військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України. Військове управління може здійснюватися і суб’єктами, які не є державними органами. Відповідно до цієї статті Закону органами військового управління також є командування, управління, постійні чи тимчасово утворені органи в ЗСУ та інших військових формуваннях, призначені для виконання функцій з управління, в межах їх компетенції, військами (силами), з’єднаннями, військовими частинами, військовими навчальними закладами, установами та організаціями, які належать до сфери управління ЦОВВ. Виходячи з критерію об’єкта управління (військо, ЗСУ), категорії «управління ЗСУ», «керування військами» варто розглядати як «військове управління».

Разом з тим фахівцями з військової справи зазначається, що у Конституції та законах України вживаються два фактично однакові за суттю поняття. Першим є «керівництво» («загальне», «стратегічне», «воєнне», «військово-політичне», «адміністративне» тощо) ЗСУ та іншими складниками сил оборони, що здійснюється на стратегічному рівні Президентом України – Верховним Головнокомандувачем ЗСУ, Міністром оборони, Начальником ГШ ЗСУ – Головнокомандувачем ЗСУ. Другим поняттям є «управління» військами (силами), з’єднаннями, частинами і підрозділами Збройних Сил та інших військових формувань України, яке реалізується на оперативному й тактичному рівнях відповідними командувачами (начальниками), командирами та органами військового управління. При цьому у державах-членах НАТО використовують поняття «управління» (control) та «командування» (command) [134, с. 55].

На думку інших авторів, стратегічне керівництво сектором безпеки і оборони України слід розглядати як визначену законом відповідну систему (ієрархію) органів державної влади та управління, що наділена відповідними повноваженнями для здійснення комплексу політичних, правових, економічних, воєнних, наукових, інформаційних та інших заходів щодо протидії агресору на усіх зазначених вище напрямах. Військове управління – це органи державної влади та військового управління, діяльність яких спрямована на створення, організацію та утримання військ (сил), забезпечення їх спроможності і готовності до оборони держави і відбиття у разі необхідності збройної агресії проти України.

До функцій стратегічного керівництва сектору безпеки і оборони відносять:

- формування та забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері національної безпеки і оборони;

- збирання інформації та аналіз воєнно-політичної обстановки, аналіз стану і тенденцій розвитку зовнішньо- та внутрішньополітичної ситуації, визначення на цій основі стратегії та пріоритетних напрямів забезпечення національної безпеки і оборони;

- комплексне оцінювання та прогноз потенційних і реальних загроз державному, економічному, суспільному, оборонному, інформаційному, екологічному та іншим видам і об’єктам безпеки України;

- планування, організація і контроль за здійсненням заходів політичного, економічного, воєнного, соціального, науково-технічного та іншого характеру, адекватних цим загрозам;

- формування Державного оборонного замовлення та проекту Закону України «Про Державний бюджет України»; фінансування витрат на національну безпеку і оборону;

- оголошення стану війни, введення режиму воєнного стану, оголошення мобілізації та рішення на введення в дію мобілізаційного плану держави;

- розгляд та вирішення інших актуальних питань національної безпеки і оборони держави.

До функцій військового управління науковці відносять:

- аналіз та оцінювання воєнно-стратегічної обстановки;

- прогноз тенденцій розвитку форм та способів воєнних дій й засобів збройної боротьби, обґрунтування напрямів розвитку Збройних Сил та інших складових сил оборони;

- стратегічне планування їх застосування для оборони держави;

- визначення потреб у особовому складі, озброєнні, військовій техніці, матеріально-технічних, енергетичних, фінансових, інформаційних, продовольчих, земельних й водних ресурсах, комунікаціях, фондах та майні, необхідних для належного виконання визначених їм завдань, та контроль за повнотою і якістю їх забезпечення;

- планування та контроль у загрозливий та особливий період за військовими перевезеннями усіх видів забезпечення;

- керівництво у сфері оборони та забезпечення у визначених законом межах громадського порядку в Україні або окремих її місцевостях, де введено воєнний стан;

- управління стратегічним розгортанням ЗСУ та іншими визначеними складовими сил оборони;

- ведення розвідувальної та інформаційно-аналітичної діяльності в інтересах підтримання у готовності та бойового застосування ЗСУ та інших складових сил оборони;

- реалізація інших повноважень, визначених законами та іншими нормативно-правовими актами України [177, с. 47–49].

На нашу думку, досвід держав – членів НАТО щодо використання термінів «управління» та «командування» могла б запозичити і Україна.

Питанню співвідношення понять «державне управління» та «військове управління» приділив увагу фахівець у галузі державного управління О. Л. Істратов. Його підхід до розуміння цих категорій полягає у наступному. Він зазначає, що у специфічній сфері державного управління, яка має надзвичайно вагоме значення для існування й розвитку держави, складаються військові відносини [61, с. 11]. З огляду на дану обставину, він розглядає «військове управління» як управління військовим «організмом».

Для з’ясування сутності військового управління О. Л. Істратов дослідив поняття «військове» та «управління». Детальний аналіз цих понять дозволив йому виявити дві основні складові, що наповнюють зміст категорії «управління». У першій складовій виявляється функціональне наповнення терміну, тобто управління уявляється як забезпечення спрямованості, вибудовування процесів у деякому напрямі для досягнення певної мети. Друга складова може бути означена як інструментально-процесуальна, адже під терміном «управління» розуміється наявність владних повноважень, а сам процес управління виступає інструментом реалізації владних повноважень. З іншого боку, прикметник «військове» характеризує все, що пов’язане з армією, що має відношення до армії.

Вказаний автор обґрунтовано доводить, що першим аспектом розуміння сутності військового управління є його генетичний зв’язок із державою, з державним управлінням. Управління військовим «організмом» являє собою самостійну сферу державної діяльності, а вищі органи військового управління організовують, спрямовують та контролюють діяльність військових органів нижчої ланки. За предметною специфікою виділяються військово-соціальна та військово-технічна сфери військового управління, а всередині військово-соціальної – військово-господарська, військово-фінансова, військово-адміністративна, військово-педагогічна та інші види військової діяльності. На його думку, військового характеру вони набувають не тому, що ними займаються військові люди, а тому, що розгортаються в інтересах військової справи у мирний час та успішного ведення військових дій або спеціальних операцій у випадку військового конфлікту.

За рівнем завдань, що вирішуються, зв’язком із політикою держави, О. Л. Істратов виокремлює кілька видів військового управління. На стратегічному рівні воно має прояв переважно у військово-політичному державному керівництві, головним призначенням якого є визначення можливості та меж застосування військового примусу в політичних цілях, організація військового будівництва та інших великих оборонних програм. Другим рівнем військового управління (оперативним) виступає управління військами, що представляє собою діяльність відповідних посадових осіб та органів управління з дотримання бойової готовності військ (сил), підготовки операцій (бойових дій) та керівництва військами (силами) при виконанні поставлених ним завдань. Наступним (тактичним) рівнем названо безпосередньо управління військовими колективами, зброєю та технічними засобами [61, с. 6–7].

На його думку, до органів військового управління повною мірою можна застосувати загальну характеристику органів державного управління як розпорядчих та виконавчих органів державної влади. Органи військового управління – складова частина державного апарату управління, що діють на основі спільних для всіх органів державного управління засад, встановлених у законодавчих актах. Їх компетенція передбачає здійснення лише таких дій, які безпосередньо засновані на законі або є наслідком необхідності виконання законів. Разом з тим, органи військового управління, які є не лише виконавчими, але й розпорядчими, наділені відповідно до принципу централізації керівництва правами встановлювати нові правила, видавати на основі законодавства та в межах певних повноважень обов’язкові для виконання підлеглими органами та посадовими особами акти управління [61, с. 7–8].

Перелік органів військового управління закріплений у Законі України «Про оборону України». Органи військового управління – Міноборони, інші ЦОВВ, що здійснюють керівництво військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, ГШ ЗСУ, інші штаби, командування, управління, постійні чи тимчасово утворені органи у ЗСУ та інших військових формуваннях, призначені для виконання функцій з управління, в межах їх компетенції, військами (силами), з’єднаннями, військовими частинами, військовими навчальними закладами, установами та організаціями, які належать до сфери управління ЦОВВ, а також військові комісаріати, що забезпечують виконання законодавства з питань військового обов’язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Вчений-адміністративіст С. Ю. Поляков зазначає, що словосполучення «військове управління» давно закріпилося в науковій і політичній термінології. Воно широко вживається і у сучасних офіційних документах, наприклад, у Воєнній доктрині України, законах України «Про оборону України», «Про Збройні Сили України» «Про правовий режим воєнного стану» та ін. Попри досить широке вживання категорії «військове управління» в законодавчих актах, єдиного розуміння суті цього поняття і загальноприйнятого його визначення на сьогодні не існує. У названих документах говориться про органи військового управління, їх повноваження та основні функції, але саме військове управління як поняття не розкривається. До того ж ця категорія подається у такому контексті: державне і військове управління, керівництво у сфері воєнної безпеки, керівництво ЗСУ, управління застосуванням ЗСУ, оперативне і адміністративне управління та ін. [118, с. 269].

Військове управління з точки зору загальної теорії управління є видом практичної діяльності органів управління щодо організації діяльності суб’єктів управління, яка підпорядковується закономірностям в рамках методології теорії управління Збройними Силами. Поняття «військове», на його думку, характеризує все, що пов’язане з військовими формуваннями, їх діяльністю як в мирний, так і у воєнний час. На органи військового управління в залежності від їх функціонального призначення та ланки управління покладаються функції військово-політичного, оперативного, адміністративного управління, управління повсякденною діяльністю та всебічного забезпечення військ. Це означає, що військове управління не зводиться тільки до управління військами.

Відповідно до цього військове управління С. Ю. Поляков визначає як владно-розпорядницьку функцію органів військового управління по управлінню військовими формуваннями. Воно являє собою особливий тип соціального регулювання, що забезпечує створення, збереження та розвиток військових формувань, а також підтримку режиму їх діяльності. Отже, суб’єктом військового управління є органи військового управління, а його об’єктом – ЗСУ та інші військові формування, утворені відповідно до законів України.

Військове управління – це складова частина державного управління, під якою розуміється діяльність органів військового управління різних рівнів щодо стратегічного керівництва ЗСУ та іншими військовими формуваннями, підготовки їх до застосування за призначенням, керівництва ними при виконанні поставлених завдань та організації їх повсякденної діяльності [118, с. 270–271]*.*

В. М. Александров, досліджуючи зміст поняття «військове управління», наводить точку зору Н. І. Кузнєцова, Б. В. Старого, П. І. Романова: «Військове управління є галуззю державного управління і являє собою виконавчо-розпорядчу діяльність військових органів держави, яку вони здійснюють на підставі законів, підзаконних актів, включає безпосереднє керівництво будівництвом Збройних Сил, їх життям, побутом, бойовою діяльністю. За своєю сутністю ця діяльність має управлінський характер і у такій якості може називатися військовим управлінням». Він наводить і інший підхід В. Г. Резніченка, який визначає військове управління як цілеспрямовану діяльність командирів, штабів, органів управління щодо підтримання бойової готовності й боєздатності військ, підготовки їх до бою та керівництво ними під час виконання поставлених завдань [9, с. 133].

Варто погодитися з О. С. Поляковою, що суспільні відносини у сфері оборони регулюються переважно нормами адміністративного права, що належать до окремого інституту особливої частини адміністративного права – інституту державного управління у зазначеній сфері. Останній має досить складну структуру. До нього входять правові норми підінституту державного управління забезпеченням військової безпеки невійськовими засобами й підінституту забезпечення військової безпеки військовими засобами («Військове право») [120, с. 14–15].

Важливо, щоб державне управління у сфері оборони було ефективним. Уся система державного управління швидко, у визначені терміни, повністю або частково, відповідно до рівня загроз, що можуть виникати, повинна перейти на функціонування в умовах ускладнення внутрішньої і зовнішньої обстановки та ефективно здійснювати управління заходами своєчасного переведення держави, її економіки на режим воєнного стану [61, с. 10].

О. П. Семенюк, в свою чергу, обґрунтовує, що ефективність в умовах обмеженості ресурсів можливо і доцільно розглядати як співвідношення між досягнутими (не досягнутими, частково досягнутими) цілями і результатом (тобто досягнення чітко визначеного рівня оборонної достатності країни) з урахуванням витрачених ресурсів і стандартів державних послуг [179, с. 9]. Основними критеріями оборонної політики, які визначають рівень її ефективності (зниження загроз оборонній безпеці державі), в науковій літературі називають: відповідність воєнних зусиль й реальних можливостей держави; розумна воєнна достатність, недопущення відчутної воєнної переваги потенційних супротивників, особливо у випередженні розробок і в раптовому застосуванні найважливіших засобів збройної боротьби; зосередження воєнних, воєнно-економічних й дипломатичних зусиль на вирішенні найважливіших задач становлення України як незалежної держави; забезпечення постійної готовності Збройних Сил й держави в цілому до надійного відбиття можливого рівня агресії [104, с. 46–47].

Системний аналіз зазначених наукових підходів дозволяє зробити наступні висновки.

1. Одним із видів державного управління є управління специфічною сферою – сферою оборони. Щодо цього виду державного управління можна вживати термін «воєнне управління». Разом з цим, якщо враховувати, що оборона відповідно до визначення, яке міститься в Законі України «Про оборону України», – це система не лише воєнних, а й інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту, то воєнне управління можна тлумачити і як складову державного управління в сфері оборони, що передбачає застосування державою воєнних заходів.

Таким чином, «державне управління в сфері оборони», «управління обороною» можна ідентифікувати як синоніми «воєнного управління», якщо йдеться про застосування будь-яких управлінських заходів у сфері оборони. У цьому випадку об`єднуючою категорією для них є сфера оборони. Міноборони є суб`єктом здійснення «державного управління в сфері оборони» («управління обороною», «воєнного управління»), оскільки, як визначено Законом України «Про оборону України», Міноборони як ЦОВВ забезпечує проведення в життя державної політики у сфері оборони.

«Воєнне управління» слід розглядати як складову «державного управління в сфері оборони», «управління обороною», якщо йдеться про застосування державою саме воєнних заходів в ході здійснення державного управління в сфері оборони, управління обороною. У такому випадку визначальною категорією є «воєнні заходи».

2. Щодо «воєнного управління» і «військового управління», які одні автори розмежовують, а інші ототожнюють, то на нашу думку, необхідно виходити з того, що «військове» – має відношення до війська, всіх військових питань, а «воєнне» – відноситься до питань підготовки до збройного захисту та захисту держави у разі збройної агресії або збройного конфлікту.

Міноборони є суб’єктом «військового управління». Наприклад, як визначено Законом України «Про оборону України», міністерство забезпечує функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність і підготовку ЗСУ до здійснення покладених на них функцій і завдань. ЗСУ перебувають у підпорядкуванні Міноборони (ч. 4 ст. 15 Закону України «Про національну безпеку»). Закон України «Про оборону України» цілком закономірно відносить Міноборони до органів військового управління.

Синонімами терміну «військового управління» є термін «управління ЗСУ», «керування військами». У цьому контексті варто було б запозичити досвід країн – членів НАТО щодо використання на стратегічному рівні терміна «управління», а на оперативному та тактичному – «командування».

Військове управління (управління військами), яке здійснює Міноборони, на нашу думку, є різновидом соціального управління, організуюча спрямованість якого полягає у тому, що для здійснення групою людей певних узгоджених дій «необхідно визначити спільні цілі, шляхи їх реалізації і спрямувати на їх досягнення поведінку кожного члена спільноти» [6, с. 73]. Також Міноборони здійснює військове управління в межах «державного управління в сфері оборони» (управління обороною, воєнного управління).

Отже, поняття «оборона» характеризує сферу управління Міноборони; воно тісно пов’язане з поняттями «національна безпека», «воєнна безпека», «ЗСУ». Зміст зазначених понять впливає на визначення співвідношення понять «державне управління в сфері оборони», «управління обороною», «воєнне управління», «військове управління», «управління ЗСУ», «керування військами» та ін. Від розуміння їх змісту залежить обрання державою відповідної організаційно-функціональної структури Міноборони та її правове забезпечення у мирний час та в особливий період.

**1.2 Міністерство оборони України у системі суб’єктів, які наділені повноваженнями у сфері оборони**

В контексті визначення організаційно-функціональної структури Міноборони, необхідно враховувати, що крім Міноборони, на центральному рівні повноваженнями у сфері оборони наділені й інші суб’єкти, зокрема, Президент України та Кабінет Міністрів України (далі – КМУ). З огляду на цю обставину необхідно окремо зупинитися на цьому питанні, адже важливо уникнути дублювання їх повноважень з повноваженнями Міноборони та підвищувати скоординованість діяльності вказаних органів у сфері управління обороною. Особливої актуальності також набуває питання розмежування повноважень між Міноборони та ГШ ЗСУ. Дана проблематика висвітлюється в наступних розділах дисертаційного дослідження. У цьому підрозділі дисертації важливо лише окреслити й охарактеризувати особливості адміністративно-правового статусу ГШ ЗСУ.

Обороноздатність держави, як показує практика, безпосередньо пов’язана з ефективністю управління сферою оборони та залежить від чіткості визначення завдань і повноважень суб’єктів управлінської діяльності. В зарубіжних державах єдиної моделі, прийнятної для управління сферою оборони, не існує. Як зазначається в науковій літературі, є чимало різних систем і підходів до керівництва оборонними структурами. Їх об’єднує низка важливих принципів: цивільний контроль над збройними силами, іншими силовими структурами; необхідність чіткого визначення сфери відповідальності уряду, інших органів влади та особливо Ради національної безпеки і оборони, міністерства оборони і генерального штабу за стан обороноздатності держави, спроможності протистояти зовнішнім та внутрішнім загрозам [57, с. 15].

У більшості країн на вершині військово-політичного керівництва стоїть глава держави, далі в порядку черговості: прем’єр-міністр, міністр оборони, начальники видів збройних сил або начальники головних штабів (у деяких країнах вони підлеглі безпосередньо міністру оборони) і т. ін. Ця ієрархія є чіткою системою – керівники вищих державних органів здійснюють управління обороноздатністю й збройними силами, а вище військове командування збройних сил виконує їхні накази. Поточне управління обороною у більшості країн НАТО здійснюють міністри оборони, за винятком держав із президентськими і президентсько-урядовими типами влади (США й Франція – президент і прем’єр), де президенти є основними фігурами. Міністрові оборони безпосередньо підпорядковуються вищий за посадою військовий, що виконує в різних країнах різні обов’язки: командуючого збройними силами, генерального інспектора збройних сил, начальника генерального штабу і т. ін. [114, с. 45].

Глава держави виконує функції верховного головнокомандувача в багатьох європейських державах, за виключенням деяких. Так, у Нідерландах, Німеччині і Швеції такі повноваження конституцією закріплені за урядом. Водночас зміст цих функцій залежить від форми правління, а тому відрізняється. Спільною рисою європейських моделей є те, що функції політичного керівництва є централізованими і покладені на главу держави або на уряд. Одним із ключових механізмів централізованого управління є право глави держави або уряду призначати і звільняти оперативних керівників (командирів) силових структур [176, с. 68–69; 62, с. 211–217].

В Україні Верховним Головнокомандувачем ЗСУ є Президент України. Він має ряд повноважень у сфері оборони. Фахівці й експерти вірно акцентують увагу на тому, що поєднання посади Президента України і Верховного Головнокомандувача ЗСУ має на меті об’єднати політичне і воєнне керівництво у державі і спрямувати застосування воєнної сили (у війні) на досягнення політичних цілей у відстоюванні національних інтересів держави [88, с. 105; 212].

Президент України не здійснює безпосереднє управління ЗСУ. В спеціальній науковій літературі слушно наголошується на тій особливості, що повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил надаються Президенту демократичної держави Конституцією заради отримання необхідного рівня авторитету у відносинах з вищим керівництвом держави, у тому числі – з Головнокомандувачем Збройних Сил. Наявність цих повноважень є важливим чинником для упевненості дій керівника демократичної держави під час війни [53, с. 74]. Він здійснює політичне керівництво державними органами, що забезпечують обороноздатність України. Вчені-конституціоналісти наголошують, що фактично саме Президенту України підпорядкована вся сфера державного управління обороною та забезпечення національної безпеки, оскільки реалізація таких завдань потребує концентрації і єдності влади, координації діяльності всіх гілок державної влади і максимально оперативного прийняття владних рішень [180, с. 13].

Президент України здійснює повноваження у сфері оборони та керівництво ЗСУ відповідно до Конституції України. В особливий період керівництво ЗСУ та іншими військовими формуваннями Президент України може здійснювати через Ставку Верховного Головнокомандувача, робочим органом якої є ГШ ЗСУ (ст. 7 Закону України «Про Збройні Сили України»). Закон України «Про національну безпеку України» не передбачає існування Ставки Верховного Головнокомандувача.

Якщо ст. 7 Закону України «Про Збройні Сили України» містить посилання на норми Конституції України, то ч. 2 ст. 6 Закону України «Про оборону України» вказує на те, що повноваження Верховного Головнокомандувача ЗСУ визначаються законами. Це, зокрема, закони України «Про загальний військовий обов’язок та військову службу», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про правовий режим воєнного стану». Повноваження Президента України у сфері національної безпеки і оборони дублюються та деталізуються у ст. 13 Закону України «Про національну безпеку України». Натомість, відповідно до ст. 106 Конституції України повноваження Президента України мають визначатися Конституцією України. Тобто, ці повноваження Президента України мали б міститися в п. 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України.

Президент України вносить до Верховної Ради України (далі – ВРУ) подання про призначення Міністра оборони України (п. 10 ст. 106 Конституції України), призначає на посади та звільняє з посад вище командування ЗСУ, інших військових формувань, здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави (п. 17 ст. 106 Конституції України), очолює Раду національної безпеки та оборони (далі – РНБО) (п. 18 ст. 106 Конституції України), вносить до ВРУ подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання ЗСУ та інших утворених відповідно до законів України військових формувань (п. 19 ст. 106 Конституції України), приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України (п. 20 ст. 106 Конституції України), присвоює вищі військові звання (п. 24 ст. 106 Конституції України). Президент України як безпосередньо, так і через очолювану ним РНБО та створювані ним у разі необхідності консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби здійснює демократичний цивільний контроль за сектором безпеки і оборони (ч. 1 ст. 5 Закону України «Про національну безпеку України»).

Повноваження Президента України в умовах воєнного стану визначені в ст. 11 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Президент в умовах воєнного стану:

1) здійснює загальне керівництво запровадженням та виконанням заходів правового режиму воєнного стану;

2) приймає за пропозицією РНБО рішення щодо залучення ЗСУ, інших військових формувань та правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану;

3) здійснює стратегічне керівництво ЗСУ, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами через ГШ ЗСУ;

4) визначає порядок проходження військової служби.

У разі закінчення строку повноважень Президента України під час дії воєнного стану його повноваження продовжуються до вступу на посаду новообраного Президента України, обраного після скасування воєнного стану. Повноваження Президента України, передбачені [Конституцією України](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80), в умовах воєнного стану не можуть бути обмежені.

Як обґрунтовано наголошував В. Б. Авер’янов, виходячи зі змісту ст. 107 Конституції України, Міноборони може перебувати у значно більшій організаційній залежності від Президента, ніж усі інші органи виконавчої влади [3, с. 191]. Оскільки Міністр оборони України підпорядковується Президенту України як Верховному Головнокомандувачу та є членом КМУ, то для його ефективної діяльності необхідно, щоб Президент України та КМУ мали спільну позицію щодо шляхів формування державної політики у сфері оборони. В протилежному випадку існує ризик неефективного здійснення Міноборони державного управління у сфері оборони.

Наприклад, І. Ф. Корж вирішення цієї проблеми вбачає в тому, що Президент України має здійснювати всі повноваження щодо управління сферою оборони, які зараз розподілені між ним та Урядом. Це буде можливим за умов президентської форми правління з функціонуванням дієвої системи стримувань і противаг, яка, на його думку, є найбільш оптимальною для функціонування та подальшого розвитку системи державної влади в Україні [75, с. 7]. Не вдаючись до цієї дискусії, варто відзначити лише, що дисертант підтримує існування змішаної форми правління в Україні і вважає, що недопущенню такої ситуації сприятиме погодження кандидатури Міністра оборони до внесення її на розгляд ВРУ.

В контексті досліджуваного питання не можна не погодитися з Д. М. Бєловим і Ю. М. Бисагою, що поєднання функцій Президента України із сферою виконавчої влади не в останню чергу забезпечується існуванням такого органу як РНБО, його головуванням у цьому органі. Рішення РНБО мають вводитися у дію указами Президента [25, с. 45]. Забезпечення єдності і стабільності державної влади, оборони і безпеки країни – головна складова діяльності Президента України, що обґрунтовує необхідність створення РНБО [171, с. 14].

Згідно чинного законодавства України Міністр оборони входить до складу РНБО, яка є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони (частини 1, 2 ст. 107 Конституції України). Наприклад, 26 листопада 2018 р. РНБО прийняла рішення, яке було введене в дію Указом Президента України, щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні. Одним із положень цього рішення є те, що Міноборони, ГШ ЗСУ повинні невідкладно в установленому порядку уточнити Мобілізаційний план ЗСУ, зокрема обсяги призову резервістів оперативного резерву першої черги [163].

В спеціальних наукових періодичних виданнях з оборонної тематики аргументовано вказується на те, що, на жаль, за останні роки рівень практичної дієвості РНБО знизився в рази [35, с. 370]. Однак вплинути на цю ситуацію і змінити її на краще можливо лише в комплексі вирішення кризових політичних та державно-управлінських проблем.

У зв’язку з наведеним варто зазначити, що практика функціонування РНБО характерна не лише для України, а для багатьох країн світу. В різних країнах вони можуть мати різні назви – ради (комітети, комісії) з питань національної (державної) безпеки і оборони (або тільки безпеки чи оборони). Їх головами є президенти країн, які є главами держав. Вони формують їх персональний склад, керують їхньою роботою, головують на засіданнях, планують питання, що виносяться на розгляд, своїми указами (нормативними актами) вводять у дію рішення таких органів. Організаційною формою діяльності таких рад (комітетів, комісій) здебільшого є засідання. Так, у Франції президент є головнокомандувачем збройних сил країни та головує у спеціальних державних органах – радах і вищих комітетах національної оборони. У Сербії, Хорватії та Румунії президенти очолюють вищі ради оборони. Ради безпеки, які функціонують під головуванням глави держави, передбачені конституціями Білорусі, Македонії, Туреччини та ін. [74, с. 148].

Щодо Ставки Верховного Головнокомандувача, то в умовах сучасних і прогнозованих воєнних конфліктів, у яких сконцентровано різноманіття видів, форм, способів та засобів боротьби, утворювати тимчасовий орган, зосереджений виключно на збройній боротьбі, немає сенсу. Його завдання можуть ефективно виконувати Головнокомандувач ЗСУ і ГШ ЗСУ [136, с. 287].

В науковій літературі висловлена точка зору, що ідея створення Ставки Верховного Головнокомандувача в Україні є у певному сенсі копіюванням радянської схеми стратегічного керівництва державою під час війни. У нашій державі не існує об’єктивних причин для створення авторитарного за ґенезою органу стратегічного управління. Зазначається, що необхідно розбудовувати демократичні управлінські схеми, адекватні демократичному устрою. Такі схеми апробовані державницькою воєнною практикою у США, Великій Британії тощо. Спроби ж все ж таки побудувати авторитарну схему стратегічного управління в демократичній державі призведуть не лише до втрат демократичності, а й до зниження авторитету (рейтингу) Верховного Головнокомандувача як політичної фігури в країні [53, с. 73].

Крім Президента України, повноваженнями у сфері національної безпеки та оборони наділений КМУ. Від ефективності його діяльності в сфері оборони залежить результативність керівництва цією сферою і Президентом України. Слід взяти до уваги, що в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» йдеться не про сферу національної безпеки та оборони, а про сферу національної безпеки та обороноздатності. Проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади» від 15 липня 2015 р. (реєстр. № 2354 а) було запропоновано уточнити назву «сфера національної безпеки та обороноздатності», замінивши її назвою «сфера національної безпеки та оборони», що є більш точним з термінологічної точки зору [125]. Вважаємо такий підхід виваженим і вірним. Термін «обороноздатність» є вужчим за змістом, ніж термін «оборона», і повною мірою не відображає всіх тих питань, які охоплюються сферою оборони [19, с. 142–147].

До основних повноважень КМУ у сфері національної безпеки та обороноздатності згідно ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [144], зокрема, віднесено: здійснення заходів щодо охорони та захисту державного кордону України і території України; здійснення заходів щодо забезпечення боєздатності ЗСУ, визначення у межах бюджетних асигнувань на оборону чисельності громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу і навчальні збори; вжиття заходів щодо забезпечення обороноздатності України, оснащення ЗСУ та інших утворених відповідно до закону військових формувань; забезпечення соціальних і правових гарантій військовослужбовцям, особам, звільненим з військової служби, та членам їхніх сімей; вирішення питань забезпечення участі військовослужбовців України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у порядку, визначеному законом; визначення пріоритетних напрямів розвитку оборонно-промислового комплексу.

Норми ст. 9 Закону України «Про Збройні Сили України» містять низку повноважень КМУ стосовно ЗСУ, які полягають у вирішенні таких питань: організація підготовки та реалізація загальнодержавних програм розвитку ЗСУ; забезпечення постачання ЗСУ озброєння та різного роду ресурсів і майна; комплектування ЗСУ особовим складом; встановлення порядку надання ЗСУ в управління об’єктів державної власності; визначення порядку фінансування ЗСУ за рахунок благодійних пожертв; визначення порядку застосування зброї і бойової техніки ЗСУ у мирний час та в особливий період (крім періоду дії воєнного стану) у разі виконання ними завдань у визначених зазначеним Законом випадках; забезпечення реалізації права на соціально-економічний захист військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби, членів їх сімей; регулювання економічної та господарської діяльності у ЗСУ; контроль за діяльністю ЗСУ.

На основі аналізу і узагальнень повноважень КМУ науковці основною його функцією вважають ресурсне забезпечення втілення в життя державних програм, планів, заходів оборони держави, а відтак і ЗСУ та інших складових сил оборони. В розпорядженні КМУ знаходяться державні ресурси всіх видів (кошти державного бюджету, природні, людські, матеріальні тощо), і він здійснює їх розподіл і виділення згідно до вимог законодавства. Тому основні повноваження КМУ, які стосуються сфери національної безпеки та обороноздатності (ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), починаються у переважній більшості словами «здійснює, забезпечує, вживає заходів тощо». Уряд здійснює ресурсне забезпечення ЗСУ через Міноборони, у підпорядкуванні якого вони перебувають. КМУ контролює діяльність Міноборони щодо ресурсного забезпечення ЗСУ, законність і правильність використання ресурсів, виділених державою для потреб ЗСУ. В цьому полягає керівництво ЗСУ з боку КМУ через Міноборони. Основною функцією Міноборони є забезпечення потреб ЗСУ за рахунок державних ресурсів, які знаходяться в розпорядженні КМУ, для набуття ними спроможностей щодо виконання визначених Конституцією і законами України завдань [93, с. 113–114].

Погоджуємося з В. Й. Пашинським, що повноваження КМУ у сфері оборони свідчать про їхню спрямованість на забезпечення реалізації державної політики у сфері оборони, пов’язану з підготовкою до збройного захисту, тобто за умов мирного часу. Водночас, як засвідчив досвід ООС, запровадження воєнного стану, повноваження КМУ в умовах особливого періоду та воєнного стану не мають чіткої нормативної регламентації [106, с. 17].

Бойові дії на Сході України виявили низку недоліків у вирішенні Урядом наступних питань: визначення потреб в оборонних витратах і забезпечення фінансування заходів у цій сфері; організація підготовки населення і території країни до оборони, здійснення керівництва єдиною системою цивільного захисту України, мобілізаційною підготовкою національної економіки та переведення її на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану; забезпечення комплектування сил оборони особовим складом; утворення державних резервних фондів фінансових і матеріально-технічних ресурсів та прийняття рішення про їх використання для забезпечення потреб оборони; організація розроблення і виконання держпрограм розвитку сил оборони, виробництва озброєння і військової техніки, інших програм (планів) з питань оборони; здійснення заходів щодо формування, розміщення, фінансування та виконання державного оборонного замовлення; забезпечення реалізації правового та соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей тощо. Воєнні фахівці пов’язують їх, зокрема, з відсутністю у складі Уряду першого віце-прем’єр-міністра України, який за посадою повинен був опікуватися цими питаннями [134, с. 57].

В наукових джерелах висловлюється пропозиція щодо запровадження посади віце-прем’єр-міністра України з питань безпеки і оборони, який у мирний час опікувався б організацією підготовки, функціонування й забезпечення сил безпеки і оборони, а в умовах надзвичайного стану або особливого періоду був би керівником апарату Ставки Верховного Головнокомандувача. Додаткову ланку управління, через яку Президент України реалізовував би свої функції стосовно керівництва системи безпеки і оборони, доцільно ввести зважаючи на величезний обсяг обов’язків і повноважень Президента України [82, с. 4, 26]. Крім цього, на підставі аналізу підходів до управління сферою оборони у воюючій країні Ізраїль, запропоновано надати Міністру оборони України статус віце-прем’єр-міністра України з питань оборони [173, с. 14].

З огляду на загрозу територіальній цілісності Української держави з боку Російської Федерації, на наш погляд, на період до її відновлення така посада могла б бути утворена у складі Уряду. Однак це не повинно бути пов’язано з необхідністю створення «додаткової ланки управління, через яку Президент України реалізовував би свої функції стосовно керівництва системи безпеки і оборони, та зважаючи на величезний обсяг його обов’язків і повноважень». Адже відповідно до ч. 2 ст. 106 Конституції України, Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам. Створення такої посади сприяло б діяльності Прем`єр-міністра України.

Як свідчить зарубіжний досвід, у інших країнах за опрацювання національної оборонної політики зазвичай відповідає прем’єр-міністр. Він надає широкі директиви міністрові оборони і міністерствам, які пов’язані з цим питанням, координує виконання політики і директив, виданих відповідними радами оборони або радами безпеки, і керує введенням у життя оборонних програм [14, с. 69–70].

За результатами парламентського контролю (пленарні засідання, парламентські, комітетські слухання) [54, с. 32–33] була виявлена неузгодженість між законами України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про військовий обов’язок і військову службу» [123], що призводить до дублювання окремих повноважень КМУ і Міноборони. Цю неузгодженість планувалося вирішити, прийнявши Закон України «Про внесення зміни до статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (реєстр. № 4774 від 03 червня 2016 р.) [132]. Проектом Закону передбачалося виключення з абз. 4 п. 5 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» повноважень КМУ щодо визначення чисельності громадян, які підлягають призову на навчальні збори військовозобов’язаних. Однак, Головне науково-експертне управління ВРУ не підтримало прийняття цього законопроекту, достатньо аргументовано довівши, що дублювання відсутнє [33].

Не підтримуємо думку, що відповідно до Конституції України, Закону України «Про оборону України» основні військово-політичні повноваження більшою мірою покладені на Президента України як Верховного Головнокомандувача ЗСУ. У зв’язку з цим у військово-політичній сфері на КМУ покладаються насамперед організаційні функції, наприклад з розробки проектів нормативно-правових актів, затвердження чи законодавче оформлення яких віднесено законодавством до компетенції інших вищих органів державної влади – Президента України чи ВРУ. Зокрема, КМУ наділений правом законодавчої ініціативи, тобто виконує нормотворчу функцію, яка реалізується при вирішенні військово-політичних проблем в сфері оборони. Водночас, маючи конституційні повноваження щодо забезпечення оборони країни, КМУ вправі вживати й інші необхідні заходив цій сфері [58, с. 10; 59, с. 14]. У випадку, коли КМУ розробляє проекти нормативно-правових актів, затвердження чи законодавче оформлення яких віднесено до компетенції Президента України чи ВРУ, військово-політичні повноваження реалізуються спільно і Президентом України чи ВРУ, і КМУ.

Найбільш дискусійним у проблематиці розмежування повноважень між Міноборони та суб’єктами, які наділені повноваженнями в сфері оборони, вважається питання їх розмежування між Міноборони і ГШ ЗСУ. На сьогодні ключові аспекти їх діяльності розмежовані. Робота у цьому напрямі продовжується. Тому у межах даного підрозділу дисертаційного дослідження необхідно проаналізувати особливості адміністративно-правового статусу ГШ ЗСУ.

ГШ ЗСУ є «головним органом військового управління» з планування оборони держави, стратегічного планування застосування ЗСУ та визначених сил і засобів інших складових сил оборони, координації і контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та силами оборони у межах, визначених законами України, актами Президента України та КМУ. ГШ ЗСУ в особливий період виконує функції стратегічного керівництва ЗСУ, іншими складовими сил оборони (абз. 2 ч. 4 ст. 16 Закону України «Про національну безпеку України»).

На відміну від Закону України «Про національну безпеку України» Положенням про ГШ ЗСУ, затвердженим Указом Президента України від 30 січня 2019 р., ГШ ЗСУ визначався «головним військовим органом» з планування оборони держави, управління застосуванням ЗСУ, визначених сил і засобів інших складових сил оборони, координації та контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими складовими сил оборони. ГШ ЗСУ здійснює стратегічне керівництво силами та засобами Збройних Сил, інших складових сил оборони, які залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях.

Основними завданнями Генштабу є:

1) участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері оборони, стратегії воєнної безпеки, оборонному плануванні заходів щодо розвитку Збройних Сил;

2) здійснення планування оборони держави у межах визначених повноважень, координація та контроль за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими складовими сил оборони;

3) стратегічне планування застосуванням Збройних Сил, інших складових сил оборони;

4) організація підготовки Збройних Сил до виконання покладених на них завдань, координація і контроль підготовки інших складових сил оборони до виконання завдань з питань оборони держави;

5) планування заходів, спрямованих на розвиток, технічне оснащення, всебічне забезпечення та підтримання спроможностей Збройних Сил, здійснення контролю за станам готовності до виконання завдань з оборони держави Збройних Сил та інших складових сил оборони, які сплановані до передачі в підпорядкування Головнокомандувачу Збройних Сил України [145].

ГШ ЗСУ здійснює стратегічне планування застосування ЗСУ; визначає потреби в особовому складі, озброєнні, військовій техніці, ресурсах; здійснює керівництво у сфері оборони та забезпечення громадського порядку в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан у межах, визначених відповідним законом; бере участь у створенні та контролює стан системи управління державою в особливий період; доводить до ЗСУ директиви і накази Верховного Головнокомандувача ЗСУ; бере участь у розробці мобілізаційного плану держави; організовує стратегічне розгортання ЗСУ під час виконання завдань оборони держави; бере участь в організації використання та контролю за повітряним, водним і інформаційним простором держави та здійснює його в особливий період; організовує комплектування ЗСУ; здійснює військове керівництво органами військового управління розвідки та військовими частинами розвідки Збройних Сил України, проводить інформаційно-аналітичну діяльність в інтересах застосування Збройних Сил України; організовує підготовку ЗСУ до виконання покладених на них завдань; здійснює в межах своєї компетенції міжнародне військове співробітництво із збройними силами інших держав, реалізує інші повноваження [149].

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в умовах воєнного стану ГШ ЗСУ реалізує такі повноваження:

1) бере участь у підготовці проекту типового плану запровадження та забезпечення правового режиму воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях;

2) організовує підготовку та здійснює керівництво ЗСУ, з’єднаннями, частинами та органами інших військових формувань і правоохоронних органів під час виконання ними заходів правового режиму воєнного стану;

3) організовує діяльність військових адміністрацій, командувань видів ЗСУ, управлінь оперативних командувань, командувань військових з’єднань та частин ЗСУ на території, на якій введено воєнний стан;

4) розробляє та вносить на розгляд РНБО пропозиції щодо залучення інших військових формувань та правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Для забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях Генштабом ЗСУ за погодженням з відповідними керівниками залучаються та використовуються сили і засоби (особовий склад та спеціалісти окремих підрозділів, військових частин, зброя, бойова техніка, спеціальні і транспортні засоби, засоби зв’язку та телекомунікацій, інші матеріально-технічні засоби) ЗСУ, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, розвідувальних органів України, військової прокуратури, ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, а також працівники закладів охорони здоров’я. ГШ ЗСУ здійснює стратегічне керівництво силами та засобами ЗСУ, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, які залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях (ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 9 Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях») [150].

До прийняття у червні 2018 року Закону України «Про національну безпеку України» безпосереднє військове керівництво ЗСУ здійснював Начальник ГШ – Головнокомандувач ЗСУ. Зазначеним Законом створені дві окремі посади – Головнокомандувача ЗСУ і начальника ГШ ЗСУ.

Головнокомандувач ЗСУ є найвищою військовою посадовою особою у ЗСУ. Він здійснює через ГШ ЗСУ безпосереднє військове керівництво ЗСУ. Безпосереднє військове керівництво – це діяльність, спрямована на здійснення заходів щодо розвитку ЗСУ, їх технічного оснащення, підготовки та всебічного забезпечення, визначення основ їх застосування, а також управління ними.

Головнокомандувач ЗСУ призначатиметься на посаду за поданням Міністра оборони України та звільнятиметься з посади Президентом України. Він підпорядковуватиметься Президентові України та Міністру оборони України, відповідатиме за готовність до виконання покладених завдань і за безпосереднє військове керівництво та управління застосуванням ЗСУ, а також переданих в його підпорядкування сил і засобів інших складових сил оборони. Він буде підзвітним Президенту України та Міністру оборони України з питань досягнення воєнно-стратегічних цілей у сфері оборони військовими силами і засобами, а також підтримання спроможностей цих сил і засобів до застосування. Повноваження Головнокомандувача ЗСУ затверджуватиме Президент України (ч. 3 ст. 16 Закону України «Про національну безпеку України»).

ГШ ЗСУ очолюватиме начальник ГШ ЗСУ, який призначатиметься на посаду і звільнятиметься з посади Президентом України за поданням Міністра оборони України. Він підпорядковуватиметься Головнокомандувачу ЗСУ та відповідатиме за виконання завдань і функцій, покладених на ГШ ЗСУ, зокрема щодо визначення вимог до спроможностей сил оборони, потреб у ресурсах, необхідних для належного виконання завдань Збройними Силами та іншими складовими сил оборони, стратегічного планування застосування та розвитку ЗСУ, їх технічного оснащення, підготовки та всебічного забезпечення. Його повноваження визначатимуться в положенні, яке затверджуватиметься Президентом України (абзаци 4–6 ч. 4 ст. 16 Закону України «Про національну безпеку України»).

Розмежування повноважень дозволяє начальнику ГШ ЗСУ сконцентруватися на організації роботи ГШ ЗСУ, а не поєднувати ці функції із безпосереднім керівництвом ЗСУ. Хоча точки зору дослідників на потребу розмежування посад Головнокомандувача ЗСУ і начальника ГШ ЗСУ розходяться. Не всі підтримують та поділяють доцільність вибору саме такого напряму розвитку воєнного управління. Це обґрунтовується тим, що, на думку окремих дослідників, це створить колізії в структурі воєнного управління, які будуть пов’язані з розподілом повноважень, вимагатиме додаткових державних коштів на утримання новоствореного апарату, може стати додатковим підґрунтям для корупційних схем [35, с. 370]. Ці аргументи не безпідставні, адже складні управлінські системи схильні до зазначених ризиків.

Як зазначив колишній начальник ГШ ЗСУ А.В. Лопата, досвід держав – членів НАТО показує, що стосовно цього питання в них не все однозначно. Він переконаний, що запровадження окремих посад «Головнокомандувача ЗСУ» та «начальника ГШ ЗСУ» в умовах збереження високого рівня загроз є хибним. Аналіз їх систем управління збройними силами свідчить про відсутність (неможливість) чіткого розмежування посад начальника генерального штабу та головнокомандувача збройними силами. Навпаки, інші країни об’єднують ці посади. Систему, яка визначена в Україні в Стратегічному оборонному бюлетені, використовують у країнах Балтії та Скандинавії, де вона має право на існування, зважаючи на чисельність їх збройних сил (від 6 до 15 тисяч осіб) та членство у НАТО. На його переконання, при обранні системи управління збройними силами держави необхідно опиратися на порівняльний аналіз, який доцільно проводити з країнами, які є близькими до України за певним комплексом характеристик (розмір території, чисельність населення, склад збройних сил тощо).

У Польщі запроваджена у 2014 році система управління і керівництва Війська Польського не враховувала один із головних принципів військового управління – наявність єдиного центру управління, наділеного відповідними повноваженнями та відповідальністю. Тому сьогодні проводиться робота з розробки планів реформування загальної системи управління. Розглядається можливість повернення Генеральному штабу Війська Польського ролі єдиного органу військового управління та формування органів управління, подібних до колишніх командувань видів збройних сил.

В Туреччині та Румунії формування системи управління збройними силами також відрізняється від цих процесів в Україні [89].

Однак, на противагу цій думці фахівці зазначають, що запропоновані тоді зміни не суперечили положенням Конституції Республіки Польща. У результаті реформи були створені два нові органи: Головне командування видів Збройних Сил Республіки Польща і Оперативне командування видів Збройних Сил Республіки Польща, підпорядковані міністрові національної оборони. Перший орган відповідає за керівництво армією у мирний час, другий – за командування нею у час війни та кризових ситуацій. Одним із нових завдань Генерального штабу стала розробка довгострокових стратегій. З моменту приходу до влади у 2015 році у Польщі уряду, сформованого партією «Право і справедливість», у цій країні почали здійснюватися реформи, які призводять не лише до масових протестів населення, але й до різкої критики з боку європейських партнерів за посягання на засади демократії. В експертних колах складається враження, що чинна польська влада запланувала деякі реформи виключно для того, щоб продемонструвати народові, що попередній уряд все робив неправильно. До числа таких «помилок» Міністерство національної оборони Республіки Польща зарахувало й зміни у системі керівництва і командування Збройними Силами, проведені на початку 2014 року [105, с. 28–30].

В контексті досліджуваного питання варто підтримати створення двох посад – начальника ГШ ЗСУ та Головнокомандувача ЗСУ. Головнокомандувач стане найвищою військовою посадовою особою, на яку покладатиметься вся повнота повноважень щодо керівництва ЗСУ. В його підпорядкуванні будуть: Генштаб ЗСУ, Об’єднаний оперативний штаб ЗСУ, командування видів (окремих родів військ, сил), інші органи військового управління, що не належать до видів (окремих родів військ, сил) ЗСУ. Начальник Генштабу ЗСУ підпорядковуватиметься Головнокомандувачу ЗСУ і відповідатиме за планування оборони держави, стратегічне планування застосування та розвитку ЗСУ, організовуватиме стратегічне керівництво, визначатиме вимоги до спроможностей ЗСУ, визначатиме потреби у ресурсах для виконання завдань, визначатиме потреби у технічному оснащенні, підготовці і забезпеченні [13].

Якщо у вітчизняній системі ЦОВВ повноваження між органами поділяються на політичні, що здійснюються міністерствами, та адміністративні, що здійснюються іншими ЦОВВ, то в сфері оборони у зв’язку із специфікою управління наявний наступний підхід до виокремлення рівнів управління.

В спеціальній науковій літературі акцентується увага на декількох рівнях управління у сферах оборони та національної безпеки. Зокрема, підкреслюється, що згідно з дослідженнями ОЄСР в управлінні національною безпекою слід розрізняти два рівні: політичний, на якому забезпечується управління сектором безпеки з боку демократично обраних інститутів влади, та оперативний, що стосується інституційних процедур та механізмів командування та управління.

У дослідженнях Венеціанської комісії розрізняється конституційний рівень управління і оперативний менеджмент силових інституцій. Вітчизняні дослідники розрізняють три складові управління національною безпекою: політичну (стратегічне планування і прийняття рішень щодо застосування сил та засобів сектора безпеки); адміністративну (фінансове і ресурсне забезпечення); оперативну (створення ієрархій командування і повсякденного управління силами та засобами сектора безпеки). Зроблено висновок, що загалом це збігається з наведеним вище, адже в дослідженнях ОЕСР та Венеціанської комісії терміни «політичне управління» і «оперативне управління» включають адміністративну складову.

Політична, адміністративна і оперативна складові управління національною безпекою мають поєднуватися таким чином, щоб забезпечити максимально ефективне використання сил і засобів сектора безпеки в різних умовах – за мирних часів, у кризових ситуаціях і у разі війни. Європейський досвід свідчить, що це досягається через централізацію функцій політичного управління, уніфікацію адміністративного управління та координацію оперативного управління [176, с. 77]. Згідно такої класифікації управлінська діяльність Міноборони містить політичну і адміністративну складові.

Якщо виходити з того, що рівні управління ЗСУ поділяються на стратегічний, оперативно-стратегічний, оперативний і тактичний, то Міноборони і ГШ ЗСУ дослідники відносять до органів стратегічного рівня [174, с. 12–13].

С. Ю. Поляков, розмежовуючи керівництво і управління ЗСУ, відносить Міноборони і ГШ ЗСУ до суб`єктів стратегічного керівництва. Стратегічне керівництво Збройними Силами та іншими військовими формуваннями –це цілеспрямована діяльність вищих державних і військових органів управління по їх будівництву, розвитку, всебічній підготовці і виконанню завдань щодо захисту національних інтересів держави*.* До суб’єктів стратегічного керівництва він відносить також Президента України, як Верховного Головнокомандувача ЗСУ, Ставку Верховного Головнокомандувача, інші ЦОВВ, що здійснюють керівництво військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, штаби, командування, управління, призначені для виконання функцій з управління і які належать до сфери управління зазначених ЦОВВ, командування видів ЗСУ.

Відповідно до запропонованого С. Ю. Поляковим підходу, стратегічне керівництво є складовою частиною загальнодержавного управління і здійснюється на воєнно-політичному, воєнно-адміністративному і воєнно-стратегічному рівнях. На воєнно-політичному рівні військового управління загальне керівництво здійснює Президент України, як Верховний Головнокомандувач ЗСУ, і Міноборони. На воєнно-адміністративному рівні військового управління основним органом керівництва є Міноборони. На воєнно-стратегічному рівні військового управління вищим органом управління в особливий період є Ставка Верховного Головнокомандувача, робочим органом якої є ГШ ЗСУ. На нього відносно структурних елементів Збройних Сил оперативно-стратегічної ланки покладаються функції стратегічного планування та оперативного керівництва [118, с. 27–271].

Протилежної думки дотримуються В. Тютюнник і В. Горовенко, які вважають, що Генштаб має статус головного військового органу, що здійснює планування оборони держави, управління (а не стратегічне керівництво) застосуванням ЗСУ. І лише виключно у разі введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, Генштаб отримує статус військового командування і здійснює керівництво у сфері оборони та забезпечення громадського порядку виключно в межах, визначених Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [156]. Стратегічне керівництво ЗСУ, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами, зокрема в особливий період, є прерогативою Президента України як Верховного Головнокомандувача ЗСУ. І для забезпечення (а не здійснення) такого керівництва може створюватися Ставка Верховного Головнокомандувача як вищий колегіальний орган воєнного керівництва обороною держави у цей період, робочим органом якої є ГШ ЗСУ [208, с. 18, 20].

Існує і точка зору, що політичну складову складають Президент України, РНБО, КМУ, Ставка Верховного Головнокомандувача у разі її створення. Міноборони відносять до адміністративної складової, а ГШ ЗСУ – до стратегічної складової [215, с. 7]. З позицій сучасного адміністративного права Міноборони, на нашу думку, не можна відносити лише до адміністративної складової, оскільки, в першу чергу, це – орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики.

У зв’язку з тим, що більшість повноважень Міноборони є політичними, з якими пов’язані адміністративні, то визначальним є віднесення Міноборони до політичного рівня. Наприклад, щодо керівництва ЗСУ, то як визначено ч. 1 ст. 8 Закону України «Про Збройні Сили України», Міністр оборони України здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво ЗСУ, а також інші повноваження, передбачені чинним законодавством України.

Підсумовуючи дослідження питання щодо місця Міноборони в системі суб`єктів, які наділені повноваженнями у сфері оборони, можна визначити особливості побудови цієї системи. Міноборони є ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики і який очолює Міністр оборони України. Міністр оборони України підпорядковується Президенту України як Верховному Головнокомандувачу ЗСУ. Міністр оборони України, як керівник міністерства, входить до складу КМУ – вищого органу в системі органів виконавчої влади, який теж наділений повноваженнями у сфері оборони. Це може ускладнити виконання повноважень Міністра оборони України та негативно позначитися на ефективному здійсненні Міноборони державного управління в сфері оборони у випадку наявності конфліктних ситуацій між Президентом України і Прем`єр-міністром України, різних підходів до шляхів розвитку сфери оборони.

Як зазначалося вище, у підпорядкуванні Міноборони перебувають ЗСУ. Їх очолює Головнокомандувач ЗСУ, який підпорядковується Міністру оборони України та Президентові України. Головнокомандувачу ЗСУ підпорядковується начальник ГШ ЗСУ, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України за поданням Міністра оборони України.

ГШ ЗСУ законодавчо визначений головним органом військового управління з ряду питань. Міноборони теж є органом військового управління.

Вказані особливості необхідно враховувати при визначенні організаційно-функціональної структури Міноборони та удосконаленні її правового забезпечення. Така побудова системи ключових суб`єктів, які наділені повноваженнями у сфері оборони, містить потенціал дублювання повноважень та виникнення компетенційних спорів між ними.

**1.3 Складові організаційно-функціональної структури Міністерства оборони України**

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. На нашу думку, досить повно зміст організаційно-функціональної структури передає її визначення як певним чином організованого, функціонально взаємозв’язаного складу системоутворюючих елементів (структурних частин), які забезпечують функціонування системи управління, в їх вертикальній і горизонтальній залежності, в організаційній взаємодії і співпідпорядкованості [42, с. 51–52]. У даному визначенні міститься вказівка на складові організаційно-функціональної структури – 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 [30, 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 [1, с. 64].

Для вирішення завдань даного дисертаційного дослідження структурно-функціональний підхід застосовується 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 первинним чинником є функції, а вторинним – організаційна структура.

Дослідження поняття та видів функцій органів виконавчої влади неодноразово були предметом уваги науковців-адміністративістів. Без з’ясування їх змісту та видів неможливо всесторонньо, системно та повно дослідити проблему правового статусу, діяльності будь-якого органу виконавчої влади та інші питання,у тому числі його організаційно-функціональну структуру. У цьому контексті слід погодитися з підходом, відповідно до якого функції – це відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності органів, які характеризуються цільовою спрямованістю. Цільова спрямованість функцій управління є найважливішим аргументом на користь визначення самостійності тієї чи іншої функції. Причому у 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), які стоять перед цими органами [6, с. 258].

Діяльність органу виконавчої влади, як відомо, спрямована на досягнення певного результату. При цьому функціями будуть вважатися лише ті дії, які призводять до відповідного результату. За цією ознакою функції відмежовуються від інших операцій органу влади. Тому, як слушно зазначають В. Б. Авер’янов та О. Ф. Андрійко, функцією не слід вважати дії або процедури, здійснення яких безпосередньо не призводять до створення визначеного кінцевого результату (продукту), що прямо пов’язаний з виконанням загальних цілей і завдань суб’єкта управління. Всі ці дії не повинні визначатись як власне функції, а можуть розглядатись як похідні елементи або допоміжні операції у змісті діяльності відповідного суб’єкта [4, с. 320].

На переконання Ю. П. Битяка, змістом виконавчої влади як самостійного виду державної діяльності є комплекс функцій, в яких безпосередньо знаходить свій прояв владно-організуючий зміст державного управління на основі прямих та зворотніх зв’язків. Функцію державного управління визначено як частину управлінської діяльності держави, що здійснюється на основі закону чи іншого правового акта органами виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління [7, с. 115].

Порівняно з визначенням поняття і змісту функцій, найбільше дискусій точиться навколо їх видів. Зокрема, І. Л. Бачило пропонувала їх класифікувати за такими критеріями: а) за методом управління з урахуванням часового критерію (метод цільового впливу у визначеному часовому циклі); б) за предметом регулювання; в) за організаційно-правовою формою управлінського впливу; г) за характером діяльності; д) за предметом діяльності [24, с. 112–128; 181].

Поширеною є також класифікація управлінських функцій за стадією управлінського циклу [52, с. 8]. Зазначається, що функції органів виконавчої влади мають особливе значення для встановлення закономірностей побудови і функціонування та визначення перспектив розвитку виконавчої влади й системи її органів. Функції органів виконавчої влади зі здійснення державного управління розподіляють на такі групи: управлінські, виконавчі та внутрішньо-забезпечувальні. Група управлінських функцій включає в себе класичні функції управлінської діяльності, притаманні будь-якому органу. До управлінських функцій органів виконавчої влади можуть бути віднесені функції прогнозування, планування, організації, координації тощо. Група виконавчих функцій не може бути єдиною для всіх органів виконавчої влади, скоріше кожна з функцій є специфічною ознакою органу (системи органів), яка в узагальненому вигляді визначає вид основної діяльності. Група внутрішньо-забезпечувальних функцій (функцій внутрішнього впливу) – це функції, які реалізуються органами виконавчої влади з метою забезпечення ефективного функціонування органу: функції матеріально-технічного, кадрового, інформаційного та інших видів забезпечення [39, с. 23–24].

Відповідно до завдань даної дисертаційної роботи та її концептуальних засад в основу дослідження покладено поділ функцій на: а) загальні (основні); б) спеціальні (спеціалізовані), які відображають специфіку конкретного суб’єкта управління або керованого об’єкта; в) допоміжні (обслуговуючі) функції, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій. Крім того, взято до уваги запропонований й обґрунтований В. Б. Авер’яновим поділ функцій на групи, які спрямовані на забезпечення керованих об’єктів:

а) цілепокладаючою інформацією – функції прогнозування, планування тощо;

б) необхідними для їх нормальної діяльності та розвитку ресурсами – фінансування, матеріально-технічне забезпечення, стимулювання, кадрове забезпечення та інше;

в) впорядкованості, узгодженості в їхній діяльності – керівництво, координація, організація, регулювання, контроль та інше;

г) зусиллями щодо їх первісного формування та наступного удосконалення в органічному поєднанні з такими ж заходами щодо самих керуючих суб’єктів – організаційне проектування, організаційний розвиток тощо [1, с. 70–71].

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. На нашу думку, на це впливають такі загальні для всіх органів виконавчої влади фактори (чинники):

1) рівень, на якому перебуває орган у системі органів виконавчої влади; місце, яке орган займає в системі суб’єктів, що наділені повноваженнями у відповідній сфері;

2) типологія органу, є він політичним чи адміністративним;

3) сфера, якою здійснює управління орган виконавчої влади; визначення ключових для відповідної сфери питань, що потребують державного управління чи державного регулювання; бачення ідеального стану сфери державного управління та результатів, які необхідно досягти;

4) міжнародна ситуація;

5) фінансово-економічні можливості держави;

6) професійність посадових та службових осіб, що займаються нормопроектною 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, як відомо, має свою специфіку. Тому на визначення завдань кожного конкретного органу виконавчої влади можуть впливати спеціальні чинники (фактори).

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 ЗСУ; 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 ЗСУ та ін. [182, с. 215].

Щодо повноважень органів державного управління, то у даному випадку усталеним є підхід, відповідно до якого повноваження – це сукупність прав і обов`язків, які закріплені законодавством за органом виконавчої влади. 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 [103, с. 10].

Компетенція органів виконавчої влади виступає адміністративно-правовою формою прав і обов`язків. Відомий теоретик права В. С. Нерсесянц вказував, що компетенція органу державної влади є сукупністю його державно-владних повноважень, тобто його права та обов’язки. Причому права органу державної влади – це разом з тим і його обов’язок діяти відповідно до наданих йому прав, вчиняти відповідні державно-владні дії. Обов`язки, покладені у встановленому правом порядку на орган державної влади, означають і його право вчиняти (у встановленому порядку) відповідні дії державно-владного характеру [96, с. 263].

Як вірно зазначає В. М. Шаповал, будь-який орган представляє державу, але не як окрема особа у праві й тільки в межах своєї компетенції. Саме компетенція, за Г. Еллінеком, є стрижневою і якісною характеристикою державного органу, який не має жодних суб’єктивних прав [216, с. 26].

На переконливу думку Ю. О. Тихомирова, використання терміна «повноваження» можливо для характеристики компетенції суб’єкта публічного права, але не для характеристики змісту публічних правовідносин, оскільки повноваження щодо конкретних публічних правовідносин трансформуються в конкретні права та обов’язки щодо інших суб’єктів публічних правовідносин. Надане органу суб’єктивне публічне право є процесуальним елементом трансформації повноваження в суб’єктивне право учасника публічних правовідносин [204, с. 56].

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 [67, 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» [37, 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 загалом 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 [40, с. 9, 13].

Під повноваженнями публічних органів управління у сфері оборони В. В. Сокуренко 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 [189, с. 253].

За результатами дослідження поняття «компетенція» Л. Є. 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 [66, 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 [24, 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 [84, 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 [5, 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 [1, 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 [10, с. 201].

На підставі викладеного слід констатувати, що повноваження Міноборони – це нормативно закріплені за ним для реалізації функцій та виконання поставлених завдань права і обов’язки, якими цей орган наділений для здійснення державного управління в сфері оборони, забезпечення обороноздатності держави та досягнення ЗСУ необхідного рівня бойової готовності. На визначення завдань, функцій та повноважень Міноборони впливають загальні чинники, які були окреслені вище. Ключові з цих чинників досліджувалися в підрозділах 1.1 та 1.2 цієї дисертації. Спеціальним чинником є те, що змістовне наповнення цілей, завдань, функцій та повноважень Міноборони залежить від того, здійснюється воно для мирного часу, для особливого періоду чи для умов війни[[1]](#footnote-1)\*.

Як зазначалося вище, організаційна структура органу виконавчої влади визначається в залежності від його завдань і функцій. На даний час існує декілька точок зору на зміст організаційної структури органу виконавчої влади. В основному ці точки зору є досить схожими. Однак вони містять і відмінності, що полягають не в різному розумінні організаційної структури, а в акцентуванні більшої уваги на певних аспектах. Це не ускладнює розуміння організаційної структури, а сприяє більш повному та всебічному дослідженню її сутності.

Наприклад, відповідно до однієї з точок зору, 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 [83, с. 9].

Інший дослідник вважає, 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 закріплений 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 [117, с. 10].

Організаційна структура, таким чином, це – впорядкована сукупність взаємопов'язаних елементів, що знаходяться між собою у 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 і вертикальні зв’язки, які носять лінійний і функціональний характер. В межах структури управління відбувається управлінський процес (рух інформації і прийняття управлінських рішень), між учасниками якого розподілені завдання і функції управління, і відповідно, права та відповідальність за їх виконання [102].

Під організаційною структурою органу державного управління розуміють «сукупність управлінських ланок, що мають бути розміщені в суворій співпідлеглості і забезпечувати взаємозв’язок між керівною та керованою системами» [52, с. 7].

Отже, системоутворюючими 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’язки на підставі затвердженого в установленому порядку положення про неї.

Вчений-адміністративіст О. М. Соловйова в своїй дисертаційній роботі виокремила ознаки, які притаманні відділам і управлінням як структурним підрозділам місцевої держадміністрації [190, с. 10]. 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 приймає 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 діяльність 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.

Відповідно до постанови КМУ «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12 березня 2005 р. № 179 до внесення у неї змін постановами КМУ від 11 грудня 2019 р. № 1034 та від 15 січня 2020 р. № 3, у складі апарату Міноборони утворювалися такі структурні підрозділи:

департамент – структурний підрозділ, що утворювався для виконання основних завдань високого ступеня складності (багатогалузевість, багатофункціональність, програмно-цільовий напрям діяльності), координації роботи, пов’язаної з виконанням таких завдань, за умови, що в його складі буде не менш як чотири відділи. У разі коли штатна чисельність департаменту перевищувала 32 одиниці, до його складу могли входити управління (не менше двох);

управління (самостійний відділ) – структурний підрозділ одногалузевого або однофункціонального спрямування. До складу управління входили не менш як два відділи. Самостійний відділ утворювався з штатною чисельністю не менш як 5 одиниць. Управління могло бути самостійним або входити до складу департаменту;

самостійний сектор – структурний підрозділ, що утворювався для виконання завдань за окремим напрямом діяльності органу виконавчої влади, функції якого неможливо було поєднати з функціями інших структурних підрозділів, з штатною чисельністю не менш як 2 одиниці;

відділ у складі департаменту (управління) – структурний підрозділ, що утворювався для виконання завдань за одним напрямом (функцією) діяльності органу виконавчої влади, з штатною чисельністю не менш як 4 одиниці.

У разі потреби у складі департаменту, управління та самостійного відділу міг утворюватися сектор зі штатною чисельністю не менш як 2 одиниці. Такі сектори у складі департаменту та управління утворювалися понад нормативну кількість відділів, а у складі самостійного відділу – понад мінімальну штатну чисельність самостійного відділу.

В структурі апарату міністерства міг утворюватися структурний підрозділ із забезпечення діяльності керівника відповідно до зазначених у постанові КМУ критеріїв. У разі недоцільності утворення в апараті вказаних підрозділів для виконання окремих функцій вводилися посади відповідних спеціалістів [157].

Відповідно до змін, внесених у зазначену постанову КМУ постановою КМУ «Деякі питання реформування державного управління» від 11 грудня 2019 р. № 1034 [50] та постановою КМУ «Про внесення змін до пункту 11 постанови Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179» від 15 січня 2020 р. № 3 [130], у складі апарату міністерств утворюються (якщо інше не передбачено актами, що мають вищу юридичну силу):

директорат – самостійний структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань, пов’язаних із забезпеченням формування державної політики в одній або декількох сферах компетенції міністерства, координацією та моніторингом її реалізації, проведення аналізу та оцінки впливу її реалізації на заінтересовані сторони, а також інших завдань, крім тих, що пов’язані з виконанням функцій з надання адміністративних послуг, управління об’єктами державної власності або здійснення державного нагляду (контролю). До складу директорату входять не менш як дві експертні групи та у разі потреби – відділ (відділи), головне (головні) управління. Директорат очолює генеральний директор, посада якого належить до посад фахівців з питань реформ, або директор;

директорат стратегічного планування та європейської інтеграції – самостійний структурний підрозділ, що може утворюватися для виконання завдань, пов’язаних із стратегічним плануванням діяльності та плануванням бюджету міністерства, європейською інтеграцією, координацією виконання міністерством міжнародних зобов’язань, а також координацією роботи із забезпечення формування державної політики у сферах компетенції міністерства;

експертна група – структурний підрозділ, що входить до складу директорату та утворюється для виконання завдань за визначеними напрямами (функціями) діяльності директорату. Експертну групу очолює керівник. До складу експертних груп входять державні експерти, можуть входити провідні, головні спеціалісти, а також працівники, які виконують функції з обслуговування, робота яких пов’язана з документальним забезпеченням та діловодством. До складу експертних груп Міноборони можуть також входити військовослужбовці;

головне управління у складі директорату – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом (функцією) діяльності директорату. До складу головного управління входить не менш як два відділи;

відділ у складі директорату (головного управління) – структурний підрозділ із штатною чисельністю не менш як три одиниці, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом (функцією) діяльності директорату або головного управління. До складу відділу входять провідні, головні спеціалісти.

У міністерствах також утворюється секретаріат – сукупність самостійних структурних підрозділів і посад, що здійснюють організаційне, правове, фінансово-економічне, матеріально-технічне забезпечення діяльності міністерства, зокрема щодо: забезпечення функціонування документообігу, здійснення контролю за дотриманням строків виконання завдань і заходів, відповідальним за виконання яких є міністерство; управління персоналом, ведення бухгалтерського обліку і звітності; протокольного забезпечення міжнародного співробітництва; реалізації законодавства щодо доступу до публічної інформації, організації розгляду звернень громадян; забезпечення ІТ-підтримки та захисту інформації; забезпечення здійснення державних закупівель; забезпечення взаємодії із засобами масової інформації та зв’язків з громадськістю; матеріально-технічного та господарського забезпечення; взаємодії з органами державної влади; дотримання вимог щодо охорони праці та цивільного захисту.

У міністерствах можуть утворюватися департаменти, управління, відділи та сектори відповідно до вимог, установлених для департаментів, управлінь, відділів та секторів ЦОВВ. При цьому визначення управління (самостійного відділу), самостійного сектору та відділу у складі департаменту залишилися такими, як до внесення змін у постанову КМУ. Змінилося визначення департаменту. Департамент – структурний підрозділ, що утворюється для виконання окремих завдань з реалізації державної політики за певними напрямами діяльності ЦОВВ, за умови, що в його складі буде не менш як чотири відділи. У разі коли штатна чисельність департаменту перевищує 32 одиниці, до його складу можуть входити управління (не менше двох). У разі потреби у складі департаменту, управління та самостійного відділу може утворюватися сектор з штатною чисельністю не менш як 2 одиниці. Такі сектори у складі департаменту та управління утворюються понад нормативну кількість відділів, а в складі самостійного відділу – понад мінімальну штатну чисельність самостійного відділу.

У разі коли виконання завдань за окремим напрямом діяльності директорату, департаменту за обсягом може бути покладено на одного державного експерта, головного спеціаліста, у складі директорату, департаменту вводяться посади державних експертів, головних спеціалістів, що не входять до експертних груп, відділів.

У складі апарату міністерств може утворюватися як самостійний (департамент, управління, відділ, сектор) структурний підрозділ з питань цифрового розвитку для виконання завдань високого ступеня складності, пов’язаних із цифровим розвитком міністерства, а також координацією, розробленням і виконанням програм, проектів, завдань і заходів у відповідній сфері. У разі недоцільності утворення в апараті міністерства такого підрозділу для виконання окремих функцій вводяться посади відповідних спеціалістів.

Формування структури Міноборони визначається Міністром оборони України з урахуванням дії особливого періоду та визначених законами спеціальних вимог. У Міноборони як ЦОВВ та органі військового управління можуть створюватися окремі структурні підрозділи (департаменти, управління, відділи) для виконання завдань військово-політичного і адміністративного керівництва ЗСУ, управління в умовах особливого періоду Державною спеціальною службою транспорту та розвідувальним органом, що підпорядковані Міноборони.

Перелік структурних підрозділів, які можуть утворюватися у складі апарату міністерства, встановлюється міністром з урахуванням граничної чисельності працівників апарату, складності та обсягу покладених на орган завдань.

Базовим елементом організаційної структури органу виконавчої влади вважається посада. Заслуговує на увагу визначення посади (в державному органі, організації, установі, підприємстві), яке міститься в дисертаційному дослідженні О. І. Ткачука. Посадою є встановлена 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 у 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 [206, с. 16].

Посади Міністра оборони України та його заступників є політичними. На них не поширюється дія законодавства про державну службу. Адміністративні посади займають державні службовці. В Міноборони також є посади, які не відносяться до посад державної служби.

Частина посад в Міноборони є керівними. Це – посади Міністра оборони України, його Першого заступника, заступників, державного секретаря міністерства, керівників структурних підрозділів.

На основі результатів відповідних наукових досліджень Л. Є. Кисіль визначає керівника як посадову особу, котру наділено адміністративною владою щодо очолюваного нею колективу і яка здійснює внутрішньо-організаційне 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) [66, с. 6–7].

Керівник органу державної влади в спеціальній науковій літературі визначається як посадова особа, яка, виходячи з характеру та змісту повноважень, очолює цей орган, розпоряджається його ресурсами, приймає рішення про їх використання і несе персональну відповідальність за його роботу [96]; посадова особа, яка має право приймати управлінські рішення і здійснювати адміністративно-господарські дії [91, с. 9].

Керівник в органах державної влади ідентифікується як особа, яка очолює структурний підрозділ або окрему групу виконавців, вимоги до діяльності якої передбачають необхідність і здатність виконання від імені держави і з урахуванням визнаних суспільством цінностей планових, організаційно-розпорядчих, мотиваційних та контрольних функцій відносно підлеглих [45, с. 5–6]*.*

Отже, підсумовуючи наведене, слід констатувати, що організаційно-функціональну структуру Міноборони складають відповідні посади та структурні підрозділи, які перебувають між собою у внутрішньо-організаційних відносинах та взаємозв’язках з метою досягнення розподілених між ними завдань та виконання визначених функцій міністерства шляхом реалізації закріплених за ними повноважень [23, с. 241]. Суб`єктами правового забезпечення організаційно-функціональної структури Міноборони є ВРУ, КМУ і безпосередньо міністерство. Формою правового забезпечення організаційно-функціональної структури є правові акти.

**Висновки до Розділу 1**

**1.** Основним чинником, який впливає на вибір організаційно-функціональної структури Міноборони, є сфера, якою здійснюється управління цим міністерством. Міноборони забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період.

**2.** Сфера, якою здійснюється управління Міноборони, визначається поняттями, що тісно пов’язані між собою: «оборона», «національна безпека», «воєнна безпека». Аналіз наукових джерел та законодавства дозволяє зробити висновок, що сфера безпеки має більш широкий зміст порівняно з обороною. Разом з цим національна безпека, складовою якої є воєнна безпека, та оборона є виключною сферою діяльності держави. Дана сфера потребує постійної уваги з боку держави, особливо в умовах проведення ООС на Сході України та анексії АР Крим.

**3.** Вибір раціональної організаційно-функціональної структури Міноборони ускладнюється тим, що і в законодавстві, і в науковій літературі відсутнє єдине визначення термінів «державне управління в сфері оборони», «управління обороною», «воєнне управління», «військове управління». Також відсутній єдиний підхід до їх співвідношення.

Аналіз точок зору науковців і чинного законодавства України дозволяє зробити висновок, що відсутність «чистоти» термінології пов’язана з тим, які критерії кожен із дослідників обирає для тлумачення того чи іншого терміну. Так, якщо за критерій взяти сферу оборони, то «воєнне управління» можна ототожнювати з «державним управлінням сферою оборони», «управлінням обороною». Якщо критерієм обрати застосування державою воєнних заходів, то «воєнне управління» можна тлумачити як складову державного управління в сфері оборони.

Синонімами «військового управління» є «управління ЗСУ», «керування військами». Міноборони здійснює військове управління в межах «державного управління в сфері оборони» (управління обороною, воєнного управління).

Для усунення вказаної колізії варто було б запозичити досвід країн-членів НАТО щодо використання на стратегічному рівні терміна «управління», а на оперативному та тактичному – «командування».

**4.**На визначення поняття і змісту організаційно-функціональної структури Міноборони суттєво впливає і те, що Міноборони не є єдиним суб’єктом державного управління у цій сфері. Система ключових суб`єктів, які наділені повноваженнями у сфері оборони, має свої особливості. Міноборони є ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику. Міністр оборони України: 1) підпорядковується Президенту України як Верховному Головнокомандувачу ЗСУ; 2) як керівник міністерства входить до складу КМУ. КМУ – вищий орган у системі органів виконавчої влади, який теж наділений повноваженнями у сфері оборони.

У підпорядкуванні Міноборони перебувають ЗСУ. Їх очолює Головнокомандувач ЗСУ, який підпорядковується Міністру оборони України та Президентові України. Головнокомандувачу ЗСУ підпорядковується начальник ГШ ЗСУ, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України за поданням Міністра оборони України.

ГШ ЗСУ законодавчо визначений головним органом військового управління з цілої низки питань. Міноборони також відноситься до органів військового управління.

**5.** Крім сфери, якою Міноборони здійснює управління, та його місця в системі ключових суб’єктів, що здійснюють у ній управління, на його організаційно-функціональну структуру загалом та її складові зокрема впливають й інші фактори (чинники). Це – загальні для всіх органів виконавчої влади фактори (чинники): рівень, на якому перебуває орган у системі органів виконавчої влади; є орган політичним чи адміністративним; міжнародна ситуація; фінансово-економічні можливості держави; професійність посадових та службових осіб, що відповідають за розробку правових актів, якими здійснюється правове забезпечення його організаційно-функціональної структури; інші чинники (фактори).

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.

**6.**Організаційно-функціональна структура Міноборони – це сукупність посад, структурних підрозділів, які перебувають між собою у внутрішньо-організаційних відносинах та взаємозв’язках з метою досягнення розподілених між ними завдань та виконання визначених функцій міністерства шляхом реалізації закріплених за ними повноважень.

Складовими організаційно-функціональної структури Міноборони є завдання, функції, повноваження, компетенція міністерства (функціональна структура) та посади і структурні підрозділи (організаційна структура). Функціональна структура є первинною по відношенню до організаційної структури.

**РОЗДІЛ 2**

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІЙ І ПОВНОВАЖЕНЬ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ ТА ПРОБЛЕМИ ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ**

**2.1 Завдання та функції Міністерства оборони України**

З метою безпосереднього дослідження особливостей організаційно-функціональної структури Міноборони варто розглянути як змінювалося адміністративно-правове регулювання завдань цього міністерства. Це можна проілюструвати на прикладі еволюції завдань, які покладалися на міністерство відповідно до положень про нього, що були затверджені в попередні роки. Поряд із чинниками, які впливають на визначення завдань Міноборони на сучасному етапі розвитку держави, зміни у завданнях міністерства, що відбувалися за період з 1991 року до теперішнього часу, не могли не позначитися на їх сучасному стані. Прийняття нових положень про Міноборони в різні роки було пов’язано з певними політичними процесами в державі.

Перші «кроки» щодо визначення правового статусу цього органу були зроблені у 1991–1992 роках. У 1991 році з прийняттям Акта проголошення незалежності України Постановою ВРУ «Про військові формування на Україні» було утворено Міноборони [124].

11 жовтня 1991 р. ВРУ затвердила Концепцію оборони і будівництва ЗСУ [145]. Нею передбачалося, що Міністр оборони України керує ЗСУ та проводить у державі єдину воєнно-технічну політику; подає Президенту (ВРУ) проекти планів використання ЗСУ і комплексні плани їх розвитку; несе відповідальність за стан і розвиток ЗСУ, їх бойову та мобілізаційну готовність, своєчасне розгортання і захист територіальної цілісності держави, бере участь у міжнародних договорах з військових питань; керує розробкою нормативних документів щодо соціального захисту військовослужбовців та їх сімей. Головний штаб ЗСУ був визначений основним органом безпосереднього управління військами (силами) у мирний і воєнний час. Начальник Головного штабу ЗСУ був першим заступником Міністра оборони.

20 листопада 1991 р. постановою КМУ було затверджено Тимчасове положення про Міноборони [111]. Міноборони визначалося як центральний орган державного управління, підвідомчий КМУ, на який покладено організацію захисту України від зовнішньої воєнної загрози, забезпечення її територіальної цілісності і незалежності, здійснення керівництва ЗСУ.

За міністерством було закріплено досить широке коло завдань: аналіз, оцінка воєнно-політичної обстановки та визначення рівня воєнної загрози; реалізація державної політики з питань оборони; керівництво ЗСУ, утримання їх у постійній бойовій та мобілізаційній готовності; забезпечення проведення стратегічної, оперативної, бойової та мобілізаційної підготовки видів і рядів військ ЗСУ; проведення єдиної воєнно-технічної політики у сфері розробки, розвитку, випробування й ремонту озброєння та військової техніки; організація і проведення воєнно-наукових досліджень, здійснення розробки й експертизи військових програм, забезпечення конверсії підпорядкованих Міністерству підприємств; організація морально-психологічного і військово-патріотичного виховання особового складу ЗСУ.

Структура центрального апарату міністерства затверджувалася Віце-прем’єр-міністром України, штатний розпис і положення про його структурні підрозділи – Міністром оборони України.

06 грудня 1991 р. були прийняті важливі для військового будівництва закони – «Про оборону України» і «Про Збройні Сили України». Відповідно до Закону України «Про оборону України» Міноборони визначалося органом державного управління ЗСУ і на нього було покладено повну відповідальність за їх розвиток та підготовку до виконання завдань оборони.

17 грудня 1992 р. розпорядженням Президента України затверджено Положення про Міноборони, яке у червні 1994 року було викладено в новій редакції [152]. Міноборони було визначено центральним органом державної виконавчої влади, підзвітним Президентові України і підпорядкованим КМУ. Воно реалізувало державну політику у сфері оборони і військового будівництва, здійснювало безпосереднє керівництво ЗСУ і несло повну відповідальність за їх розвиток та підготовку до виконання завдань оборони.

За Міноборони були закріплені чотири досить чіткі основні завдання: реалізація державної політики з питань оборони та військового будівництва; оцінка військово-політичної обстановки та визначення рівня воєнної загрози; безпосереднє керівництво ЗСУ, утримання їх у постійній бойовій та мобілізаційній готовності; забезпечення соціально-правових гарантій військовослужбовців, членів їх сімей та працівників ЗСУ. Міністр оборони України у виконанні функціональних обов’язків підпорядковувався Президентові України.

Структуру і граничну чисельність працівників центрального апарату Міноборони затверджував КМУ, а штатний розпис центрального апарату Міноборони і положення про його структурні підрозділи – Міністр оборони України.

Тобто, в новому Положенні про Міноборони серед його завдань не були чітко зазначені завдання щодо підготовки видів і родів військ ЗСУ, воєнно-технічної політики та воєнно-наукових досліджень і виховання особового складу ЗСУ. Разом з цим було закріплено нове завдання – забезпечення соціально-правових гарантій військовослужбовців, членів їх сімей та працівників ЗСУ.

21 серпня 1997 р. Указом Президента України затверджені положення «Про Міністерство оборони України» та «Про Генеральний штаб Збройних Сил України», редакція яких була змінена у липні 2002 року [142]. Міноборони було визначено «ЦОВВ і військового управління», у підпорядкуванні якого перебувають ЗСУ, а також головним (провідним) органом у системі ЦОВВ із забезпечення реалізації державної політики у сфері оборони. Коло завдань Міноборони охоплювало: участь у реалізації державної політики з питань оборони і військового будівництва, координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з підготовки держави до оборони; участь в аналізі воєнно-політичної обстановки, визначення рівня воєнної загрози національній безпеці України; забезпечення функціонування, бойової та мобілізаційної готовності, боєздатності та підготовки ЗСУ до виконання покладених на них функцій і завдань; проведення державної військової кадрової політики, заходів щодо реалізації соціально-економічних і правових гарантій військовослужбовців, членів їх сімей та працівників ЗСУ; розвиток військової освіти і науки, зміцнення дисципліни, правопорядку та виховання особового складу; взаємодія з державними органами, громадськими організаціями і громадянами, міжнародне співробітництво; контроль за додержанням законодавства у ЗСУ, створення умов для демократичного цивільного контролю над ЗСУ.

Тобто, порівняно з попереднім правовим регулюванням завдань Міноборони, до його завдань були включені такі: координація діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з підготовки держави до оборони; взаємодія з державними органами, громадськими організаціями і громадянами, міжнародне співробітництво; контроль за додержанням законодавства у ЗСУ, створення умов для демократичного цивільного контрою над ЗСУ. Також повернули завдання з розвитку військової освіти і науки, зміцнення дисципліни, правопорядку та виховання особового складу. Міністерство отримало статус «ЦОВВ і військового управління».

В свою чергу, повноваження ГШ ЗСУ значно розширилися в частині здійснення планування оборони держави і оперативного управління всіма військовими формуваннями України. ГШ ЗСУ отримав право здійснення контролю за виконанням завдань з організації оборони держави всіма військовими формуваннями. Вперше у положеннях були передбачені механізми запобігання неузгоджених дій вищого керівництва ЗСУ – «паралельну» персональну відповідальність Міністра оборони України перед Президентом України, РНБО та КМУ, а Начальника ГШ ЗСУ – перед РНБО та Міністром оборони України; спільне видання Міністром оборони України і Начальником ГШ ЗСУ наказів і директив з найважливіших питань будівництва та розвитку ЗСУ, їхньої бойової і мобілізаційної готовності, підготовки тощо [60].

У 2006 році постановою КМУ було затверджено нове положення про Міноборони [140]. Міноборони залишилося «ЦОВВ і військового управління», у підпорядкуванні якого перебувають ЗСУ, а також головним (провідним) органом у системі ЦОВВ із забезпечення реалізації державної політики у сфері оборони, а з 2009 року – державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, оборони і військового будівництва.

Відповідно до положення 2006 року основними завданнями міністерства було визначено: участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері оборони і військового будівництва, координація діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з підготовки держави до оборони; здійснення військово-політичного та адміністративного управління ЗСУ, участь у формуванні завдань ЗСУ; здійснення ресурсного забезпечення для підтримання необхідного рівня бойової і мобілізаційної готовності, підготовки ЗСУ до виконання покладених на них функцій і завдань; проведення державної військової кадрової політики, розвиток військової освіти і науки; участь у формуванні та реалізації державної політики, спрямованої на розв’язання соціальних проблем військовослужбовців, а також осіб, звільнених з військової служби у запас або відставку; участь у формуванні та вдосконаленні законодавчої бази з питань оборони і воєнної безпеки, контроль за дотриманням законодавства у ЗСУ та забезпечення здійснення демократичного цивільного контролю над ЗСУ.

Отже, Міноборони вже не реалізовувало державну політику, а приймало участь в її формуванні та реалізації у сфері оборони і військового будівництва, пізніше – державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, оборони і військового будівництва. Також міністерство вже здійснювало не безпосереднє керівництво ЗСУ, а військово-політичне та адміністративне управління ними.

06 квітня 2011 р. Указом Президента України № 406/11 було затверджено нове Положення про Міноборони. Відповідно до нього та внесених у 2013 році змін Міноборони є ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується КМУ. Міноборони входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі ЦОВВ у формуванні та реалізації державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва, а також у формуванні державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, гідрометеорологічної діяльності. Міноборони є органом військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають ЗСУ.

Як бачимо, у цьому Положенні Міноборони не визначалося як «ЦОВВ і військового управління», а є ЦОВВ і органом військового управління. Його основними завданнями було визначено: формування і реалізація державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва, у галузі оборонного планування, військової освіти та науки; здійснення військово-політичного та адміністративного керівництва ЗСУ; забезпечення формування військово-технічної політики у сфері оборони; формування військової кадрової політики; здійснення в установленому порядку координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони; забезпечення формування державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності.

Визначення Міноборони як ЦОВВ і як органу військового управління, на нашу думку, видається більш правильним порівняно із «ЦОВВ і військового управління».

Відповідно до Положення про Міноборони, затвердженого постановою КМУ від 26 листопада 2014 р. № 671 (у редакції від 19 жовтня 2016 р. № 730), міністерство визначалося органом військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають ЗСУ [141]. Тобто, Міноборони визначалося і ЦОВВ, і органом військового управління. Міноборони – головний орган у системі 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 [128]. Його завдання та повноваження як ЦОВВ і як органу військового управління не розмежовувалися. Міноборони віднесено до органів військового управління ст. 1 Закону України «Про оборону України» [149].

Разом з цим Законом України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. Міноборони визначається як ЦОВВ і військового управління (ч. 4 ст. 15). У зв’язку з цим вбачалася невідповідність правового регулювання статусу Міноборони у зазначеному Законі та Положенні про Міноборони. Ця неточність була усунена внесенням змін до Положення про Міноборони постановою КМУ № 1 від 10 січня 2019 р. [129] та приведенням його у відповідність до зазначеного Закону.

А вже в постанові КМУ «Деякі питання реформування державного управління» від 11 грудня 2019 р. № 1034 Міноборони визначається як ЦОВВ та орган військового управління [50].

Відповідно до загальноприйнятої позиції українських вчених у галузі державного управління та адміністративного права, складовими системи органів виконавчої влади є вищий орган у системі органів виконавчої влади (КМУ), ЦОВВ і місцеві органи виконавчої влади [47, с. 14]. Цей підхід базується на закріпленій у розділі 6 Конституції України системі складових. Хоча в науці адміністративного права вказується на невичерпність цієї класифікації і на те, що Конституція не виключає можливості існування якихось додаткових видів органів виконавчої влади, що посідали б певне проміжне місце стосовно згаданих основних структурних рівнів, виносить розв’язання питання про можливість існування у системі органів виконавчої влади, поряд з основними рівнями, деяких інших, неосновних рівнів на розсуд законодавця шляхом прийняття відповідних законів [2, с. 77], такий вид органів як «ЦОВВ та військового управління» не має правового визначення [21, с. 72–75]. Це може негативно позначитися на правильності визначення функцій та повноважень Міноборони, а також виборі оптимальної організаційної структури.

У Положенні про Міноборони, затвердженому постановою КМУ від 26 листопада 2014 р. № 671 (у редакції постанови від 19 жовтня 2016 р.), були закріплені основні завдання Міноборони:

1) забезпечення формування та реалізація державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період щодо:

оборонного планування;

військово-технічної політики у сфері оборони;

військової кадрової політики;

2) здійснення військово-політичного та адміністративного керівництва ЗСУ;

3) здійснення в установленому порядку координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони;

4) забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, реалізації державної політики з оборонних питань, що пов’язані з використанням повітряного простору України та захистом суверенітету держави [128].

Постановою КМУ від 12 вересня 2018 р. ці завдання були доповнені завданням координації діяльності Держспецтрансслужби для забезпечення стійкого функціонування транспорту в мирний час та в особливий період [133].

На нашу думку, формулювання одного з основних завдань Міноборони як «забезпечення формування та реалізація *державної політики … щодо* військово-технічної *політики* у сфері оборони; військової кадрової *політики*» є стилістично некоректним, оскільки вимагає сформувати «політику щодо політики» і викликає питання про суб’єкта, який повинен сформувати військово-технічну політику та військову кадрову політику. У Законі України «Про національну безпеку України» (частини 1, 2 ст. 15) ця неточність виправлена наступним чином. Міноборони визначено головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період. До повноважень Міноборони належать організація в силах оборони заходів оборонного планування, визначення засад воєнної, військової кадрової та військово-технічної політики у сфері оборони.

Постановою КМУ від 10 січня 2019 р. завдання, які визначені в п. 1 Положення про Міноборони, були викладені в новій редакції:

забезпечення формування та реалізація державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період щодо: організації в силах оборони заходів оборонного планування; визначення засад воєнної, військової кадрової та військово-технічної політики у сфері оборони.

Здійснення військово-політичного та адміністративного керівництва ЗСУ, на наш погляд, - це завдання, яке Міноборони має здійснювати як орган військового управління. Інші завдання міністерство виконує як ЦОВВ. Всі ці завдання тісно пов’язані між собою. Однак їх виклад в постанові КМУ більше відповідає викладу функцій органу. Завдання ж органу – це досягти відповідного стану розвитку сфери, якою здійснюється управління.

Віднесення Міноборони до органів військового управління вчені вважають дискусійним питанням. Зокрема, зазначається, що Міноборони та інші ЦОВВ як органи державної влади підлягають вилученню з переліку органів військового управління, що міститься в Законі України «Про оборону України» [113, с. 132]. На підтримку такого підходу також наводиться аргумент, що на законодавчому рівні повноваження між Міноборони і Генштабом розмежовані, а отже ця обставина є головною юридичною передумовою для перетворення Міноборони на орган переважно цивільного управління ЗСУ [72, с. 211].

Окремі фахівці вважають, що Закон України «Про національну безпеку України» також містить протиріччя у поєднанні правового статусу Міноборони як міністерства і як органу військового управління. Зазначається, що всупереч стандартам НАТО, Міноборони залишається органом військового управління. Але воно очолюється цивільною особою. Тому Міністр оборони України, як член КМУ, цивільна особа і керівник органу виконавчої влади не може бути підлеглим Президенту України як Верховному Головнокомандувачу ЗСУ [38, с. 38–39]. Однак, враховуючи повноваження Президента України в сфері оборони, цю думку не можна вважати безспірною.

З одного боку, Міноборони є міністерством. Тому воно не повинно здійснювати функції адміністративного керівництва ЗСУ, а отже має бути позбавлене статусу органу військового управління. Головнокомандувач ЗСУ не повинен підпорядковуватися цивільному міністру оборони, як зараз це передбачено Законом України «Про національну безпеку України».

З іншого боку, якщо позбавити Міноборони статусу органу військового управління, воно не зможе здійснювати військового управління ЗСУ. На нашу думку, виходячи із змісту терміна «військове управління», який розглядався в підрозділі 1.1 цього дисертаційного дослідження, військове управління, яке здійснює Міноборони щодо ЗСУ, полягає і в адміністративному керівництві ЗСУ, і у військово-політичному керівництві ЗСУ. Відповідно до частин 2, 3 ст. 8 Закону України «Про Збройні Сили України» військово-політичне керівництво – це діяльність, спрямована на забезпечення реалізації політики держави у ЗСУ, політичних та стратегічних цілей у сфері оборони, принципів і напрямів розвитку ЗСУ. Адміністративне керівництво ЗСУ – діяльність, спрямована на всебічне забезпечення життєдіяльності ЗСУ, їх функціонування та розвитку в межах виконання основних завдань державної політики у сфері оборони.

Тобто, позбавлення Міноборони статусу органу військового управління означатиме позбавлення його не лише повноважень адміністративного керівництва, а й військово-політичного керівництва ЗСУ. І як наслідок – позбавлення Міноборони функції забезпечення функціонування, бойової та мобілізаційної готовності, боєздатності і підготовки ЗСУ до здійснення покладених на них функцій і завдань. Це, в свою чергу, означатиме виведення ЗСУ з-під сфери впливу виконавчої влади.

Повноваження Міноборони, які воно здійснює як орган військового управління, прямо пов’язані з його статусом як міністерства, а тому не можуть бути передані іншим суб’єктам. З огляду на виконання Міноборони керівництва ЗСУ це міністерство є політичним органом військового управління. Міністерство (без статусу органу військового управління) виконує інші поставлені перед ним завдання. Однак і такий поділ можна вважати досить умовним, оскільки враховуючи зміст термінів «оборона», «воєнна безпека» та їх зв’язок і терміном «ЗСУ» можна зробити висновок, що виконання більшості завдань Міноборони тісно пов’язане із ЗСУ.

Таким чином, у правовому статусі Міноборони мають поєднуватися і його статус як міністерства, і його статус як органу військового управління.

Свого часу предметом професійної дискусії було питання з приводу того, хто здійснює політичне керівництво ЗСУ – Міністр оборони України чи Міноборони. Це питання можна було вважати дискусійним, оскільки в системі органів виконавчої влади і в структурі міністерств не були розмежовані політичні та адміністративні повноваження. Разом з цим звернення до нього дозволяє порівняти тодішні та сучасні погляди на розмежування політичних та адміністративних повноважень Міноборони.

В ході дискусії зазначалося, що Міністр, як керівник Міноборони, здійснює політичне керівництво лише Міноборони, яке полягає у визначенні політичних пріоритетів та стратегічних напрямів саме цього міністерства та шляхів досягнення ним поставлених цілей відповідно до Програми діяльності КМУ, членом якого одночасно він є. Ряд авторів (М. І. Шпура, І. В. Романов, Ф. В. Саганюк, І. В. Вещицький та ін.) не погоджувалися з точкою зору, що Міністр оборони України здійснює поточне керівництво (управління) ще й ЗСУ, котрі, як військові формування, не є тотожними органам державної влади, зокрема, ЦОВВ.

Крім цього, підкреслювалося, що спираючись на факт неможливості сумісництва політичних та адміністративних повноважень в межах однієї посади, є помилковим покладання на Міністра оборони України, крім політичних функцій з керівництва міністерством, ще й функцій адміністративного управління ЗСУ. Відносячи до компетенції Міністра виконання лише політичних функцій з розроблення і реалізації державної політики, вчені прийшли до висновку, що на міністерство в цілому покладені функції із забезпечення впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Вони заперечували проти поглядів щодо політичного та адміністративного управління ЗСУ з боку Міністра оборони України як посадової особи та вважали, що адміністративне управління цим військовим формуванням здійснюється Міноборони як ЦОВВ в цілому. І також посилалися на закони «Про оборону України» та «Про Збройні Сили України». Про управління ЗСУ з боку саме Міноборони як ЦОВВ, а не Міністра оборони України як посадової особи йдеться в ст. 10 Закону України «Про оборону України» та в ст. 10 Закону України «Про Збройні Сили України». Хоча, погоджуючись зі змістом норми ст. 10 Закону України «Про Збройні Сили України» про адміністративне управління ЗСУ міністерством, дослідники вважають сумнівним покладання на нього функцій з військово-політичного управління, бо політичні функції належать тільки Міністру оборони України в межах міністерства [113, с. 128–129].

Враховуючи норми чинного законодавства України, це питання вже не є дискусійним. Відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [166] міністерство є ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених КМУ сферах, проведення якої покладено на КМУ [Конституцією](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) та законами України. Міністерство очолює міністр, посада якого є політичною. Відповідно до абз. 1 ч. 8 ст. 15 Закону України «Про національну безпеку України» Міністр оборони України здійснює керівництво Міноборони, військово-політичне і адміністративне керівництво ЗСУ безпосередньо та через свого Першого заступника, заступників, а також через Головнокомандувача ЗСУ.

Як було зазначено вище, функції є основними напрямами діяльності органу виконавчої влади. Орган виконавчої влади, здійснюючи покладені на нього функції, досягає поставлених цілей та завдань. Аналіз функцій Міноборони дозволить зробити їх класифікацію, яка допоможе у вдосконаленні організаційної структури Міноборони, окреслить нові можливості оптимізації його структурних підрозділів та управлінських процесів у них.

Як вірно акцентує увагу О. В. Муза, фахівці здебільшого зазначають про міністерства як про провідні ЦОВВ, використовуючи для аргументів положення національного законодавства, та зосереджуються на структурно-організаційних питаннях їхньої діяльності. Щодо функціональної спроможності міністерств та інших ЦОВВ, то дослідники послуговуються підходом в адміністративному праві стосовно змісту його особливої частини [93, с. 121–122].

В. В. Сокуренко визначає функції Міноборони як сукупність різновекторних напрямів діяльності органу та його структурних підрозділів, які спрямовано на реалізацію завдань, що поставлені перед ним під час здійснення публічно-правової діяльності. Він поділяє функції Міноборони на такі: публічно-представницькі, прогностично-планувальні, забезпечувальні, координаційно-субординаційні, економічні, організаційні, інформаційну та соціальну [189, с. 279–285; 188, с. 17].

С. П. Стецюк основні функції Міноборони розподіляє на два основні напрями: забезпечення державної політики у сфері оборони та здійснення військово-політичного й адміністративного управління ЗСУ [192, с. 87].

На думку британського військового експерта Глена Гранта, функції Міноборони можуть бути об’єднані таким чином:

- створення довготермінового (10–20 років) політичного бачення Уряду щодо оборони і безпеки;

- взаємодія та співробітництво з іншими суб’єктами державної влади та іноземними структурами з метою корегування цієї політики;

- завчасне планування військових операцій (фази початку, ведення, закінчення);

- проведення необхідних змін у оборонній системі (стосунки з ключовим іноземним партнером, безпека підрозділів, поновлення старих правил та норм, необхідність збільшення витрат на утримання інфраструктури через старіючі будинки, позбавлення від старого військового озброєння та майна);

- слідування розвитку технологій і пошук ефективних рішень для економічної витрати коштів;

- підтримання видів ЗСУ щодо розвитку їх бойових можливостей;

- покращення фінансових та організаційних процесів Міноборони і усієї оборонної системи з метою отримання більших можливостей за менші кошти.

Головним завданням Міноборони експерт вважає створення військ для ведення операцій і їх утримання. Вся діяльність міністерства повинна бути спрямована на виконання цього завдання, все інше має бути передано на виконання агенціям, службам та ін. поза межами Міноборони [43].

Враховуючи дані точки зору та досвід правового регулювання функціональної структури Міноборони, який напрацьований Україною з 1991 року до цього часу, за предметом напряму діяльності Міноборони пропонуємо його функціями вважати такі напрями діяльності: забезпечення формування та реалізації державної політики в сфері оборони; координація діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з підготовки держави до оборони; військово-політичне та адміністративне керівництво ЗСУ; організація, проведення воєнно-наукових досліджень та розвиток військової освіти; міжнародне співробітництво.

Виходячи із поділу функцій на загальні (основні); спеціальні (спеціалізовані), які відображають специфіку конкретного суб’єкта управління або керованого об’єкта; допоміжні (обслуговуючі), які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій, основною і ключовою функцією Міноборони як ЦОВВ є забезпечення формування та реалізації державної політики у визначеній сфері управління. До основних функцій Міноборони слід також віднести координацію діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з підготовки держави до оборони. Спеціальною є функція здійснення військово-політичного та адміністративного керівництва ЗСУ, адже вона відображає специфіку Міноборони як органу військового управління. Як допоміжні функції можна розглядати організацію і проведення воєнно-наукових досліджень, розвиток військової освіти та міжнародне співробітництво. При цьому зміст кожної з цих функцій буде мати свої особливості і наповнення в мирний час і в умовах особливого періоду [22, с. 171–179].

Загальновизнаною є точка зору, що необхідно розрізняти політику в значенні «politics» як термін для діяльності, пов’язаної з управлінням державою, політичною боротьбою, і політику в значеннях «policy», як комплекс заходів, які застосовує орган влади по відношенню до чого-небудь, та «policy-making», як сукупність дій з вироблення та впровадження цього комплексу заходів.

В теорії держави і права державну політику розглядають як цілеспрямовану, відносно стабільну, свідомо-вольову, правову форму організації та діяльності держави або інших уповноважених нею суб’єктів, що за допомогою спеціальних засобів, методів і процедур спрямована на вироблення стратегічного курсу розвитку найважливіших сфер життєдіяльності суспільства та їх тактичного управління з метою найбільш оптимального узгодження інтересів соціальних суб’єктів. Ознаками державної політики є: а) постає правовою формою організації та здійснення діяльності держави або інших уповноважених нею суб’єктів; б) відносно стабільною; в) формується та реалізується застосуванням спеціальних засобів, методів і процедур; г) має свідомо-вольовий характер; д) цілеспрямованою, тобто зорієнтованою на вироблення стратегічного (довгострокового) курсу розвитку найважливіших сфер життєдіяльності суспільства та їх тактичного (оперативного) управління з метою найбільш оптимального узгодження інтересів соціальних суб’єктів [77, с. 9].

Розглянемо державну політику у сфері оборони в значенні «policy». Державна політика у сфері оборони, за визначенням В. В. Сокуренка, це цілеспрямована, організована діяльність публічної адміністрації, що реалізує свої повноваження шляхом застосування комплексу політичних, економічних, воєнних, соціальних, правових заходів щодо розроблення довгоцільових програм у сфері оборони з метою підвищення обороноздатності держави, забезпечення цілісності й недоторканності її території та кордонів.

Водночас воєнна політика є невід’ємним елементом державної політики у сфері оборони, головною метою якої є підтримання міжнародної безпеки, запобігання локалізації та вирішення воєнних конфліктів, створення сприятливих умов для підготовки та організації військового захисту національних інтересів держави, захисту цілісності національних кордонів України, вирішення внутрішніх конфліктів і внутрішньої агресії. Воєнна політика передбачає реалізацію системи заходів щодо запобігання воєнним конфліктам, водночас як політика у сфері оборони – реалізацію заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист [186, с. 15–16].

Воєнна політика є частиною загальнодержавної політики й виокремлюється з неї за функціональною ознакою. Зокрема, воєнна політика спрямована на виконання лише однієї з основних функцій держави – протидії застосуванню воєнної сили проти України [203, с. 15–21].

Обґрунтованим, на нашу думку, є виокремлення наступних характеристик оборонної політики держави в мирний і воєнний час. Оборонна політика мирного часу охоплює: встановлення воєнних завдань держави для забезпечення її мирного розвитку на визначений період; спрямованість підготовки ЗСУ, економіки і населення до оборони; здійснення комплексу заходів для попередження війни у випадку загострення воєнної загрози, надзвичайної ситуації та інших варіантів виникнення воєнних конфліктів або розв’язання війни. Важливе місце у воєнній політиці мирного часу займає зміцнення позицій держави в різних регіонах світу.

Відповідно до обраного курсу оборонної політики на воєнний час визначаються найбільш пріоритетні загальні і часткові воєнно-політичні і стратегічні цілі і задачі ЗСУ, уточнюється стратегія ведення війни у цілому і по окремих напрямах, встановлюється конкретний характер взаємин із союзниками і нейтральними державами. Відповідно уточнюється спрямованість економічної, ідеологічної й дипломатичної боротьби. Характерні риси оборонної політики в ході війни: рішучість й безкомпромісність, розмаїття форм й засобів здійснення переважно через збройну боротьбу; тимчасова підпорядкованість окремих інститутів влади і сегментів економіки держави – використання розбіжностей і протиріч у таборі супротивників з метою досягнення перемоги над ними шляхом розділення [104, с. 46–47].

В спеціальній науковій літературі аргументовано вказується, що оборонна політика держави завжди ґрунтується на основних принципах державної політики національної безпеки та є її органічною складовою. Вона визначає основні засади створення, розвитку й використання сил (на той час. *– Авт.*) Воєнної організації держави щодо забезпечення її готовності виконувати оборонні функції відповідно до наявних і потенційних загроз національним інтересам. Реалізація заходів державної оборонної політики України здійснюється під впливом та в умовах дії внутрішніх та зовнішніх небезпек і дестабілізуючих чинників. Оборонна політика співвідноситься з політикою національної безпеки України як підпорядкована стратегія, яка має справу з питаннями національної безпеки в межах певних структур і на рівні проблем, що виникають [80, с. 59–60].

В навчальних посібниках оборонну політику розглядають як оборонну складову воєнної політики держави, яка спрямована на забезпечення достатнього рівня її оборонної готовності, воєнна доктрина якої носить оборонний характер. Вона виражає основні цілі і завдання оборонної безпеки держави, яка характеризує стан ЗСУ держави або коаліції держав, їх готовність до відбиття зовнішніх загроз. Оборонна політика конкретизує політику національної безпеки у частині оцінки основних тенденцій розвитку воєнно-політичної і воєнно-стратегічної обстановки у світі та регіоні, характер і мету можливих війн і воєнних конфліктів, засобів їх ведення, підготовку до них держави, шляхи ліквідації воєнних загроз, напрями реформування ЗСУ [104, с. 43–44].

Оборонна політика має дві основні складові: оборонно-економічну та військову. Оборонно-економічна – це політика держави по забезпеченню ЗСУ всіма необхідними засобами, за допомогою яких здійснюється підготовка до збройної боротьби та сама збройна боротьба. Її поділяють на оборонно-технічну, оборонно-промислову та оборонно-фінансову політику [104, с. 48]. Військова політика – це складова оборонної політики держави, спрямована на створення, стійке функціонування і розвиток (на той час. – *Авт.*) Військової організації держави для підтримання на належному рівні її бойової готовності. Мета військової політики полягає у плануванні і реалізації заходів військового будівництва для досягнення рівня обороноздатності, достатнього для стримування агресора від розв’язання війни, успішної протидії його військово-політичному тиску в мирний час, а у випадку війни – для ліквідації загроз цілісності і незалежності держави [104, с. 51].

В. В. Сокуренко аргументовано вважає, що поняття «воєнна політика» є видовим елементом здійснення оборони держави, оскільки реалізація воєнної політики передбачає часткову реалізацію політики у сфері оборони, хоча на законодавчому рівні визначення даних понять мають синонімічний зміст або дані військові категорії охоплюють чи домінують щодо оборонних понять. Однак, з огляду на їх роль та значення для держави й міжнародної геополітики, науковець вважає це неправильним трактуванням. Родовим за своїм змістом є поняття «оборона України», яка включає в себе воєнну політику [189, с. 100].

Формування Міноборони державної політики – це «policy-making», результатом чого є підготовка програм, концепцій, стратегій та інших документів, що відображають бачення розвитку сфери оборони та напрями, шляхи забезпечення функціонування, бойової та мобілізаційної готовності, боєздатності ЗСУ.

Г. П. Ситник і В. М. Олуйко, досліджуючи організаційно-правові засади забезпечення національної безпеки України, визначають зміст та співвідношення понять «концепція», «стратегія» і «доктрина». Під поняттям «концепція» розуміється керівна, концептуальна ідея (провідний задум, конструктивний принцип, головна думка). Поняття «доктрина» може бути ідентифіковане як теорія, вчення, що передбачає наукове обґрунтування (формулювання) певної системи принципів, поглядів, настанов. Інакше кажучи, в її межах здійснюється подальший науковий розвиток ідеї (провідного замислу, головної думки), сформульованої в концепції, який, у підсумку, набуває ознак певної теоретичної конструкції. Поняття «стратегія» асоціюється з такими ключовими словами: «рішення», «цілі», «мистецтво». Головною метою «стратегії» є подальша деталізація системи поглядів, принципів і настанов, які знайшли своє відображення в «доктрині», для досягнення конкретних рішень, які приймаються на підставі оцінки необхідності та можливості досягнення цих цілей. Таким чином, має місце ієрархія: концепція – доктрина – стратегія [184, с. 138–139].

Наприклад, Стратегія національної безпеки містить систему поглядів керівництва держави на сучасні особливості міжнародної ситуації, місце країни у світі та регіоні, ключові національні інтереси, актуальні загрози безпеці, а також основні напрями і завдання державної політики національної безпеки. Стратегія національної безпеки є ключовим документом стратегічного планування у сфері національної безпеки у таких країнах як США, Велика Британія, Польща, Румунія тощо [95, с. 27].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України», Стратегія національної безпеки України – документ, що визначає актуальні загрози національній безпеці України та відповідні цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів України та є основою для планування і реалізації державної політики у сфері національної безпеки. Стратегія воєнної безпеки України – документ, у якому викладається система поглядів на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їх виникненню, підготовку держави до можливого воєнного конфлікту, а також на застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів.

На практиці існують два принципові підходи, за якими Стратегію воєнної безпеки представляють в рамках Стратегії національної безпеки держави чи Воєнної доктрини або виділяють її в окремий документ, який відіграє самостійну роль у системі забезпечення саме воєнної безпеки. Більш прийнятним варіантом для України, з урахуванням змісту Воєнної доктрини, на думку вчених, є друга модель, тобто окремий концептуальний стратегічний документ. Вона має більш цілісну й завершену галузеву конструкцію, що може забезпечувати більш плідну діяльність визначеного законом кола суб`єктів забезпечення воєнної безпеки і оборони держави. Відокремлення такої стратегії дасть змогу оперативніше реагувати в разі потреби на необхідні її корективи та зміни.

Водночас зауважується, що сьогодні не існує якоїсь єдиної типової моделі такої Стратегії. Проте спостерігається, що переважна більшість, крім досить типової для європейських країн вступної частини, наводить аналіз навколишнього середовища безпеки держави, визначає її інтереси у цій сфері, окреслює певні виклики, ризики та загрози, а звідси і виходить на визначення відповідних стратегічних концепцій та завдань і адекватні системи та заходи реагування на них тощо [176, с. 118].

Як зазначають вчені-конституціоналісти, Воєнна доктрина України (такий документ є відсутнім у більшості держав) містить системний комплекс концептуальних поглядів та організаційних підходів до здійснення військового будівництва з метою побудови воєнної організації держави, що покликана реалізувати її оборонну функцію. Таким чином, Воєнна доктрина України виступає квінтесенцією конституційного та законодавчого забезпечення оборонної функції держави і є документом, що містить конкретні управлінські алгоритми і парадигми щодо її формування та реалізації [55, с. 11].

Інші автори зазначають, що існує декілька форм розробки воєнної доктрини в різних державах. Перша форма в основному містить воєнно-політичні аспекти. За своїм змістом зазначені доктрини претендують на доктрину зовнішньої політики більше, ніж на воєнну доктрину у її класичному розумінні. Друга форма Воєнної доктрини передбачає охоплення тільки воєнно-технічних аспектів, тобто основних напрямів забезпечення воєнної безпеки, визначення завдань Збройних Сил і принципи їх будівництва, питання підготовки Збройних Сил тощо. Тому таку Воєнну доктрину часто називають «стратегією» або «концепцією». Наприклад, такою формою, після оголошення Президентом США свого бачення стратегії національної безпеки, є Національна воєнна стратегія США. Якщо у воєнну доктрину включено два аспекти (воєнно-політичний та воєнно-технічний), то це третя можлива форма її побудови. Однак на практиці таку доктрину реалізувати важко. Воєнна доктрина може бути й сукупністю доктринальних установок у вигляді воєнної декларації (четверта форма) або складатися з трьох розділів: воєнно-політичного, воєнно-технічного та воєнно-економічного (п’ята форма) [97, с. 163].

Висловлена також думка, що в умовах нового безпекового середовища, яке сформувалося на початку XXI ст., рамки Воєнної доктрини України стали тісними для сектору безпеки і оборони. Тому постає питання про новий для системи оборонного планування України документ – Доктрину безпеки і оборони України, у якій має бути викладена система поглядів на шляхи реалізації політики України у сфері національної безпеки і оборони та на підготовку і застосування сил безпеки й оборони для захисту життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави від усіх можливих зовнішніх і внутрішніх загроз. У такому разі потреба у Воєнній доктрині як документі оборонного планування відпадає взагалі [82, с. 20; 99, с. 19–20].

Отже, функції Міноборони є основними напрямами його діяльності. В законодавстві завдання Міноборони фактично сформульовані як його функції. Але, на нашу думку, вони не охоплюють всіх функцій міністерства. За предметом напряму діяльності Міноборони пропонуємо його функціями вважати такі: забезпечення формування та реалізації державної політики в сфері оборони; координація діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з підготовки держави до оборони; військово-політичне та адміністративне керівництво ЗСУ; організація, проведення воєнно-наукових досліджень та розвиток військової освіти; міжнародне співробітництво.

**2.2 Правове регулювання повноважень Міністерства оборони України**

Правове регулювання – один із основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави [217, с. 41]. Правове регулювання упорядковує поведінку учасників суспільних відносин. Тобто, правове регулювання повноважень Міноборони упорядковує його діяльність та сприяє тому, щоб воно функціонувало за принципом «Дозволено те, що передбачено законом».

Одним із напрямів оборонної реформи є удосконалення правового регулювання повноважень Міноборони (як органу формування державної політики) та їх розмежування з ГШ ЗСУ (як з іншим органом військового управління). Крім цього, в межах реформи публічної адміністрації здійснюється реформа міністерств, що передбачає, з-поміж іншого, запровадження чітких та зрозумілих середньострокових стратегій міністерств, показників оцінки ефективності їхньої діяльності [167, с. 4].

Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України, затвердженою Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/216, визначено, що статус Міноборони в ході оборонної реформи не зміниться. Міноборони й надалі залишатиметься головним органом у системі ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва, а також життєдіяльність ЗСУ, їх функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, підготовку до виконання покладених на них завдань.

Міноборони як органу військового управління підпорядковані ЗСУ. Подальший розвиток Міноборони здійснюватиметься згідно із законодавством України у сфері оборони та затвердженими в установленому порядку концептуальними та програмними документами оборонного планування, розробленими з урахуванням принципів, що застосовуються в НАТО [161].

Повноваження, як відомо, це – сукупність прав та обов’язків органу виконавчої влади, його «право-обов`язок». Повноваження визначаються в компетенційних актах про органи виконавчої влади. Для Міноборони основними компетенційними актами є закони України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про оборону України», «Про національну безпеку України», «Про Збройні Сили України», положення про міністерство.

В. В. Сокуренко виокремлює такі повноваження Міноборони: дозвільні, акредитаційно-атестаційні, кадрові, організаційно-розпорядчі, контрольно-наглядові, нормотворчі, міжнародного співробітництва. На думку дослідника, розбіжності діяльності Міноборони створюють передумови подрібненості, різновекторності повноважень та компетенції даного органу, що є неприпустимим. У зв’язку з цим виникає потреба уточнення та конкретизації прав, обов’язків, повноважень, компетенції Міноборони таким чином: по-перше, необхідно здійснити «відсіювання» в системі повноважень міністерства та розмежувати компетенцію даного органу військового управління й політичного органу; по-друге, постає необхідність розмежування й виділення саме політичних повноважень цього органу й безпосередньо надання йому правового статусу політичного органу виконавчої влади і вузько визначених військових повноважень у сфері оборони; по-третє, на сьогодні спостерігається ситуація, коли на даний орган покладено реалізацію сервісних функцій держави шляхом надання адміністративних послуг у сфері оборони. Міноборони не може одночасно забезпечувати сервісну діяльність держави та бути головним органом у системі ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері та сфері оборони і військового будівництва [189, с. 279–285; 188, с. 17].

Повноважень у міністерства повинно бути достатньо, щоб виконувати покладені на нього функції. Міноборони, як і будь-яке інше міністерство, не повинно бути переобтяжене невластивими йому як провідному ЦОВВ повноваженнями. Варто погодитися з точкою зору, що сервісні функції воно не повинно виконувати, а отже, у нього не може бути і повноважень на їх реалізацію. Щодо розмежування повноважень Міноборони як ЦОВВ і як органу військового управління, то особливістю правового статусу цього міністерства є «подвійність» – і ЦОВВ, і орган військового управління. Міноборони не може реалізувати свій статус органу військового управління за межами його статусу політичного органу. А частину повноважень він буде виконувати виключно як міністерство. Його статус як ЦОВВ превалює над статусом як органу військового управління. Тому, на наш погляд, розмежування компетенції і повноважень Міноборони як політичного органу і як органу військового управління буде мати суто теоретичне значення.

А. В. Лопата слушно зазначає, що Міноборони вирішує значний обсяг завдань тактичного рівня, що не дає йому змоги якісно виконувати стратегічні завдання із формування та координації, контролю за реалізацією державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, оборони і військового будівництва [95]. Є. В. Євенко також звертає увагу на «компетенційну обтяженість» Міноборони. Зазначається, що нормативна регламентація Міноборони носить комплексний характер. А це об’єктивно створює конкуруючу компетенцію та веде до виникнення компетенційних колізій; створює підґрунтя для виникнення компетенційних суперечок між ЦОВВ, що задіяні в реалізації оборонної функції держави; об’єктивно потребує систематизації повноважень Міноборони в єдиному кодифікаційному законодавчому акті, наприклад, в новій редакції закону України «Про оборону України» або «Про Збройні Сили України».

Розробка такого закону, особливо виходячи з наслідків збройної агресії РФ проти України, дасть змогу: а) згрупувати повноваження Міноборони за напрямками та сферами діяльності, залишаючи оперативні питання забезпечення оборонної функції держави на розсуд виконавчої влади та глави держави як Верховного Головнокомандувача ЗСУ; б) вибудувати нову системну парадигму управління ЗСУ, в якій Міноборони грає основну управлінську роль; в) розробити нову логістику управління та проходження процесу прийняття рішень в умовах збройного конфлікту, виходячи вже з накопиченого досвіду збройного протистояння та опору агресору; г) розробити нові компетенційні повноваження ЗСУ і Міноборони в умовах ведення «нетипової» («атипової», «гібридної») війни; г) виходячи з того, що в умовах агресії є неприпустимим затримка виконання Міноборони компетенційних повноважень у часі; в контексті реалізації ним організаційних та організаційно-правових заходів внести відповідні корективи чи створити нові управлінські схеми – алгоритми через чітке перерозподілення повноважень між різними органами виконавчої влади. Це підкріплюється об’єктивною необхідністю посилення та модернізації нормативної регламентації в Законі України «Про оборону України» повноважень органів державної влади, основних функцій та завдань органів військового управління (зокрема, Міноборони та ГШ ЗСУ), місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, обов’язків посадових осіб, прав та обов’язків громадян України у сфері оборони [55, с. 12].

За такого підходу, на нашу думку, систематизувати повноваження Міноборони доцільно не в Законі України «Про Збройні Сили України», а в Законі України «Про оборону України», оскільки коло завдань Міноборони ширше, ніж управління ЗСУ. В ст. 15 Закону України «Про національну безпеку України» теж містяться норми щодо правового регулювання статусу Міноборони.

В Законах України «Про оборону України», «Про національну безпеку України», «Про Збройні Сили України» має місце змішування понять «функції» та «повноваження». В ст. 10 Закону України «Про оборону України» визначені основні функції міністерства, в ст. 15 Закону України «Про національну безпеку України» йдеться про повноваження Міноборони, в ст. 10 Закону України «Про Збройні Сили України» – про повноваження Міноборони в сфері управління ЗСУ.

Стаття 10 Закону України «Про оборону України» має назву «Основні функції Міністерства оборони України», при цьому містить перелік повноважень, про що зазначено в абз. 19 ч. 2, тобто не розмежовує «функції» та «повноваження». Відповідно до ст. 10 Закону України «Про оборону України» Міноборони як ЦОВВ забезпечує проведення в життя державної політики у сфері оборони, функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність і підготовку ЗСУ до здійснення покладених на них функцій і завдань. Міноборони:

1) бере участь у формуванні та реалізації державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, оборони і військового будівництва, підготовці проектів законодавчих та інших нормативних актів у сфері оборони, забезпечує їх виконання у ЗСУ, у встановленому порядку координує діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони;

2) провадить розвідувальну та інформаційно-аналітичну діяльність в інтересах національної безпеки та оборони держави, бере участь в аналізі воєнно-політичної обстановки, прогнозуванні, виявленні та визначенні рівня воєнної загрози національній безпеці України;

3) забезпечує належний рівень боєздатності, укомплектованості, бойової та мобілізаційної готовності і підготовки ЗСУ;

4) бере участь у формуванні оборонного бюджету, звітує перед КМУ про використання виділених коштів;

5) проводить державну військову кадрову політику, забезпечує розвиток військової освіти і науки, зміцнення дисципліни, правопорядку та виховання особового складу;

6) бере участь у забезпеченні функціонування національної економіки та державного управління в особливий період, у плануванні мобілізаційної підготовки її галузей та контролі за підготовкою підприємств, установ та організацій усіх форм власності до виконання мобілізаційних завдань та за їх виконанням;

7) виступає, відповідно до визначених ГШ ЗСУ потреб, вимог та пріоритетів, державним замовником при здійсненні оборонних закупівель, а також на поставку матеріальних цінностей до мобілізаційного резерву ЗСУ;

8) здійснює управління переданим Міноборони військовим майном і майном підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління;

9) організовує накопичення озброєння, військової техніки, інших матеріальних ресурсів у непорушному запасі та мобілізаційному резерві, а також створення резерву військовонавчених людських ресурсів;

10) забезпечує комплектування ЗСУ, інших військових формувань та відповідних правоохоронних органів особовим складом, здійснює разом з міністерствами та іншими ЦОВВ, Радою міністрів АР Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування заходи щодо підготовки громадян до військової служби, їх призову на військову службу або прийняття на військову службу за контрактом, при мобілізації, звільнення в запас військовослужбовців, які вислужили встановлені строки служби та у разі демобілізації, а також забезпечує їх відповідні права і свободи;

11) здійснює заходи, спрямовані на реалізацію соціально-економічних і правових гарантій військовослужбовцям, членам їх сімей та працівникам ЗСУ, особам, звільненим у запас або відставку, а також членам сімей військовослужбовців, які загинули (померли), пропали безвісти, стали особами з інвалідністю під час проходження військової служби або потрапили в полон у ході бойових дій (війни) чи під час участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки;

12) забезпечує реалізацію заходів демократичного цивільного контролю за ЗСУ;

13) забезпечує нормативно-правове регулювання відносин у сфері військової стандартизації;

14) встановлює порядок розроблення, прийняття, внесення змін, скасування, відновлення дії, оприлюднення, запровадження та застосування військових стандартів;

15) визначає орган військової стандартизації з числа підпорядкованих органів військового управління;

16) здійснює в межах своєї компетенції міжнародне співробітництво за воєнно-політичним, військово-технічним та іншими напрямами, а також з питань цивільно-військових відносин з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями;

17) забезпечує виконання рішень про участь підрозділів ЗСУ в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки та надання військової допомоги іншим державам, направлення підрозділів ЗСУ до інших держав, допуск та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України;

18) забезпечує взаємовідносини ЗСУ з державними органами, громадськими організаціями та громадянами, реалізує інші повноваження, що випливають з цього та інших законів України, актів Президента України, КМУ у сфері оборони.

Відповідно до частин 1, 2 ст. 15 Закону України «Про національну безпеку України» Міноборони є головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період. До повноважень Міноборони належать організація в силах оборони заходів оборонного планування, визначення засад воєнної, військової кадрової та військово-технічної політики у сфері оборони, здійснення в установленому порядку координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони.

Стаття 10 Закону України «Про Збройні Сили України» містить перелік наступних повноважень Міноборони у сфері управління ЗСУ:

1) здійснює військово-політичне та адміністративне управління ЗСУ;

2) реалізує політику держави у ЗСУ, розробляє принципи їх будівництва, визначає напрями розвитку ЗСУ і підготовки їх у мирний та воєнний час;

3) забезпечує життєдіяльність ЗСУ, їх функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність, підготовку до виконання покладених на них завдань, застосування, комплектування особовим складом та його підготовку, постачання озброєння та військової техніки, підтримання справності, технічної придатності та модернізації зазначеного озброєння і техніки, матеріальних, фінансових, інших ресурсів та майна згідно з потребами, визначеними ГШ ЗСУ в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України, і здійснює контроль за їх ефективним використанням, організовує виконання робіт і надання послуг в інтересах ЗСУ;

4) провадить розвідувальну та інформаційно-аналітичну діяльність з метою забезпечення виконання завдань, які покладені на ЗСУ;

5) взаємодіє з органами державної влади та громадськими організаціями, контролює дотримання законодавства у ЗСУ;

6) розглядає звернення, здійснює прийом громадян з питань, що належать до компетенції Міноборони;

7) здійснює в межах своєї компетенції міжнародне співробітництво за воєнно-політичним, військово-технічним та іншими напрямами, а також з питань цивільно-військових відносин з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями; здійснює інші повноваження, передбачені законом.

Однак Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. не виокремлює особливості реалізації повноважень Міноборони в умовах воєнного стану. У цьому Законі чітко визначені особливості діяльності Президента України та повноваження ГШ ЗСУ. Хоча варто було б закріпити норму, якою визначити, як саме змінюється сутнісне наповнення тих чи інших повноважень Міноборони в умовах воєнного стану. Наприклад, щодо повноваження забезпечення належного рівня боєздатності, укомплектованості, бойової та мобілізаційної готовності і підготовки ЗСУ. В мирний час і в умовах воєнного стану це повноваження буде реалізуватися з урахуванням особливостей відповідного періоду.

Як було зазначено вище, функціями Міноборони пропонується вважати такі напрями його діяльності: формування та реалізація державної політики в сфері оборони; координація діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з підготовки держави до оборони; військово-політичне та адміністративне керівництво ЗСУ; організація, проведення воєнно-наукових досліджень та розвиток військової освіти; міжнародне співробітництво. На наш погляд, все інше в наведених переліках – це повноваження для реалізації цих функцій міністерства.

Проведений аналіз повноважень Міноборони дозволяє констатувати, що повноваження міністерства, закріплені в чинній редакції Положення про міністерство, відображають і політичне призначення Міноборони, і його статус як органу військового управління.

В Положенні про Міноборони міститься перелік із 128 повноважень, які реалізує міністерство (який не є вичерпним). Погоджуємося з С. Г. Стецюком, що повноваження «не завжди кореспондуються зі сферами державної політики, за які повинно відповідати дане міністерство. Це, у свою чергу, породжує велику чисельність структурних підрозділів, що безпосередньо не займаються формуванням політики» [192, с. 87].

При цьому декілька дрібніших повноважень можуть охоплюватися більш широким повноваженням, що міститься в цьому переліку. Тобто, в самому Положенні про Міноборони має місце внутрішнє дублювання повноважень. Перелік повноважень виглядає хаотичним, у ньому недостатньо системно перераховані дії, частина з яких досить близькі за змістом або навіть однакові. Тому правове закріплення повноважень Міноборони потребує вдосконалення.

В контексті досліджуваного питання доцільно навести декілька прикладів з Положення про Міноборони, а саме:

1) Міноборони забезпечує проведення мобілізації в Збройних Силах (пп. 11 п. 4), а також організовує планування, методологічне, методичне, наукове, фінансове та матеріально-технічне забезпечення заходів мобілізації у Збройних Силах (пп. 14 п. 4);

2) здійснює контроль за станом мобілізаційної готовності у Збройних Силах (пп. 21 п. 4), а також перевіряє стан мобілізаційної готовності Збройних Сил (пп. 25 п. 4);

3) розробляє і здійснює комплекс санаторно-курортних заходів, спрямованих на збереження здоров`я військовослужбовців Збройних Сил (пп. 90 п. 4), а також організовує санаторно-курортне лікування військовослужбовців (пп. 94 п. 4).

Деякі повноваження викладені в одному підпункті Положення занадто широко, а наступні підпункти містять їх уточнення:

1) повноваження Міноборони щодо забезпечення комплектування ЗСУ особовим складом (пп. 23 п. 4) охоплює повноваження, відповідно до якого Міноборони подає пропозиції щодо обсягів державного замовлення на підготовку військових фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для потреб Збройних Сил (пп. 39 п. 4);

2) повноваження Міноборони щодо здійснення заходів, спрямованих на реалізацію соціально-економічних і правових гарантій військовослужбовцям, членам їх сімей та працівникам Збройних Сил, особам, звільненим у запас або відставку, а також членам сімей військовослужбовців, які загинули (померли), пропали безвісти, стали інвалідами під час проходження військової служби або потрапили у полон у ході бойових дій (війни) чи під час участі у міжнародних операціях з дотримання миру і безпеки (пп. 81 п. 4), охоплює повноваження щодо здійснення відповідно до законодавства правового і соціального захисту військовослужбовців, членів їх сімей та працівників Збройних Сил (пп. 82 п. 4), організовує відповідно до законодавства забезпечення військовослужбовців Збройних Сил та членів їх сімей жилими приміщеннями (пп. 83 п. 4) [15, с. 345–350].

Слід зазначити, що одна з попередніх редакцій Положення про Міноборони, як констатують фахівці, мала таку проблему як численні невідповідності між основними завданнями, визначеними у положеннях про підрозділи Міноборони, та функціями і завданнями, викладеними у Положенні про Міноборони України, затвердженому Указом Президента України від 06 квітня 2011 р. № 406 [202, с. 53].

Положення про Міноборони містить перелік повноважень, які міністерство виконує з метою організації своє діяльності (наприклад, організовує планово-фінансову роботу в апараті Міноборони, здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку). А також містить перелік прав Міноборони, які мають і інші міністерства: 1) залучати в установленому порядку спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій (за погодженням з їх керівниками), вчених, представників інститутів громадянського суспільства (за згодою) до розгляду питань, що належать до компетенції міністерства; 2) одержувати безоплатно від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб, а також громадян та їх об’єднань інформацію, документи і матеріали, зокрема від органів статистики – статистичні дані, необхідні для виконання покладених на Міноборони завдань; 3) скликати наради, утворювати комісії, робочі групи, проводити наукові конференції, семінари з питань, що належать до компетенції Міністерства; 4) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв’язку та іншими технічними засобами.

Міноборони в межах повноважень, передбачених законом, на основі і на виконання [Конституції](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) та законів України, актів Президента України та постанов ВРУ, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів КМУ видає накази, організовує і контролює їх виконання. З питань забезпечення організаційних заходів в апараті Міноборони Міністр видає директиви, а з питань реформування та розвитку Збройних Сил, їх бойової і мобілізаційної готовності, оперативної та бойової підготовки, здійснення організаційних заходів та інспектування – спільні з начальником Генштабу – Головнокомандувачем ЗСУ накази і директиви.

Загалом, повноваження, якими наділене Міноборони, на наш погляд, дозволяють йому реалізувати свій статус як ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики. Для прикладу можна звернутися до переліку повноважень Міністерства національної оборони Республіки Польща, яке є найвищим державним органом у сфері оборони та здійснює керівництво діяльністю Збройних Сил, а також готує проекти, що стосуються організації оборони держави [178, с. 24]. Повноваження Міністерства національної безпеки Польщі і повноваження Міністерства оборони України дуже схожі.

До сфери відповідальності Міністерства національної оборони Республіки Польща віднесено: здійснення керівництва діяльністю Збройних Сил; підготовка проектів, що стосуються основних принципів організації оборони держави,у тому числі пропозицій, що стосуються розвитку та структури Збройних Сил, а також формування, переформування і розформування військових частин та надання їм штатів; реалізація основних положень, рішень і директив Ради Міністрів Республіки Польща у сфері оборони держави та координація реалізації завдань, що виникають із зазначених положень; здійснення, у сферах, що визначені Радою Міністрів Республіки Польща, загального контролю за реалізацією оборонних завдань органами державної адміністрації, державними інституціями, органами місцевого самоврядування, суб’єктами господарської діяльності, тощо; загальна координація дій у питаннях збереження державної таємниці в оборонному відомстві; визначення цілей, напрямків та завдань військової освіти; керівництво кадровими питаннями у Збройних Силах; організація проходження військової служби, вихованням військовослужбовців та задоволення їх соціально-побутових потреб; організація забезпечення матеріальних, технічних та фінансових потреб Збройних Сил; організація роботи працівниками Збройних Сил; укладання міжнародних угод відповідно рішень Ради Міністрів Республіки Польща щодо участі польських військових контингентів в міжнародних миротворчих місіях та гуманітарних акціях, а також військових навчань, що проводяться спільно з іншими державами або міжнародними організаціями; організація, визначення переліку завдань та керівництво діяльністю військових представництв за кордоном; підтримання контактів з військовими відомствами інших держав та міжнародними військовими організаціями; реалізація завдань та союзних зобов’язань, які виходять з участі Республіки Польща в Програмі інвестицій Північноатлантичного Альянсу у сфері безпеки (NSIP); керівництво фінансовим господарством Збройних Сил; представлення інтересів Фонду державного майна стосовно до майна, що знаходиться в користуванні підрозділів Збройних Сил, а також виконання визначених відповідними керівними документами процедур по відношенню до державних бюджетних установ та приватних форм власності, що функціонують у військовому відомстві; керівництво господарчою діяльністю Збройних Сил; виконання завдань, визначених керівними документами, які регламентують діяльність вищих військових навчальних закладів, військових науково-дослідних установ, державних підприємств Міністерства національної оборони Республіки Польща, військових лікувальних закладів, агенцій та фондів; керівництво місцевими органами виконавчої влади в питаннях, пов’язаних з обороноздатністю держави, а також взаємодія з іншими органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськими організаціями; виконання інших завдань, що виникають з інших законів та підзаконних актів [212, с. 87–88; 210, с. 62–63].

В Міністерстві оборони України, як і в інших міністерствах, розподілені повноваження між Міністром, посада якого є політичною, і Державним секретарем міністерства, посада якого є вищою адміністративною.

Використовуючи підхід В. В. Сокуренка до класифікації повноважень Міноборони, повноваження Міністра оборони України залежно від їх змісту можна класифікувати наступним чином:

1) організаційні та контрольні: очолює Міноборони, здійснює керівництво його діяльністю, військово-політичне і адміністративне керівництво Збройними Силами безпосередньо та через першого заступника Міністра та заступників Міністра; організовує та контролює виконання в Міноборони Конституції, законів України, актів Президента України та КМУ; затверджує положення про структурні підрозділи апарату Міноборони; скликає та проводить наради; проводить прийом громадян з питань, що належать до його компетенції; дає обов’язкові для виконання військовослужбовцями, державними службовцями і працівниками апарату Міноборони доручення; визначає обов’язки першого заступника Міністра, заступників Міністра, розподіл повноважень Міністра між першим заступником Міністра, заступниками Міністра, які вони здійснюють у разі його відсутності; здійснює переведення Міноборони на функціонування в умовах особливого періоду; приймає рішення щодо розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міноборони; скасовує повністю чи в окремій частині накази державного секретаря Міноборони, акти підпорядкованих Міноборони органів військового управління, що суперечать Конституції України, іншим актам законодавства та актам Міноборони;

2) визначає пріоритети роботи Міноборони і відповідає за формування державної політики у сфері оборони, оборонне планування, програмний та ресурсний менеджмент, військову кадрову політику, ефективне та належне використання оборонних ресурсів, всебічне забезпечення життєдіяльності, функціонування, розвиток та застосування Збройних Сил, затверджує плани роботи Міноборони, звіти про їх виконання;

3) повноваження, пов’язані з нормотворчою діяльністю Міноборони: подає на розгляд КМУ проекти законів, актів Президента України та КМУ, розробником яких є Міноборони; погоджує проекти актів КМУ, проекти законів та актів Президента України, що вносяться КМУ на розгляд ВРУ та Президента України; представляє в установленому порядку проекти законів України, розробником яких є Міноборони, і доповідає з інших питань, що належать до компетенції Міністерства, під час їх розгляду на пленарних засіданнях ВРУ; підписує накази Міноборони;

4) представницькі: веде переговори і підписує міжнародні договори України в межах наданих йому повноважень; представляє Міноборони у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами і організаціями в Україні та за її межами;

5) повноваження керівництва ЗСУ та Держспецтрансслужбою: затверджує плани мобілізаційного розгортання і приведення в готовність Держспецтрансслужби для функціонування в особливий період, що розроблені Держспецтрансслужбою та погоджені з ГШ ЗСУ; погоджує структуру ГШ ЗСУ; здійснює через начальника ГШ – Головнокомандувача Збройних Сил загальне керівництво Військовою службою правопорядку у Збройних Силах та контроль за її діяльністю; погоджує структуру органу управління Держспецтрансслужби;

6) кадрові: призначає на посаду та звільняє з посади керівників структурних підрозділів апарату Міноборони, присвоює їм ранги державних службовців, приймає рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності; формує патронатну службу Міністра; вносить в установленому порядку Президентові України подання про призначення на посаду та звільнення з посади осіб вищого командування Збройних Сил; укладає контракт про проходження військової служби з особами, які призначені або призначаються на посади, за якими штатом (штатним розписом) передбачено військове звання вищого офіцерського складу, а також з особами офіцерського складу, які призначаються і звільняються з посади Міністром; присвоює в установленому порядку військові звання та вносить Президентові України подання про присвоєння військових звань особам вищого офіцерського складу Збройних Сил; нагороджує відзнаками Міноборони, достроково присвоює чергові військові звання військовослужбовцям (до полковника включно) та застосовує інші види заохочення військовослужбовців, державних службовців, працівників Міноборони та Збройних Сил; вносить подання щодо представлення в установленому порядку військовослужбовців, державних службовців, працівників Міноборони та Збройних Сил до відзначення державними нагородами України, нагородження їх відзнаками Міноборони, застосування інших видів заохочень; порушує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності першого заступника Міністра, заступників Міністра та державного секретаря Міноборони; вносить подання Президентові України до призначення на посаду та звільнення з посади керівника органу управління Держспецтрансслужби та його заступників; призначає на посаду та звільняє з посади керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління Міноборони, приймає рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності;

7) повноваження з управління об’єктами державної власності: утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи і організації, що належать до сфери управління Міноборони, затверджує положення про них (їх статути); списує військове майно в установленому порядку;

8) повноваження, пов’язані із запобіганням та боротьбою з корупцією та очищенням влади: забезпечує регулярну оцінку корупційних ризиків у Міноборони і здійснює відповідні антикорупційні заходи; організовує проведення в Міноборони та Збройних Силах заходів з очищення влади (люстрації).

Міністр оборони України як член Уряду України здійснює повноваження, визначені Законом України «Про Кабінет Міністрів України», зокрема: забезпечує виконання Програми діяльності КМУ, формування та реалізацію державної політики, виконання інших покладених на КМУ завдань і повноважень у відповідній сфері; вносить Прем’єр-міністру України подання щодо призначення на посаду першого заступника і заступників міністра та звільнення зазначених осіб з посади [144].

Міністр оборони України за посадою входить до складу РНБО і, як визначено ч. 6 ст. 15 Закону України «Про національну безпеку України», відповідає за формування державної політики у сфері оборони, оборонне планування, програмний та ресурсний менеджмент, військову кадрову політику, ефективне та належне використання оборонних ресурсів, всебічне забезпечення життєдіяльності, функціонування, розвиток та застосування ЗСУ. Як член РНБО, він: вносить до РНБО пропозиції щодо розгляду будь-яких питань, що входять до її компетенції; здійснює попередню підготовку питань та бере участь у їх розгляді РНБО; вносить зауваження та пропозиції, голосує з питань, що розглядаються РНБО; висловлює у разі потреби свою окрему думку щодо проектів рішень РНБО; бере участь у плануванні роботи РНБО; координує та контролює у межах своїх посадових повноважень виконання рішень РНБО [158].

У Стратегічному оборонному бюлетені України, введеному в дію Указом Президента України від 06 червня 2016 р. № 240/2016, передбачено, щоМіністр оборони України забезпечуватиме ефективний демократичний цивільний контроль над ЗСУ. Він обійматиме найвищу цивільну посаду в Міноборони та відповідатиме за формування політики держави у сфері оборони, оборонне планування, програмний та ресурсний менеджмент, у тому числі контроль за ефективним та належним використанням оборонних ресурсів, всебічним забезпеченням життєдіяльності, функціонуванням, розвитком та застосуванням ЗСУ. Для узгодження з євроатлантичними нормами та стандартами Україна посилить цивільний контроль над ЗСУ через Міністра оборони України та Міноборони,у тому числі шляхом призначення цивільних Міністра оборони України, його заступників та державного секретаря Міноборони [162].

В. М. Столбовий, з метою виключення впливу політичних діячів на військовослужбовців, їх службово-бойову діяльність, пропонує доповнити Закон України «Про Збройні Сили України» ст. 81 «Повноваження міністра оборони, першого заступника та заступників як цивільних осіб», що матиме такий зміст: «1. Міністр оборони України: 1) здійснює військово-політичне керівництво ЗСУ, забезпечує формування державної політики у ЗСУ, а також політичних і стратегічних цілей у сфері оборони, принципів та напрямів розвитку ЗСУ; 2) організовує діяльність, спрямовану на всебічне забезпечення життєдіяльності ЗСУ, їх функціонування та розвиток у межах виконання основних завдань державної політики у сфері оборони; 3) забезпечує нормативно-правове регулювання діяльності ЗСУ, погоджує та подає на розгляд КМУ розроблені Міністерством проекти законів, актів КМУ з питань діяльності ЗСУ; 4) затверджує стратегічні програми діяльності та визначає пріоритетні напрями роботи ЗСУ, шляхи виконання покладених на них завдань, затверджує плани їх роботи; 5) забезпечує виконання міжнародних договорів України, що належать до сфер діяльності ЗСУ; 6) забезпечує ведення та використання баз (банків) даних, визначає порядок обміну інформацією між структурними підрозділами ЗСУ та іншими ЦОВВ, діяльність яких спрямовується й координується КМУ через міністра оборони України; 7) приймає рішення про розподіл бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство оборони України; 8) визначає обов’язки першого заступника та заступників. 2. Перший заступник міністра оборони України забезпечує виконання завдань і доручень міністра оборони України в межах закону та визначених посадових обов’язків, за відсутності міністра оборони України виконує його обов’язки. 3. Заступники міністра оборони України забезпечують виконання завдань і доручень міністра оборони України, першого заступника міністра оборони України в межах закону та визначених посадових обов’язків» [193, с. 44]. Але, на нашу думку, варто враховувати, що пропозиція закріплення в цьому Законі повноважень Міністра оборони України, його першого заступника та заступників «як цивільних осіб» з метою виключення впливу політичних діячів на військовослужбовців, їх службово-бойову діяльність не достатньо в цілому узгоджується з ідеями, що закладені в концепцію призначення на посади Міністра оборони України, його першого заступника та заступників цивільних осіб.

Враховуючи специфіку діяльності Міноборони, в ч. 6 ст. 10 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» окрема увага приділена правовому статусу державного секретаря Міноборони. Він здійснює повноваження, визначені ч. 4 цієї статті, крім повноважень, які здійснює Міністр оборони України. Міністр оборони України, а не державний секретар Міноборони, здійснює такі повноваження:

1) затвердження структури апарату Міноборони, граничної чисельності ГШ ЗСУ та погодження його структури;

2) затвердження Положення про структурні підрозділи апарату Міноборони, призначення на посади та звільнення з посад їх керівників, прийняття рішення щодо присвоєння їм рангу державного службовця, заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності;

3) внесення подання щодо представлення в установленому порядку військовослужбовців, державних службовців, працівників Міноборони та ЗСУ до відзначення державними нагородами України, нагородження їх відзнаками Міноборони, застосування інших видів заохочень;

4) скасування повністю чи в окремій частині наказів державного секретаря Міноборони України, актів органів військового управління, що суперечать Конституції, інших актів законодавства та актам Міноборони.

Хоча, на нашу думку, необхідність звуження кола повноважень державного секретаря Міноборони, порівняно з іншими міністерствами, є дещо надуманою. З перелічених повноважень, які залишаються у Міністра оборони України, виправданим є хіба що затвердження ним граничної чисельності ГШ ЗСУ та погодження його структури, а також скасування повністю чи в окремій частині актів органів військового управління, що суперечать Конституції, іншим актам законодавства та актам Міноборони. Ці повноваження пов’язані зі статусом Міноборони як органу військового управління.

Державний секретар здійснює керівництво апаратом міністерства, забезпечує інституційну пам'ять міністерства та стабільність державної служби [48, с. 229]. Повноваження державного секретаря Міноборони також можна класифікувати залежно від їх змісту наступним чином:

1) організаційні: організовує роботу апарату Міноборони; забезпечує підготовку пропозицій щодо виконання завдань Міноборони та подає їх на розгляд Міністра; організовує та контролює виконання апаратом Міноборони Конституції та законів України, актів Президента України та КМУ, наказів Міноборони та доручень Міністра, першого заступника Міністра та заступників Міністра, звітує про їх виконання; видає у межах повноважень, передбачених законом, обов’язкові для виконання військовослужбовцями, державними службовцями та працівниками апарату Міноборони доручення; створює в апараті Міноборони належні умови для роботи та їх матеріально-технічного забезпечення;

2) підготовка, затвердження документів Міноборони: готує та подає Міністру для затвердження плани роботи Міноборони, звіти про їх виконання; затверджує за погодженням із Мінфіном штатний розпис (штат) апарату та кошторис Міноборони; видає у межах своїх повноважень накази організаційно-розпорядчого характеру та контролює їх виконання;

3) повноваження щодо охорони державної таємниці: забезпечує реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, здійснює контроль за її збереженням в апараті Міноборони;

4) кадрові: призначає на посаду та звільняє з посади у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців апарату Міноборони, укладає та розриває з ними контракти про проходження державної служби в порядку, передбаченому КМУ, присвоює їм ранги державних службовців, приймає рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності (крім керівників структурних підрозділів апарату Міноборони); приймає на роботу та звільняє з роботи у порядку, передбаченому законодавством про працю, працівників апарату Міноборони, приймає рішення щодо їх заохочення, притягнення до дисциплінарної відповідальності; забезпечує в установленому порядку організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників апарату Міноборони; вносить Міністру пропозиції щодо представлення в установленому порядку державних службовців та працівників апарату Міноборони до відзначення державними нагородами України; забезпечує планування службової кар’єри, планове заміщення посад державної служби в апараті Міноборони підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює просування по службі;

5) представляє Міноборони як юридичну особу в цивільно-правових відносинах;

6) контрольні: здійснює контроль за дотриманням виконавської та службової дисципліни в апараті Міноборони; розглядає скарги на дії або бездіяльність державних службовців, які займають посади державної служби відповідних категорій в апараті Міноборони.

Таким чином, і Міністр оборони України, і державний секретар Міноборони наділені організаційними, кадровими повноваженнями, повноваженнями щодо підготовки документів Міноборони (нормативних чи інших). Однак, якщо більшість повноважень Міністра оборони України мають політичний характер і лише частина є адміністративними, то всі повноваження державного секретаря є адміністративними і стосуються керівництва роботою апарату Міноборони за виключенням тих питань, які відносяться до компетенції Міністра оборони України. Хоча розподіл організаційних повноважень між Міністром оборони України та державним секретарем міністерства міг би бути більш чітким. Це стосується, наприклад, повноваження державного секретаря міністерства «організовувати та контролювати виконання апаратом Міноборони Конституції та законів України, актів Президента України та КМУ» та повноваження Міністра оборони «організовувати та контролювати виконання в Міноборони Конституції, законів України, актів Президента України та КМУ».

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що правові акти, які визначають повноваження Міноборони, чітко не розмежовують категорії «функції» та «повноваження». Також потребує вдосконалення правове регулювання повноважень у Положенні про Міноборони, зокрема, усунення їх дублювання в цьому правовому акті.

**2.3 Розмежування повноважень Міністерства оборони України та Генерального Штабу Збройних Сил України**

Останнім часом в науковій літературі і відповідних періодичних виданнях акцентується увага на необхідності більш чіткого розмежування повноважень між Міноборони та ГШ ЗСУ. На потребу усунення дублювання функцій Міноборони і ГШ ЗСУ вказувалося в Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України 26 травня 2015 р. № 287/2015 [159]. Стратегічний оборонний бюлетень України, введений в дію Указом Президента України від 06 червня 2016 р. № 240/2016 [162], також вказує на те, що перспективна система керівництва силами оборони буде побудована на новому розподілі завдань, функцій, повноважень, відповідальності та підзвітності у сфері оборони та відповідатиме принципам керівництва обороною, прийнятим у державах-членах НАТО.

Продовжується здійснення розподілу повноважень між Міноборони, яке набуває здатності виконувати функції щодо формування державної політики, організації оборонного планування та ефективного управління ресурсами у сфері оборони, та ГШ ЗСУ, який з 01 січня 2021 р. відповідатиме за стратегічне планування застосування ЗСУ та визначених сил і засобів інших складових сил оборони, стратегічне керівництво ними в особливий період, визначення вимог до їх спроможностей та потреб у ресурсах, планування розвитку ЗСУ, їх технічного оснащення, підготовки та всебічного забезпечення [28, с. 6].

Відповідно до євроатлантичних норм і стандартів буде виключено дублювання функцій Міноборони та ГШ ЗСУ, встановлено чіткий розподіл повноважень та відповідальності між ними. Це забезпечить відокремлення функції формування державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва від функції її реалізації, а також здійснення більш дієвого та ефективного керівництва з боку Міноборони процесами формування державної політики та планування.

Також обговорюється питання про інтеграцію у перспективі ГШ ЗСУ до Міноборони, хоча в Україні були прикладені значні зусилля до їх роз`єднання (а тому інтеграція ГШ ЗСУ неоднозначно оцінюється фахівцями). Як зазначається в Стратегічному оборонному бюлетені, нові підходи щодо більш ефективного керівництва та координації виконання завдань у сфері оборони будуть реалізовані шляхом підвищення функціональної сумісності відповідних департаментів Міноборони та управлінь ГШ ЗСУ, запровадження (до 2019 року) системи комплектування на ротаційній основі Міноборони військовослужбовцями, які представлятимуть ГШ ЗСУ, та ГШ ЗСУ – цивільними державними службовцями, які представлятимуть Міноборони.

З огляду на дані обставини необхідно окремо зупинитися на питанні повноважень ГШ ЗСУ. Під час підвищення воєнної загрози завжди здійснюється перехід до централізованої системи керівництва Збройними Силами. В таких умовах Генштаб як орган військового управління вводиться в склад Міноборони, а начальник Генштабу підпорядковується Міністру оборони [31, с. 87–88].

Відповідні історичні етапи функціональної та структурної інтеграції Міноборони та ГШ ЗСУ проаналізовані Національним інститутом стратегічних досліджень. Так, у 1991–1996 роках Міноборони і ГШ ЗСУ залишалися функціонально та структурно інтегрованими, як це було у колишньому СРСР. Міністерство забезпечувало реалізацію державної політики у сфері оборони і військового будівництва, здійснювало безпосереднє керівництво Збройними Силами, відповідало за їх розвиток і підготовку до виконання оборонних завдань. А Генштаб був однією зі складових центрального апарату цього міністерства. Він виконував функції основного органу з безпосереднього управління військами (силами) у мирний і воєнний час [218].

У 1997 році Президент України, затвердивши окремі положення про Міноборони і Генштаб, здійснив певне розмежування їх функцій та завдань. Міністерство було визначено як ЦОВВ і військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили, а також як головний (провідний) орган у системі ЦОВВ із забезпечення реалізації державної політики у сфері оборони. Генштаб став головним військовим органом з планування оборони держави, управління застосуванням Збройних Сил, координації та контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, військовими формуваннями та правоохоронними органами. У 1999 році Генштаб було вилучено зі складу центрального апарату Міноборони [218].

У 2000 році розмежування функцій, структур та завдань Міноборони і ГШ ЗСУ було закріплено у нових редакціях законів України «Про оборону України» та «Про Збройні Сили України». При цьому, зокрема, на Міноборони покладалися функції щодо забезпечення проведення у життя державної політики у сфері оборони, функціонування, бойової та мобілізаційної готовності, боєздатності і підготовки ЗСУ до виконання покладених на них завдань. Встановлювалося, що міністерство здійснює лише військово-політичне та адміністративне управління ЗСУ, які перебувають у його підпорядкуванні. Генштаб, як головний орган військового управління, було введено до складу ЗСУ. Безпосереднє керівництво ЗСУ у мирний та воєнний час здійснювалося Головнокомандувачем Збройних Сил. Ним за посадою мав бути Міністр оборони України, якщо він був військовослужбовцем, або начальник Генштабу у випадку, коли Міністр оборони України був цивільною особою.

У червні 2005 році посаду начальника Генерального штабу було замінено на посаду «начальник Генерального штабу – Головнокомандувач ЗСУ». Таким чином, в Україні було запроваджено дворівневу вертикаль військового керівництва ЗСУ: Верховний Головнокомандувач Збройних Сил (Президент України) і Головнокомандувач Збройних Сил (Начальник Генштабу). Науковці вважають, що це сприяло спрямуванню діяльності військових керівників Генштабу виключно на вирішення питань планування оборони держави, військового управління ЗСУ, їх підготовки до виконання завдань за призначенням. Керівництво Генштабу було убезпечено від партійного впливу на них цивільних керівників Міноборони, від частих кадрових ротацій. Водночас Генштаб відсторонено від процесів безпосередніх закупівель для ЗСУ, військової техніки, матеріально-технічних та інших ресурсів, укладання договорів з організації різних видів аутсорсінгу тощо, а також від реалізації надлишкового рухомого і нерухомого військового майна [218].

Відповідно до одного із сучасних підходів пропонується реорганізувати Міноборони та ГШ ЗСУ в напрямі створення оновленого Міноборони як єдиного робочого механізму формування й реалізації державної політики з питань підтримання воєнної безпеки, здійснення військово-політичного, адміністративного та безпосереднього військового керівництва ЗСУ, підготовки оборони держави, її організації та забезпечення, керівництва її здійсненням. Основними шляхами такої реорганізації вказуються:

перегляд функцій Міноборони та ГШ ЗСУ, виключення їх дублювання (зокрема, передача від Генштабу до Міноборони функцій кадрового, фінансового та правового забезпечення), усунення зайвих та нераціональних ланок у процесах управління, скорочення надуманих і непродуктивних підрозділів;

скорочення шляхів формування та узгодження управлінських рішень, спрощення процедур підготовки, узгодження та прийняття управлінських документів, перенесення акценту на відповідальність та ініціативу особи, яка приймає рішення;

оновлення керівного складу Міноборони та ГШ ЗСУ за рахунок ініціативного, озброєного основами сучасного менеджменту молодого покоління військових і цивільних керівників середньої ланки [174, с. 13].

На думку О. І. Кузьмука, Генштаб за певних умов можна інтегрувати до Міноборони, що дасть змогу удосконалити його структуру, підвищити оперативність планування і прийняття рішень [99, с. 21]. Це також дозволить оптимізувати їх структури, посилити функціональні зв’язки між ними і за рахунок цього підвищити ефективність і оперативність управління військами (силами). При цьому рекомендується залишити за Начальником Генштабу посаду Головнокомандувача Збройних Сил.

На наш погляд, варто прислухатися до аргументів тих фахівців, які не підтримують пропозицію об’єднання функцій та структур центрального апарату Міноборони України і ГШ ЗСУ, а також введення до посад керівників міністерства нової посади – Начальник ГШ ЗСУ – перший заступник Міністра оборони України [218]. В якості аргументів наводяться наступні. Наслідками об`єднання ГШ ЗСУ в одну структуру (як це було у минулому), може бути: порушення балансу цивільно-військових відносин між керівниками Міноборони та Генштабу і їх відповідними структурними підрозділами; посилення втручання цивільних керівників Міноборони у питання безпосереднього військового управління Збройними Силами; надмірне залучення військових керівників та співробітників Генштабу до виконання непритаманних для них завдань, що належать до функцій Міноборони тощо.

Варто повністю погодитися з тим, що ідея поновлення у Міноборони посади «Начальник ГШ ЗСУ – перший заступник Міністра оборони України» є спірною. На користь цієї думки наводяться наступні аргументи. Виникне колізія в нормативно-правовому регулюванні призначення Начальника ГШ ЗСУ, адже Начальник ГШ ЗСУ призначається на посаду та звільняється з неї Президентом України. У свою чергу, порядок призначення першого заступника міністра інший. Якщо Начальник Генштабу працюватиме першим заступником Міністра оборони України, то він буде змушений підтримувати позицію Міністра у всіх питаннях діяльності, реформування, розвитку або застосування ЗСУ або при незгоді з ним піти у відставку. Крім цього, Міністр оборони України та його перший заступник, обіймаючи політичні посади, не мають повноважень щодо виконання функцій безпосереднього військового керівництва ЗСУ у випадках їх застосування у кризових ситуаціях, адже у таких ситуаціях Начальник Генштабу отримує відповідні завдання безпосередньо від Верховного Головнокомандувача ЗСУ [218].

В науковій літературі слушно наголошується, що існують різні підходи до наявності/відсутності генерального штабу у різних країнах. По-перше, не всі держави мають генеральний штаб, деякі мають так званий оборонний штаб або об’єднаний штаб – комітет на зразок ради начальників різних родів військ, що звітує безпосередньо міністрові оборони і керівники якого зазвичай називаються «Начальник штабу» або «Начальник оборонного штабу». Генеральний штаб мають, зокрема, Чеська Республіка, Польща, Угорщина та Португалія. Об’єднаний штаб мають Франція, Велика Британія, Голландія, Німеччина, Канада, Італія і США. Це має історичні причини, які є різними для кожної держави. Деякі з них ніколи не мали центрального штабу (наприклад, Великобританія, США і Канада) і вибрали слабку форму моделі об’єднаного штабу. Інші держави мали генеральний штаб під час авторитарної влади в минулому (Німеччина, Італія, Іспанія, Португалія), тому вибрали більш контрольовану і гнучку модель об’єднаного (центрального) штабу [14, с. 71].

У країнах із сталими демократіями міністерство оборони і об’єднаний (центральний) штаб співпрацюють як під час миру, так і під час кризи. Хоча виникали і певні непорозуміння щодо обсягу відповідальності і функціональних прерогатив, які швидко вирішувалися. Це не відноситься до держав, які реставрували демократичну систему правління (Німеччина, Іспанія, Італія, Португалія), а стосується новоутворених демократій (Польща, Угорщина і Чеська Республіка). У Польщі та Угорщині на першому етапі становлення збройних сил відбувалися серйозні і часті суперечки щодо повноважень між міністром оборони й начальником генерального штабу. Наступні законодавчі акти Угорщини і Польщі довели, що ці держави поступово вирішують цю проблему [14, с. 72].

Україна є країною, де функціонує ГШ ЗСУ. Відповідно до абз. 1 ч. 4 ст. 16 Закону України «Про національну безпеку України» ГШ ЗСУ є головним органом військового управління з планування оборони держави, стратегічного планування застосування ЗСУ та визначених сил і засобів інших складових сил оборони, координації і контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та силами оборони у межах, визначених законами України, актами Президента України та КМУ. ГШ ЗСУ в особливий період виконує функції стратегічного керівництва ЗСУ, іншими складовими сил оборони. Повноваження начальника ГШ ЗСУ, основні завдання та порядок функціонування ГШ ЗСУ визначаються в положенні, яке затверджується Президентом України.

08 лютого 2017 р. КМУ затвердив підготовлений Міноборони із залученням іноземних військових радників проект Указу Президента України «Про Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України» [135, с. 75; 63]. Нове Положення про ГШ ЗСУ було затверджене Указом Президента України від 30 січня 2019 р. [151]. У Положенні уточнені завдання Генштабу, пов’язані із плануванням розвитку сил оборони та з їх застосуванням для відбиття збройної агресії; унормовано завдання Генштабу щодо планування оборони держави в мирний час та особливий період; враховано відповідні штабні процедури та стандарти збройних сил держав – членів НАТО, а також власний досвід функціонування органів військового управління та виконання військами (силами) завдань із кризового реагування тощо.

Як вірно зазначає В. В. Сокуренко, ГШ ЗСУ наділений такими функціями: організаційна, прогностично-планувальна, оперативно-тактична, захисна, забезпечувальна, контрольна. Повноваження ГШ ЗСУ дослідник поділяє на нормотворчі, адміністративні, концептуальні, контрольні, штатно-структурні, мобілізаційні, кадрові, планувальні, оперативні [189, с. 291–295].

Аналіз Положення про Генштаб 2011 року свідчить, що повноваження Генштабу частково дублювалися з повноваженнями Міноборони, передбаченими Положенням про Міноборони. Наприклад, ГШ ЗСУ направляв військовослужбовців для проходження військової служби за кордоном, крім номенклатури призначення Міністра оборони України (пп. 20 п. 4 Положення про Генштаб). Схоже повноваження мав і Міноборони: направляє за кордон військовослужбовців і працівників Збройних Сил для проходження військової служби, роботи або навчання (пп. 68 п. 4 Положення про Міноборони).

В науковій літературі також зверталася увага на проблему розподілу повноважень і функцій Міноборони і ГШ ЗСУ, який має певні прогалини і недоліки. Серед них є дублювання функцій, що призводить до непорозумінь; поділ функцій і завдань між Міноборони і ГШ ЗСУ ускладнює визначення відповідальності за виконання [93, с. 119].

Міноборони не повинно бути «міністерством збройних сил». Ще задовго до проведення оборонної реформи науковці і практики наголошували на необхідності розмежування повноважень між ним та ГШ ЗСУ [85, с. 422–423; 183, с. 19; 104, с. 55]. Зазначалося, що Міноборони повинно опікуватися економікою у сфері оборони, військовим виробництвом, накопиченням державних матеріальних резервів, стратегічними запасами, мобілізаційними ресурсами для всебічного ресурсного забезпечення у повному обсязі виконання ЗСУ своїх конституційних завдань щодо оборони країни, цивільного захисту населення під час реагування на надзвичайні ситуації, міжнародним співробітництвом, наукою, технологіями, промисловістю, виробництвом і накопиченням ресурсів для забезпечення оборони в системі національної безпеки, а також контролювати використання виділених для ЗСУ ресурсів. ЗСУ повинні готуватися до ведення збройної боротьби, а при необхідності вести її на базі цих ресурсів. Пропонувалося завершити перетворення Міноборони в цивільне [85, с. 422–423].

Фахівці у галузі військової справи вважають, що загальних правил відносно розподілу функцій Міноборони між ним та ГШ ЗСУ немає. Проте перелік основних функцій Міноборони має містити, зокрема: надання безпосередньо допомоги Міністрові, розроблення та здійснення стратегічної політики, забезпечення стратегічного керівництва операціями, взаємодію з парламентом, засобами масової інформації та реагування на громадські запити, взаємодію з іншими органами Уряду, закордонними урядами і міжнародними організаціями, управління бюджетом і програмами [80, с. 137].

Крім цього, пропонувалося зменшити загрозу політизації сектору безпеки шляхом запровадження моделі, відповідно до якої основні питання поточного управління вирішуються на рівні Генштабу, керівництво яким є професійним, а не політичним [83, с. 12]. Ці точки зору не втратили своєї актуальності і зараз.

В рекомендаціях Парламентських слухань, присвячених питанню обороноздатності країни, що відбулися 23 липня 2014 р., наголошувалося, що варто залишити за Генштабом виключно функції стратегічного органу управління ЗСУ, іншими військовими формуваннями, правоохоронними органами та іншими державними органами в частині їх залучення до оборони держави.

В багатьох зарубіжних країнах напрацьований певний досвід розмежування функцій та повноважень міністерства оборони та генерального штабу. Наприклад, в США велике значення надається чіткому розмежуванню повноважень і функцій між Міністерством оборони та Комітетом начальників штабів (далі – КНШ), посиленню цивільного керівного елементу в збройних силах, який займається виключно визначенням національних політичних цілей та стратегічних планів, залишаючи на долю військових забезпечення оперативного управління збройними силами. При цьому військовослужбовці виховуються у дусі відданості не політичній партії, а демократично обраній державній владі, яка, в свою чергу, підзвітна перед своїми виборцями – народом [214, с. 10].

Начальник Штабу Збройних Сил Франції допомагає Міністру у виконанні його обов’язків відносно використання сил. Він відповідає за бойове використання сил. Під керівництвом Президента Республіки і уряду і з урахуванням спеціальних положень, що стосуються політики стримувань, начальник Штабу Збройних Сил забезпечує командування військовими операціями. Він є воєнним радником уряду [46, с. 280].

У Франції повноваження Міністра оборони і начальника Штабу Збройних Сил регулюються постановою від 12 вересня 2013 р. № 2013-816. Міністр оборони здійснює такі повноваження: розробляє і реалізує політику у сфері оборони відповідно до загальних вказівок Прем’єр-міністра; викладає ці директиви в наказах та інструкціях для підвідомчих установ; відповідає за підготовку і використання Збройних Сил, з урахуванням особливих положень відносно політики стримування; відповідає за безпеку воєнних засобів захисту; визначає організацію Збройних Сил, а також управлінь і відділів Міністерства; створює програми, що стосуються кадрів, обладнання і областей інфраструктури, контролює їх реалізацію; визначає кадрову політику і слідкує за дотриманням прав і обов’язків військовослужбовців; організує підтримку персоналу і обладнання і визначає напрями управління нерухомістю; визначає умови участі військово-санітарної служби в політиці охорони здоров’я; пропонує і реалізує політику співробітництва і експорту у сфері військової техніки; визначає бойові завдання в межах своєї компетенції, що доручені спеціальним підрозділам жандармерії; визначає воєнну місію начальників воєнної поліції, крім місії воєнної кримінальної поліції; може здійснювати керівництво особовим складом військовослужбовців жандармерії, які приймають участь у воєнних місіях в межах і за межами державної території; пропонує призначення і прикомандирування вищого офіцерського складу; відповідає за зовнішню розвідку і розвідку у воєнних інтересах; в межах міжнародної оборонної політики веде міжнародні перемовини, що стосуються оборони, пропонує призначення воєнних аташе, несе відповідальність за перспективне прогнозування в сфері оборони; в межах промислової політики і досліджень у сферах, що мають відношення до оборони, визначає стратегію і розробляє план дій, визначає напрямки діяльності органів, що приймають участь у сфері оборони, контроль над якою він забезпечує; забезпечує, зокрема, через урядових комісарів, контроль над галузями промисловості, що приймають участь у реалізації угод відносно товарів військового призначення [46, с. 279–280].

Оскільки Міністерство оборони України є органом військового управління, то на нашу думку, завдання полягає в чіткості розмежування повноважень двох органів військового управління – Міноборони та ГШ ЗСУ, а також в посиленні політичного статусу Міноборони як міністерства. При цьому Міноборони як орган військового управління має здійснювати ті повноваження, які є невід`ємними від його політичного статусу. Як вже було нами зазначено, його політичний статус превалює над статусом органу військового управління.

Генштаб був завантажений різноманітними функціями, які не розмежовувалися між собою. І стратегічне планування, і забезпечення бойової готовності, і оперативне управління військами були сконцентровані у Начальника ГШ ЗСУ. Посада Головнокомандувача ЗСУ буде продовжувати перебувати під контролем Президента України. Функція стратегічного планування має бути відокремлена від функцій оперативного управління. Це ж стосується і функцій політичного керівництва та управління армією. Це сприятиме тому, що буде розподілена відповідальність за виконання цих функцій, а також підвищиться швидкість прийняття рішень [194].

Оскільки досі дискутуються питання про інтеграцію ГШ ЗСУ до Міноборони, варто охарактеризувати і структуру ГШ ЗСУ. Відповідно до Воєнної доктрини Україна використовуватиме прийняті в державах – членах НАТО принципи адміністративного керівництва:

стовідсоткова готовність організаційних структур і прозорий розподіл повноважень між організаційними структурами та посадовими особами;

чіткий порядок розподілу і делегування відповідальності під час формування та реалізації рішень у всій системі управління – від вищого воєнно-політичного керівництва до окремого підрозділу;

відповідність функцій, завдань і повноважень структурних підрозділів їх оперативним та тактичним спроможностям;

ефективність керівництва, його здатність виконувати свої функції у разі встановлення нестандартних завдань;

упровадження в практику інноваційних методів управління, усунення бюрократизму та протидія корупції [160].

Стандарти НАТО – міжнародний договір, який регламентує загальні правила, визначає спільний порядок дій, закріплює єдину термінологію і встановлює умови уніфікації технічних процесів Збройних Сил Альянсу та країн-партнерів. Стандарт НАТО має забезпечити взаємодію між збройними силами різних країн [178, с. 16]. У 2016 році в ГШ ЗСУ були проведені заходи щодо уточнення завдань, функцій і повноважень структурних підрозділів, їх реорганізації на зразок J-структури, впровадження стандартів підготовки армій країн-членів НАТО. Зокрема, проведено шість організаційних заходів. Структуру Головного оперативного управління Генерального штабу (J3) приведено у відповідність до нової структури Збройних Сил. Переформовано три структурних підрозділи: Головне управління по роботі з особовим складом Збройних Сил – у Головне управління морально-психологічного забезпечення Збройних Сил; Центральне управління підготовки та повсякденної діяльності військ (сил) Збройних Сил – у Головне управління підготовки Збройних Сил (J7); Центральне управління захисту інформації і криптології – у Центральне управління охорони державної таємниці та захисту інформації. Реорганізовано два структурних підрозділи: Головне управління оборонного та мобілізаційного планування (J5) та Головне управління персоналу (J1) [26, с. 28].

У 2017 році тривало переведення структурних підрозділів ГШ ЗСУ на нові організаційно-штатні структури за принципами та підходами, які застосовують держави – члени НАТО. Так звана J-структура передбачає ліквідацію зайвих управлінських ланок, відмову від невластивих функцій, чітке визначення повноважень посадових осіб. ГШ ЗСУ фактично завершив перехід на J-структуру. На кінець 2017 року відповідно до типової структури штабів НАТО було реорганізовано близько 40 % структурних підрозділів ГШ ЗСУ. Реформовано: Головне управління персоналу (J1); Головне оперативне управління (J3), Головне управління оборонного та мобілізаційного планування (J5). Сформовано Головне управління логістики (J4) та Головне управління підготовки (J7). Розпочалося формування Головного управління розвідувального забезпечення (J2). Реорганізація Генерального штабу передусім спрямовувалася на набуття спроможностей до стратегічного керівництва силами оборони під час підготовки і ведення стратегічних дій, у тому числі у ролі робочого органу Ставки Верховного Головнокомандувача ЗСУ [27, с. 10; 32; 209].

Станом на 2017 рік у підпорядкуванні начальника ГШ – Головнокомандувача ЗСУ перебували: Управління правового забезпечення, Департамент Головного управління розвідки J-2, Фінансове управління, Апарат помічників Начальника Генштабу. Заступникам Начальника ГШ ЗСУ підпорядковані: Управління по роботі з сержантським складом ГШ ЗСУ, Головне управління по роботі з особовим складом ЗСУ, Головне управління персоналу ГШ ЗСУ – J-1, Головне оперативне управління – J-3, Головне управління оборонного та мобілізаційного планування J-5, Головне управління зв’язку та інформаційних систем J-6, Центральне управління захисту інформації і криптології, Головне управління військового співробітництва та миротворчих операцій, Воєнно-наукове управління, Військово-музичне управління ЗСУ, Адміністративне управління, Головне фінансово-економічне управління.

Крім цього, завдання ГШ ЗСУ виконували: Центральне управління підготовки та повсякденної діяльності військ (сил) Збройних Сил J-7, Центральне військово-медичне управління Збройних Сил J-8, Головний командний центр, Управління спеціальних операцій, Головне управління оперативного забезпечення Збройних Сил, Управління верифікації, Озброєння Збройних Сил, Тил Збройних Сил [26, с. 103].

J-структура складається з таких елементів: штаби Повітряних Сил (A), багатонаціональні штаби (C), рухомі або передові штаби (F), штаби частин Сухопутних військ або морської піхоти, які очолюються генералами (G), штаби Військово-Морських Сил (N), штаби частин Сухопутних військ або морської піхоти, які очолюються майорами-полковниками (S), об`єднані різновидові штаби (J). Традиційними функціями J-структур НАТО, які поширюються на всі штаби, є:

J-1 – персонал і адміністрування (призначення на посади, ведення та розроблення штатів, загальне адміністрування, побут, релігія, мораль, вивчення мов, поранені, полонені, аналіз дисципліни, безпека зберігання документів, секретаріат, юридичні питання з проходження служби і захисту навколишнього середовища, планування кар’єри, стан здоров’я, безпека праці, функціонування штабу, нагороди);

J-2 – розвідка (збір інформації, аналіз, оцінка, видача інформації: поточна і прогноз, розвідувальна діяльність, плани розвідки, протидія розвідці супротивника, формування загальних вимог до безпеки);

J-3 – операції (поточні операції: Оперативний центр, плани поточних операцій, інформаційні операції, психологічні операції, резерв, ведення журналу війни, метео/океанографія, моніторинг обстановки, спеціальні операції);

J-4 – логістика (інфраструктура, озброєння, матеріальне забезпечення, передислокація/переміщення, транспортування, навколишнє середовище, медичне забезпечення, технічне забезпечення, менеджмент фондів, менеджмент нерухомості, господарчі функції);

J-5 – планування (стратегічне планування, планування майбутніх операцій, контроль озброєння, нерозповсюдження зброї, міжнародне співробітництво, менеджмент бойових спроможностей, оборонне планування – огляд, опрацювання критеріїв ефективності майбутніх операцій);

J-6 – інформаційні системи (організація зв’язку, планування та менеджмент, забезпечення зв’язком військ у операціях, передача інформації/стійкість/захист інформації, визначення вимог до тренування із зв’язку, автоматична обробка інформації);

J-7 – доктрини і підготовка (доктрини і концепції, планування навчань, курси і тренування, моделювання і тренажери, уроки і досвід, методика оцінки);

J-8 – бюджет і фінанси (фінанси і бюджет, вартість утримання сил, контракти, грошове утримання і виплати, фінансовий аналіз, фінансовий аудит майна, бюджет проведення операцій і технічного обслуговування, фінансові звіти, оплата квитків на подорож);

J-9 – цивільно-військові відносини (політичний радник, плани, керівництва, програми, зв’язок з неурядовими структурами, правові питання – правила застосування зброї, правові питання Планів операцій, зв’язок з безпековими організаціями, внутрішнє і зовнішнє інформування, менеджмент, інженерні операції) [13; 213, с. 16].

Натомість, впровадження стандартів НАТО в українській армії, перехід її управлінської структури, починаючи з Генштабу, на прийняту в НАТО J-структуру в Україні дещо гальмувався. В НАТО існує оптимальна для управління військами структура штабів, тоді як в Україні існувала занадто громіздка і неефективна пострадянська система. Перехід на стандарти НАТО не тільки підвищить рівень управління збройними силами, а й забезпечить в майбутньому їх взаємодію з військами Альянсу. Перехід на J-структуру потребував серйозної оптимізації цих структур, позбавлення їх дублювання тощо. А це приваблювало далеко не всіх у цих структурах, тому мав місце певний супротив цьому і гальмування [191].

Отже, на наш погляд, доцільно не розглядати можливість інтеграції ГШ ЗСУ до Міноборони як таку, що сприятиме ефективній реалізації повноважень цими органами управління. Необхідно розділяти їх функції та повноваження як політичного органу військового управління (Міноборони) і органу військового управління (ГШ ЗСУ), який орієнтований на виконання завдань безпосереднього військового керівництва ЗСУ. Цьому сприятиме і нещодавно проведена реорганізація структури ГШ ЗСУ на стандартах НАТО.

**Висновки до Розділу 2**

**1.**Завдання, функції та повноваження є складовими функціональної структури Міноборони. Перелік функцій і повноважень міністерства визначається правильно обраними завданнями його діяльності. Починаючи з 1991 року адміністративно-правове регулювання завдань Міноборони змінювалося, що не могло не вплинути на їх сучасний стан. З 1991 року по теперішній час перелік завдань Міноборони, залежно від оцінки стану сфери оборони в той чи інший період часу, а також від змін у статусі самого міністерства та розподілу його повноважень з ГШ ЗСУ, то розширювали, доповнюючи новими завданнями, то звужували.

В Положенні про Міноборони, на наш погляд, фактично має місце підміна функцій цього органу виконавчої влади завданнями. Завданням органу має бути визначено досягнення відповідного стану розвитку сфери, якою здійснюється управління.

**2.** Міноборони є органом військового управління, що відрізняє його від інших міністерств. Здійснення військово-політичного та адміністративного керівництва Збройними Силами, на нашу думку, це завдання, яке Міноборони має здійснювати як орган військового управління. Інші завдання міністерство виконує як ЦОВВ. Всі ці завдання тісно пов’язані між собою.

**3.** Питання щодо віднесення Міноборони до органів військового управління продовжує залишатися дискусійним. На наш погляд, виходячи із змісту терміну «військове управління», яке здійснює Міноборони щодо ЗСУ, воно полягає в адміністративному і військово-політичному керівництві ЗСУ, визначення яких містить Закон України «Про Збройні Сили України».

Повноваження Міноборони, котрі воно здійснює як орган військового управління, прямо пов’язані з його статусом як міністерства, а тому не можуть бути передані іншим суб’єктам. З точки зору виконання Міноборони керівництва ЗСУ, це міністерство є політичним органом військового управління. Інші завдання дане міністерство виконує без прив’язки до статусу органу військового управління. Однак і такий поділ можна вважати досить умовним, оскільки враховуючи зміст термінів «оборона», «воєнна безпека» та їх зв’язок і терміном «ЗСУ» можна зробити висновок, що виконання більшості завдань Міноборони тісно пов’язане із ЗСУ.

**4.** Виходячи з існуючого в науці адміністративного права поділу функцій на загальні (основні); спеціальні (спеціалізовані), які відображають специфіку конкретного суб’єкта управління або керованого об’єкта; допоміжні (обслуговуючі), які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій, основною і ключовою функцією Міноборони як ЦОВВ є забезпечення формування та реалізації державної політики у визначеній сфері управління. До основних функцій Міноборони можна також віднести координацію діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з підготовки держави до оборони. Спеціальною є функція здійснення військово-політичного та адміністративного керівництва ЗСУ, адже вона відображає специфіку Міноборони як органу військового управління. Як допоміжні функції можна розглядати організацію і проведення воєнно-наукових досліджень, розвиток військової освіти та міжнародне співробітництво. При цьому зміст кожної з цих функцій буде мати свої особливості і наповнення в мирний час і в умовах особливого періоду.

**5.** Повноваження Міноборони визначаються в законах України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про оборону України», «Про національну безпеку України», «Про Збройні Сили України», положенні про міністерство. Однак Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. не виокремлює особливості реалізації повноважень Міноборони в умовах воєнного стану. Тому варто було б закріпити норму, якою визначити, як саме змінюється сутнісне наповнення повноважень Міноборони в умовах воєнного стану чи в особливий період.

В Положенні про Міноборони не повинні дублюватися повноваження. Разом з цим проведений аналіз повноважень Міноборони дозволяє констатувати, що повноваження міністерства, закріплені в чинній редакції Положення про нього, відображають і політичне призначення Міноборони, і його статус як органу військового управління.

**6.** В законах України «Про оборону України», «Про національну безпеку України», «Про Збройні Сили України» має місце змішування понять «функції» та «повноваження». На нашу думку, функціями Міноборони є вище окреслені напрями його діяльності. Всі інші дії з переліків, що наведені в законах, можна розглядати як повноваження Міноборони.

**7.** Повноваження Міністра оборони України та державного секретаря Міноборони можна класифікувати за схожими критеріями. Однак, якщо більшість повноважень Міністра оборони мають політичний характер і лише частина є адміністративними, то всі повноваження державного секретаря є адміністративними і стосуються керівництва роботою апарату Міноборони за виключенням тих питань, які відносяться до компетенції Міністра оборони України. Натомість, розподіл організаційних повноважень між Міністром оборони України та державним секретарем міністерства міг би бути більш чітким.

Порівняно з колом повноважень державних секретарів інших міністерств, повноваження державного секретаря Міноборони необґрунтовано звужені. Хоча сфера, якою здійснює управління Міноборони і має свою специфіку, достатніх підстав для звуження кола повноважень державного секретаря цього міністерства немає.

**8.**Одним із напрямів оборонної реформи є розмежування повноважень між Міноборони як органом формування державної політики і ГШ ЗСУ як органом військового управління. Оскільки універсальних правил розподілу повноважень між Міноборони та ГШ ЗСУ немає, варто враховувати те, що потребує посилення політичний статус Міноборони. При цьому Міноборони як орган військового управління має здійснювати ті повноваження, які є невід’ємними від його політичного статусу, що превалює над статусом органу військового управління.

Виконанню Генштабом функцій стратегічного органу управління ЗСУ сприятиме і нещодавно проведена реорганізація структури ГШ ЗСУ на стандартах НАТО. Керівництво ГШ ЗСУ має бути суто професійним, а не політичним.

**РОЗДІЛ 3**

**СУЧАСНИЙ СТАН ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ**

**3.1 Правові засади організаційної структури Міністерства оборони України**

Організаційну структуру Міноборони утворюють (складають) відповідні структурні підрозділи та посади. Організаційна структура Міноборони визначається наказом Міноборони. Особливістю організаційної структури Міноборони тривалий час була наявність структурних підрозділів, що входять до складу апарату міністерства, та структурних підрозділів, які безпосередньо підпорядковані міністерству та не входять до складу апарату. В структурі Міноборони перебувало 18 таких підрозділів з дуже різними функціями і завданнями.

На нашу думку, коли йдеться про організаційну структуру будь-якого міністерства, то це означає його апарат. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» апарат міністерства – організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, які забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань. Тобто, ті структурні одиниці, які не входили до складу апарату Міноборони, мали б утворювати систему, а не структуру міністерства.

В ході проведення оборонної реформи в організаційній структурі Міноборони відбувалися певні зміни, що мають сприяти посиленню статусу міністерства як цивільного органу виконавчої влади, що формує державну політику. Ці зміни були наслідком зміни повноважень Міноборони, зокрема, прийняття нової редакції положення про міністерство.

Як було зазначено у підрозділі 1.3 цього дисертаційного дослідження, постановою КМУ «Деякі питання реформування державного управління» від 11 грудня 2019 р. № 1034 визначена нова структура міністерств. Міністерства повинні подати Секретаріату КМУ пропозиції щодо переліку директоратів в усіх сферах, у яких відповідне міністерство забезпечує формування державної політики, а також здійснити заходи щодо приведення структур міністерств у відповідність із цією постановою та забезпечити згідно з такими структурами заповнення посад державної служби шляхом переведення державних службовців або призначення за результатами конкурсу.

До прийняття зазначеної постанови реформувалася структура лише міністерств, які входили до переліку пілотних. Міноборони не входило до цього переліку [170]. Підтримуємо підхід, що з часом його організаційна структура також має бути реформована з урахуванням того, що в міністерствах створюються директорати політики та директорат стратегічного планування та європейської інтеграції, а також секретаріат міністерства, який виконує функції із забезпечення діяльності міністерства.

Охарактеризуємо зміни, що відбувалися в організаційній структурі Міноборони з 2016 року по теперішній час.

У 2016 році в структурі апарату Міноборони відбулися такі зміни: оптимізовано та укрупнено департаменти, загальну кількість структурних підрозділів апарату зменшено з 25 до 18, а його чисельність скорочено майже на 200 осіб. Зокрема, з метою скорочення чисельності апарату внесено зміни до штату 17 структурних підрозділів. Розформовано 15 структурних підрозділів: Департамент внутрішнього аудиту та фінансового контролю; Департамент державної власності; Департамент воєнної політики та стратегічного планування; Департамент міжнародного оборонного співробітництва; Департамент соціальної та гуманітарної політики; Адміністративний департамент; Департамент військової освіти та науки; Департамент озброєння та військової техніки; Департамент відчуження та утилізації військового майна; Управління організаційно-аналітичного забезпечення роботи Міністра оборони України (патронатна служба); Управління спорту; Управління військово-технічного співробітництва та експортного контролю; Управління з питань запобігання та виявлення корупції; Відділ по роботі з громадянами та доступу до публічної інформації; Відділ державного нагляду за охороною праці.

Сформовано 8 структурних підрозділів: Департамент внутрішнього аудиту; Департамент воєнної політики, стратегічного планування та міжнародного співробітництва; Департамент військової освіти, науки, соціальної та гуманітарної політики; Департамент військово-технічної політики, розвитку озброєння та військової техніки; Департамент інформаційно-організаційної роботи та контролю; Управління фізичної культури і спорту, Відділ організаційно-аналітичного забезпечення роботи Міністра оборони України (патронатна служба); Відділ з питань запобігання та виявлення корупції [26, с. 27].

У квітні 2017 року в результаті реформаційних заходів у сфері оборони організаційна структура Міноборони зазнала чергових змін та виглядала наступним чином. В безпосередньому підпорядкуванні Міністра оборони перебували: Головне управління розвідки (утримувалося на окремому штаті за чисельністю, визначеною Президентом України), Головна інспекція, Департамент внутрішнього аудиту, Юридичний департамент, Управління комунікацій та преси, Відділ з питань запобігання та виявлення корупції, Відділ організаційно-аналітичного забезпечення роботи Міністра оборони України (патронатна служба), Управління інформаційних технологій (не входило до апарату Міноборони).

Першому заступнику Міністра оборони України підпорядковувалися Департамент воєнної політики, стратегічного планування та міжнародного співробітництва (який був підпорядкований і заступнику Міністра з питань європейської інтеграції), Департамент військової освіти, науки, соціальної та гуманітарної політики (який був підпорядкований і заступнику Міністра з питань європейської інтеграції). А також першому заступнику Міністра оборони України були підпорядковані і не входили до апарату Міноборони Управління регулювання діяльності державної авіації України, Національний університет оборони України.

Заступнику Міністра оборони України з питань європейської інтеграції підпорядковувалося, крім двох зазначених вище департаментів, також Управління екологічної безпеки та протимінної діяльності, яке не входило до апарату міністерства.

Одному із заступників Міністра оборони України були підпорядковані Департамент військово-технічної політики, розвитку озброєння та військової техніки; Управління військових представництв. А також йому були підпорядковані підрозділи, що не входили до апарату Міноборони: Управління забезпечення розвитку озброєння та військової техніки; Управління стандартизації, кодифікації та каталогізації; Центральний науково-дослідний інститут озброєння та військової техніки ЗСУ; Державний науково-дослідний інститут авіації.

Іншому заступнику Міністра оборони України були підпорядковані Департамент державних закупівель та постачання матеріальних ресурсів, Військово-медичний департамент, а також підрозділи, що не входили в апарат міністерства: Головне квартирно-експлуатаційне управління ЗСУ, Головне управління розвитку та супроводження матеріального забезпечення ЗСУ.

Державному секретарю Міноборони підпорядковувалися: Департамент охорони державної таємниці; Управління фізичної культури і спорту; Мобілізаційний відділ; Департамент кадрової політики; Департамент фінансів; Департамент інформаційно-організаційної роботи та контролю. Не входили до апарату Міноборони: Управління державного технічного нагляду ЗСУ, Управління нормативно-методичного забезпечення та моніторингу володіння, використання та розпорядження нерухомого майна і земель, Головне управління майна та ресурсів, Головний державний архів Міноборони, Центр забезпечення службової діяльності Міноборони та ГШ ЗСУ [126].

Щодо організаційної структури Міноборони, яка існувала раніше, В. В. Сокуренко обґрунтовано пропонував: 1) реорганізувати: а) Департамент воєнної політики та стратегічного планування, Департамент озброєння та військової техніки, Департамент відчуження та утилізації військового майна, Департамент державних закупівель та постачання матеріальних ресурсів, Департамент капітального будівництва та експлуатації фондів, Головне квартирно-експлуатаційне управління ЗСУ шляхом утворення Департаменту військового забезпечення та стратегічного планування; б) Департамент військової освіти та науки, Департамент соціальної та гуманітарної політики, Управління спорту – шляхом утворення Департаменту освітньо-наукового та соціально-культурного забезпечення; 2) об’єднати Управління військових представництв та Департамент міжнародного оборонного співробітництва. Ці пропозиції були обумовлені аналізом повноважень та компетенції структурних підрозділів Міноборони. В. В. Сокуренко прийшов до висновку, що сфера діяльності деяких структурних підрозділів дублює одна одну, на основі чого було констатовано наявність проблеми дублювання повноважень підрозділів та недоцільність їхнього існування [189, с. 274–275].

На практиці фактично була врахована одна пропозиція і створено Департамент військової освіти, науки, соціальної та гуманітарної політики. На нашу думку, недоцільно реорганізовувати Департамент воєнної політики та стратегічного планування та інші департаменти з метою утворення Департаменту військового забезпечення та стратегічного планування. Це може призвести до змішування в новоствореному департаменті функцій формування воєнної політики з функціями інших департаментів, що пов’язані з військовим майном, матеріальними ресурсами, тобто є адміністративними. Політичний статус Міноборони необхідно посилювати. Тому Департамент воєнної політики та стратегічного планування має залишатися окремим структурним підрозділом, який забезпечує практичне втілення призначення Міноборони як політичного органу.

29 листопада 2017 р. наказом Міноборони № 633 була затверджена нова схема спрямування та координації діяльності структурних підрозділів апарату Міноборони та безпосередньо підпорядкованих Міністерству оборони України підрозділів [127]. У назві цього документу «підпорядкування» структурних підрозділів замінено на їх «спрямування та координацію». Як визначено постановою КМУ «Деякі питання реалізації Закону України «Про державну службу» від 05 квітня 2017 р. № 243 [49], перший заступник міністра та заступники міністра згідно з визначеним міністром розподілом обов’язків або за дорученням міністра у разі здійснення координації окремих напрямів роботи міністерства спрямовують діяльність структурних підрозділів апарату міністерства, утворених для забезпечення виконання завдань та функцій міністерства з формування та реалізації державної політики у відповідній сфері. Самостійні структурні підрозділи апарату міністерства безпосередньо підпорядковані державному секретарю міністерства.

Тобто, структурні підрозділи апарату міністерства мають спрямовуватися та координуватися першим заступником або заступниками міністра і безпосередньо підпорядковуватися державному секретарю міністерства. У структурі Міноборони заступники міністра спрямовують і координують діяльність частини структурних підрозділів, що відповідає вимогам зазначеної постанови КМУ. Діяльність іншої частини структурних підрозділів Міноборони також спрямовується і координується державним секретарем міністерства, хоча всі самостійні структурні підрозділи апарату мають бути йому підпорядковані.

Стосовно спрямування та координації діяльності структурних підрозділів Міністром оборони України, відбулися незначні зміни. Патронатна служба Міністра оборони відповідно до змін, внесених 02 жовтня 2017 р. у наказ Міноборони, вже не мала подвійної назви (був Відділ організаційно-аналітичного забезпечення роботи Міністра оборони України). Крім Управління інформаційних технологій у безпосередньому підпорядкуванні Міноборони був Відділ координації стратегічних комунікацій та моніторингу, який також не входив до апарату міністерства.

Щодо підпорядкування підрозділів, спрямування та координації структурних підрозділів апарату міністерства першим заступником Міністра оборони України та заступником Міністра оборони України з питань європейської інтеграції, змін не відбулося.

У вказаний період відбулися деякі зміни у частині підпорядкування заступникам Міністра оборони України. Так, одному із заступників Міністра оборони України були підпорядковані та не входили до апарату міністерства (крім Управління забезпечення розвитку озброєння та військової техніки; Управління стандартизації, кодифікації та каталогізації; Центрального науково-дослідного інституту озброєння та військової техніки ЗСУ; Державного науково-дослідного інституту авіації) Головне управління з організації виробництва боєприпасів та будівництва споруд спеціального призначення (відповідно до наказу Міноборони від 08 листопада 2017 р. № 583).

Іншому заступнику Міністра оборони України підпорядковані і не входили до апарату міністерства (крім Головного квартирно-експлуатаційного управління ЗСУ, Головного управління розвитку та супроводження матеріального забезпечення ЗСУ) Головне військово-медичне управління (відповідно до наказу Міноборони від 29 листопада 2017 р. № 633) та Управління нормативно-методичного забезпечення та моніторингу володіння, використання та розпорядження нерухомого майна і земель (відповідно до наказу Міноборони від 02 жовтня 2017 р. № 508), яке до цього було у підпорядкуванні державного секретаря Міноборони.

Щодо Департаменту воєнної політики та стратегічного планування Міноборони, то він є структурним підрозділом апарату Міноборони, який призначений для забезпечення формування та реалізації державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва в мирний час та особливий період щодо визначення засад воєнної політики у сфері оборони та організації заходів оборонного планування.

Основними завданнями Департаменту є:

1) забезпечення формування та реалізація державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва в мирний час та особливий період щодо визначення засад воєнної політики у сфері оборони;

2) організація в силах оборони заходів оборонного планування;

3) забезпечення здійснення військово-політичного керівництва ЗСУ;

4) забезпечення координації діяльності державних органів щодо підготовки держави до оборони [195].

Подібні до цього департаменту структурні підрозділи є в міністерствах оборони провідних європейських країн. Стратегічне планування – це багатогранний процес, трьома «китами» якого можна вважати аналіз зовнішніх і внутрішніх факторів впливу на безпеку держави у воєнній сфері, стратегічне планування застосування та розвитку Збройних Сил. А також забезпечення «зворотного зв’язку», тобто об’єктивного інформування керівництва про результати, що досягаються Збройними Силами.

Загальними характеристиками діяльності такого департаменту в Україні є:

1. Скоординувати роботу щодо підготовки Міністру оборони України пропозицій до воєнно-політичних вказівок ЗСУ на коротко- та середньострокову перспективу. На їх основі ЗСУ опрацьовують свої програми та плани розвитку, втілюють їх у життя, набувають такої боєздатності та спроможностей, які необхідні для виконання визначених завдань.

2. Координація стратегічного планування в Міноборони. Відповідно до вказівок, які даються Міністром оборони України, свою роботу планують і здійснюють Міноборони і ГШ ЗСУ. Процес планування охоплює військово-політичну, воєнну та сферу ресурсного забезпечення. Департамент є відповідальним за визначення довгострокової перспективи розвитку ЗСУ. Реалізація цього процесу здійснюється, зокрема, в рамках координації заходів, пов’язаних з організацією та проведенням Оборонного огляду ЗСУ.

3. Інформаційно-аналітична підтримка й узагальнення підсумків діяльності та інформування суспільства про стан ЗСУ [73, с. 20–21].

Станом на листопад 2019 року з організаційної структури Міноборони були виключені структурні підрозділи, які були безпосередньо підпорядковані міністерству та не входили до складу апарату міністерства. Як і раніше, діяльність двох департаментів Міноборони спрямовувалася та координувалася одночасно першим заступником Міністра оборони України і заступником Міністра оборони України з питань європейської інтеграції – Департамент воєнної політики, стратегічного планування та міжнародного співробітництва, Департамент військової освіти, науки, соціальної та гуманітарної політики. Це могло створювати труднощі в процесі реалізації покладених на них повноважень та провокувати компетенційні суперечності між першим заступником Міністра та заступником Міністра з питань європейської інтеграції.

Діяльність Департаменту військово-технічної політики, розвитку озброєння та військової техніки, а також Управління військових представництв спрямовувалася та координувалася одним із заступників Міністра. Діяльність Департаменту державних закупівель та постачання матеріальних ресурсів спрямовувалася та координувалася іншим заступником Міністра.

Державний секретар Міноборони спрямовував та координував діяльність структурних підрозділів апарату міністерства: Департаменту кадрової політики, Департаменту фінансів, Департаменту інформаційно-організаційної роботи та контролю, Департамент охорони державної таємниці, Управління фізичної культури і спорту, Мобілізаційний відділ. Крім цього, у підпорядкуванні державного секретаря Міноборони певний час були підрозділи, які не входили до складу апарату Міноборони: Головне управління майна та ресурсів, Управління державного технічного нагляду ЗСУ, Галузевий державний архів Міноборони, Центр забезпечення службової діяльності Міноборони та ГШ ЗСУ. Хоча державний секретар міністерства має очолювати апарат міністерства. У його підпорядкуванні не повинно бути підрозділів, які не входять в апарат Міноборони. Також він не повинен був здійснювати спрямування та координацію кількох установ та організацій, що належать до сфери управління Міноборони. Тобто, він виконував функції, що не передбачені Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» і Законом України «Про державну службу».

Актуальним було питання відсутності у сфері спрямування та координації Міністра оборони України структурних підрозділів, що формують оборонну політику. Також, на нашу думку, Департамент внутрішнього аудиту, Юридичний департамент, Управління комунікацій та преси, діяльність яких спрямовувалася та координувалася Міністром оборони України, з часом варто було б включити до секретаріату Міноборони, який передбачалося створити в ході реформи міністерств в Україні, та перепідпорядкувати ці структурні підрозділи керівнику секретаріату, адже вони не виконують політичних функцій, їх функції є загальними по відношенню до роботи всього Міноборони.

Тому варто було б уточнити розподіл повноважень між Міністром оборони України та його першим заступником і заступниками. А також вважаємо, що недоцільно поширювати підхід до розподілу повноважень між заступниками Міністра оборони на державного секретаря Міноборони. Він очолює апарат Міноборони, є вищою посадовою особою з числа державних службовців. Йому мають підпорядковуватися структурні підрозділи, що входять до складу апарату міністерства.

Загалом в наказ Міноборони від 06 червня 2017 р. № 311, який регулював питання спрямування, координації та підпорядкування структурних підрозділів Міноборони, неодноразово вносилися зміни протягом 2017–2019 років. Наступний наказ Міноборони, яким регулювалися ці питання, був прийнятий 07 березня 2019 р. (втратив чинність) [103]. Зміни, що відбулися в організаційній структурі Міноборони, були дуже віддаленими від закладених у реформу міністерств ідей та не мали чіткої прив’язки до цієї реформи.

Наказом Міноборони від 08 жовтня 2019 р. № 520 була затверджена Перехідна схема спрямування та координації діяльності структурних підрозділів апарату Міноборони [109]. Цей наказ Міноборони вирішив проблему спрямування і координації діяльності двох департаментів міністерства і першим заступником Міністра оборони України, і заступником Міністра з питань європейської інтеграції.

Чергова Схема спрямування та координації діяльності структурних підрозділів апарату Міноборони була затверджена 03 квітня 2020 р. [110]. Особливістю цієї Схеми було створення Директорату політики у сфері оборони, діяльність якого спрямовувалася та координувалася Першим заступником Міністра оборони України. Порівняно з попередньою Перехідною схемою Міністр оборони України вже не спрямовував та не координував Відділ координації внутрішнього контролю. До сфери його спрямування та координації перейшли Департамент кадрової політики та Департамент фінансів, які до цього спрямовувалися і координувалися Державним секретарем Міноборони.

У Міністра оборони України стало більше на одного заступника. Змінився розподіл обов’язків між заступниками Міністра. Якщо відповідно до Перехідної схеми заступник Міністра оборони України з питань європейської інтеграції спрямовував та координував діяльність Департаменту військово-технічної політики, розвитку озброєння та військової техніки та Управління військових представництв, то відповідно до Схеми спрямування та координації діяльності структурних підрозділів апарату Міноборони, затвердженої 03 квітня 2020 р., ці структурні підрозділи передані іншому заступнику Міністра оборони України. А заступник Міністра оборони України з питань європейської інтеграції спрямовував та координував Управління міжнародного співробітництва. Один із заступників Міністра оборони України спрямовував та координував Управління комунікацій та преси та Департамент стратегічних комунікацій. Інший заступник – Департамент державних закупівель та постачання матеріальних ресурсів. Ще один заступник – Відділ взаємодії з ВРУ і КМУ Департаменту інформаційно-організаційної роботи та контролю.

Відповідно до цього наказу Міноборони у редакції від 19 червня 2020 р. у Схемі спрямування та координації діяльності структурних підрозділів апарату Міноборони відбулися деякі зміни, найвагомішою з яких можна вважати те, що діяльність Директорату політики у сфері оборони спрямовується та координується Міністром оборони України. Основними завданнями Директорату визначені наступні:

1) формування державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони військового будівництва, моніторинг діяльності структурних підрозділів Міноборони, органів військового управління, установ, закладів та організацій ЗСУ та Держспецтрансслужби під час їх реалізації;

2) визначення засад воєнної політики, аналіз та оцінка впливу її реалізації на досягнення цілей оборонної реформи;

3) визначення засад військової кадрової та військово-технічної політики, аналіз та оцінка впливу їх реалізації;

4) визначення засад реалізації в Міноборони України, ЗСУ та Держспецтрансслужбі політики європейської та євроатлантичної інтеграції;

5) визначення пріоритетів, цілей та першочергових проектів оборонної реформи, організація виконання її завдань.

До складу цього Директорату входять чотири експертні групи (доктрин і стратегій; політики персоналу і соціального захисту; ресурсної політики; політики європейської та євроатлантичної інтеграції) та організаційно-плановий відділ [196].

У цілому, на наш погляд, структура апарату Міноборони залишається нераціональною і «перевантаженою» надмірною кількістю структурних підрозділів.Погоджуємося з думкою тих фахівців, які вважають, що структура Міноборони, хоч і зазнала певних змін за останні роки, не відображає головної мети реформи міністерств, тобто перетворення їх у центри формування та реалізації державної політики в одній чи декількох визначених КМУ сферах [175].

Міністр, перший заступник Міністра, заступники Міністра оборони України, державний секретар, керівники структурних підрозділів міністерства складають керівний склад Міноборони. Посади Міністра оборони України, його першого заступника та заступників є політичними, а посади державного секретаря та керівників структурних підрозділів міністерства – адміністративними.

Міністр, його перший заступник і заступники є відповідною політичною «командою». Міністр представляє ту чи іншу політичну силу і має можливість прийти зі своєю командою в особі заступників для того, щоб спільно втілювати ті стратегічні положення, які зафіксовані в коаліційній угоді, програмі діяльності Уряду. Вони є політичними «фігурами». Адміністративна природа посади державного секретаря інша. Він повинен бути професійним менеджером, державним службовцем, який очолює державну службу в міністерстві, обирається на конкурсних засадах на підставі оцінки його професійної компетентності, особистісних якостей [92, с. 14].

Міністр очолює Міноборони. Його призначає на посаду за поданням Президента України і звільняє з посади ВРУ. Кандидатура на посаду члена КМУ вважається відхиленою, якщо ВРУ не прийняла рішення про її призначення (ч. 9 ст. 9 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») [144].

Перший заступник і заступники міністра призначаються на посаду з числа цивільних осіб та звільняються з посади КМУ за поданням Прем’єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра (п. 9 Положення про Міноборони). У разі звільнення міністра перший заступник та заступники звільняються з посад КМУ. Особа, яка призначається на посаду першого заступника міністра чи заступника міністра, повинна відповідати вимогам до членів КМУ, передбаченим [Законом України](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18) «Про Кабінет Міністрів України».

Перший заступник і заступники міністра дають обов’язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства доручення. Нині Міністр оборони України має першого заступника, заступника з питань європейської інтеграції, заступника з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації, чотирьох заступників. На нашу думку, кількість заступників міністра можна було б зменшити до двох, розподіливши між ними сфери спрямування та координації діяльності.

Свого часу існував підхід, відповідно до якого передбачалося, що якщо Міністр оборони України є військовослужбовцем, то одночасно він є і Головнокомандувачем ЗСУ. А якщо Міністром оборони України призначається цивільна особа, Головнокомандувачем ЗСУ є начальник ГШ ЗСУ. В такому разі у підпорядкуванні Міноборони перебували ЗСУ, а ГШ ЗСУ структурно входив до їх складу, що містило протиріччя, оскільки навіть за цивільного Міністра оборони України у підпорядкуванні Міноборони перебували ЗСУ та їх складова – ГШ ЗСУ, а Міністр оборони не мав повноважень керівництва ними [182, с. 215–216].

У 2016 році на основі принципів кадрового менеджменту країн – членів НАТО сформовано професійний цивільний кадровий склад Міноборони. Найближчим часом частину військових посад у Міноборони планується скоротити. Співробітники міністерства зможуть залишитися працювати у якості цивільних осіб або перевестися в ГШ ЗСУ, інші органи управління, військові навчальні заклади. З 2019 року 82 % співробітників Міноборони складатимуть державні службовці, а 18 % – військовослужбовці. У подальшому офіцери на ротаційній основі відряджатимуться зі ЗСУ до Міноборони, де виконуватимуть відповідні функції. Подібна практика стане постійною і продовжуватиметься для того, аби підвищити рівень ефективності взаємодії між органами військового управління і Міноборони [34; 115].

З 01 січня 2019 р. Міністр оборони, його перший заступник та заступники призначатимуться на посади з числа цивільних осіб. Ця вимога закріплена в частинах 7, 8 ст. 15 Закону України «Про національну безпеку України».

Україна має певний досвід призначення цивільного Міністра оборони України. Дослідники вважають, що досвід призначення цивільного Міністра оборони України у 1994–1995 роках був переважно негативним, оскільки, по-перше, на той час не було створено належної правової бази для цього, по-друге, Міноборони ще не було готове до роботи з цивільним керівником. Але поступово умови для роботи цивільного персоналу у військовому відомстві були значно поліпшені. Так, у 2002 році в рамках реалізації заходів адміністративної реформи у Міноборони було впроваджено інститут державного секретаря, проведено значні зміни в структурі та організації діяльності підрозділів міністерства, уточнено розподіл повноважень між Міноборони і ГШ ЗСУ [81, с. 66; 214, с. 10].

У 2003–2004 роках в Україні було вперше проведено оборонний огляд, за результатами якого здійснено значну реорганізацію Міноборони. Головні управління міністерства були перетворені на департаменти, очолювані цивільними керівниками. Проте зазначені зміни мали переважно формальний характер [81, с. 69].

Необхідність призначення Міністра оборони України, його першого заступника та заступників з числа цивільних осіб має відповідне обґрунтування. Як зазначає О. І. Кузьмук, справа не в тому, щоб керівник Міноборони був «одягнутий на службі в цивільне», а в тому, щоб він був відповідальним політиком [81, с. 66]. Тому зміна статусу Міністра оборони України з військового на цивільного, що відбулася у 2018 році, на нашу думку, не втілювала на практиці цю ідею.

Наступним питанням, яке є предметом тривалих дискусій науковців та практиків, полягає у тому, які посади мають бути цивільними, а які військовими. Зокрема, на переконання В. П. Горбуліна, збільшення цивільного компоненту секторів безпеки і оборони є стабільним і незворотним напрямом державної політики. Водночас він висловлює занепокоєність стосовно можливих перебільшень, перекосів і помилок у цьому процесі. Внесення посад до переліку тих, що можуть бути зайняті цивільними особами, має бути обґрунтованим. Він вважає, що необхідно використовувати знання і досвід військових фахівців, які звільнені з військової служби і на конкурсних засадах можуть бути рекомендовані на посади за основною чи спорідненою спеціальністю. Крім того, слід навчати цивільних спеціалістів Міноборони, які обіймають посади (чи розглядаються як кандидати на посади) керівників структурних підрозділів міністерства, на курсах удосконалення (підвищення) фахового рівня [41, с. 24].

Разом з цим О. І. Кузьмук наголошував, що звільнені у запас військовослужбовці (або такі, що перебувають у відставці) з досвідом у сфері оборони не вирішать проблему цивільного Міноборони. Воно лише тоді буде насправді цивільним, коли основну частку його персоналу складатимуть особи, які мають теоретичну підготовку і практичний досвід з менеджменту, організації взаємодії з іншими державними органами. Але водночас ці особи повинні мати достатній рівень знань у військовій сфері для того, щоб цивільні і військові посадовці могли спілкуватись під час вирішення своїх завдань «однією мовою», уникали непорозумінь і пов’язаних з ними конфліктів [81, с. 66–67].

На беззаперечну підтримку заслуговує підхід, відповідно до якого до компетенції військових посадовців потрібно віднести усі аспекти управління плануванням застосування сил оборони та управління застосуванням угруповань сил оборони. Питання стратегічного планування розвитку ЗСУ та інших військових формувань, їх кадрового, ресурсного, фінансового та правового забезпечення можуть бути віднесені до компетенції цивільних осіб із залученням в окремих випадках і військових [169, с. 44].

Держсекретар Міноборони може бути військовослужбовцем, хоча підтримуємо пропозицію того, щоб це була цивільна особа. Посади державних секретарів у вітчизняних міністерствах були запроваджені в межах реформи державної служби. Відповідно до частин 1–3 ст. 10 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» державний секретар міністерства є вищою посадовою особою з числа державних службовців міністерства. Він підзвітний і підконтрольний міністру, призначається на посаду КМУ строком на п’ять років з правом повторного призначення.

Відбір кандидатури на посаду державного секретаря міністерства здійснюється за результатами конкурсу, що проводиться відповідно до законодавства про державну службу. Кандидатом на посаду державного секретаря міністерства може бути громадянин України, який має вищу освіту, загальний стаж роботи не менше семи років, включаючи досвід управлінської роботи не менше трьох років, і відповідає іншим вимогам, визначеним законом. Державний секретар міністерства звільняється з посади КМУ за поданням Прем’єр-міністра України або відповідного міністра.

Основними завданнями державного секретаря міністерства є забезпечення діяльності міністерства, стабільності та наступності у його роботі, організація поточної роботи, пов’язаної із здійсненням повноважень міністерства.

В матеріалах, наданих для проведення Парламентських слухань, наголошується, що протягом років відбувалася поступова, цілеспрямована та свідома депрофесіоналізація усього сектору безпеки, що призвело до вимивання професіонального ядра. Лише з 2010 по 2014 роки змінилося 5 міністрів оборони, що не може вважатися нормальним явищем. Більш того, жоден міністр оборони не призначався як професіонал, що пройшов відповідні щаблі управління та має розуміння оборонного реформування. Той факт, що керівниками все більше ставали непрофесіонали, які не намагалися працювати на перспективу, призвів до невиконання низки державних програм, що стосувалися розвитку ЗСУ [99, с. 167]. Проблема депрофесіоналізації сектора безпеки і оборони, на нашу думку, лише частково пов’язана із частою зміною міністрів оборони. Її причиною була ще й відсутність у міністерстві посади державного секретаря, який би відповідав за так звану «інституційну пам'ять» міністерства.

У подальшому організаційна структура Міноборони має зазнати змін у межах реформи міністерств, що триває в Україні, та з урахуванням зарубіжного досвіду правового забезпечення організаційної структури міністерства оборони, які будуть визначені в наступних підрозділах дисертації.

**3.2 Зарубіжний досвід правового забезпечення організаційної структури міністерства оборони та можливість його використання в Україні**

Для визначення напрямків реформування організаційної структури апарату Міноборони доцільно розглянути досвід правового забезпечення організаційної структури міністерства оборони в інших країнах, особливості правового статусу міністра оборони та підходи до співвідношення військових і цивільних посад у міністерстві.

У більшості зарубіжних країн основні напрями організації міністерства оборони і генерального штабу окреслюють закони щодо національної оборони. Як слушно стверджує В. Ф. Баранівський, історія і національні традиції кожної країни віддзеркалюються в організації і функціонуванні її міністерства оборони (особливо у Великій Британії, Франції і США). Структура цих установ є різною. Типове міністерство оборони складається з адміністрації міністра, його спеціальних асистентів (генеральний інспектор, юридичний консультант, парламентарний консультант, асистент з питань зв’язків з громадськістю) і не менше трьох головних управлінь, які відповідають за такі напрямки як військова політика, кадри, адміністрація, досліди, випробування і придбання технологій. У деяких державах існує більше головних управлінь – стратегічної розвідки, інфраструктури, освіти. Кількість і спеціалізація управлінь відмінні у різних державах. Всі вони мають бюджетні та фінансові відділи, які безпосередньо підпорядковані міністрові оборони [14, с. 70].

Вартим уваги, на наш погляд, є досвід внутрішньої побудови міністерств оборони Франції, Естонії, Латвії, а також США.

Зокрема, Міністерство оборони США є органом виконавчої влади, на який покладена відповідальність за вирішення таких основних завдань: підтримка конституційного ладу США і його захист від зовнішніх та внутрішніх ворогів; забезпечення безпеки США, їх володінь і важливих для інтересів країни районів шляхом проведення своєчасних та ефективних військових акцій; захист і просування в світі політики та інтересів США.

Значну увагу питанню внутрішньої будови Міністерства оборони США приділили такі дослідники як Ю. В. Пунда, М. В. Гребенюк та Д. Соколов, які, окрім інших питань, проаналізували функції структурних підрозділів міністерства. Тому для з`ясування, що ж саме було б варто запозичити Україні в ході реформи вітчизняного Міністерства оборони, скористаємося результатами досліджень цих авторів.

В спеціальних наукових публікаціях зазначається, що в останні роки заходи щодо реорганізації Пентагону були спрямовані в основному на оптимізацію його організаційної структури, скорочення адміністративних витрат, підвищення ефективності діяльності органів управління та структурних підрозділів, підвищення оперативності в роботі, а також на виключення дублювання функцій та зменшення об’ємів службового листування.

Структура центрального апарату Міністерства оборони США, повноваження та функціональні обов’язки його посадових осіб є результатом багаторічної роботи щодо вдосконалення міністерства з урахуванням багатьох факторів: зміни міжнародної обстановки, виникнення нових загроз та викликів, підвищення рівня боєздатності збройних сил і військово-економічного потенціалу ймовірних противників, еволюція способів ведення бойових дій, фінансово-економічні можливості країни. Законодавством визначена максимальна чисельність апарату – 3767 чоловік.

При цьому зміна керівника Міністерства оборони США обумовлює зміни не лише у кадровому складі його апарату, але й перетворення деяких центральних органів військового управління. Як правило, нові підрозділи міністерства, які не довели свою затребуваність протягом 1,5 роки, ліквідуються, а ті, що продемонстрували високу результативність роботи, посилюються та розширюються. Підвищення діяльності міністерства багато в чому досягається за рахунок чіткого визначення і розмежування повноважень між структурними компонентами і посадовими особами у поєднанні з контролем і персональною відповідальністю за стан справ [185, с. 11–19].

Важливу роль у забезпеченні ефективного функціонування апарату міністра оборони відіграє спеціальний орган – виконавчий секретаріат. Він підпорядкований безпосередньо керівнику військового відомства і його першому заступнику та відповідає за виконання таких завдань:

- підтримує робочі контакти з апаратом Білого дому, уповноваженими іншими федеральними міністерствами і відомствами;

- вивчає запити на надання Пентагоном різнопланового сприяння цивільним структурам, готує проекти розпоряджень і резолюцій міністра, доводить до виконавців прийняті рішення, координує дії і здійснює нагляд за їх виконанням;

- здійснює первинну оцінку та обробку інформаційно-аналітичних матеріалів і кореспонденції, що надходять на ім’я міністра та його першого заступника;

- координує діяльність щодо підготовки «Щорічної доповіді Міністра оборони США Конгресу», погодження та редагування проекту цього документу;

- координує підготовку поїздок міністра і його першого заступника за кордон або по території США і ін. [185, с. 11–19].

Основним завданням міністерства оборони законодавством США визначене забезпечення збройних сил усім необхідним для стримування війни та гарантування безпеки США. Для реалізації зазначеної місії створена й функціонує відповідна структура міністерства. Міністерство оборони охоплює чотири основні структури – Офіс міністра оборони (центральний апарат), військові міністерства (види збройних сил), Об’єднаний комітет начальників штабів (далі – ОКНШ) та Об’єднані бойові командування (далі – ОБК).

Центральний апарат міністерства оборони відповідає за розроблення воєнної політики в найширшому сенсі, організацію та здійснення кадрового й ресурсного забезпечення збройних сил, їх підготовку. Крім того, до повноважень центрального апарату міністерства оборони віднесено формування, екіпірування, забезпечення та підготовку військових частин і з’єднань, які не входять до складу видів збройних сил.

Міністерства (департаменти) видів збройних сил (армії, флоту, повітряних сил) відповідають за формування, екіпірування, забезпечення та підготовку видових військових частин і з’єднань та передачу їх до складу об’єднаних бойових командувань.

ОКНШ здійснює загальне стратегічне планування застосування збройних сил США, розробляє й реалізовує Національну воєнну стратегію, планує сили для вирішення завдань, визначених збройним силам політичним керівництвом. Голова ОКНШ є головним військовим радником президента, ради національної безпеки та міністра оборони. Його основними функціями є планування, надання консультацій та формулювання політики.

ОБК здійснюють безпосереднє планування застосування й управління застосуванням угруповань військ, зокрема міжвидових, безпосередньо в операційній зоні або за стратегічними завданнями (застосування засобів масового ураження, проведення спеціальних операцій, логістичні операції).

Міністерства армії, військово-морських сил і повітряних сил є окремими структурами під керівництвом відповідного міністра (командувача) і підпорядковані міністру оборони. Військові міністерства відповідальні за організацію, підготовку й екіпіровку видових підрозділів, які призначаються до складу ОБК. Таким чином, основна відповідальність за формування воєнної політики, розвиток збройних сил США та їх забезпечення покладена на центральний апарат міністерства оборони США.

Структура міністерства враховує сучасні наукові управлінські підходи. Відповідальність між посадовими особами розподілена відповідно до чітко визначених напрямів діяльності – повну відповідальність за стан справ несе міністр оборони. Першому заступникові міністра оборони – другій найвищій посадовій особі в міністерстві оборони – делегована повна влада й повноваження діяти від імені міністра та виконувати повноваження міністра на всіх та окремих завданнях, на які його уповноважує міністр. Міністр має п’ятьох заступників. Офіси, не підпорядковані заступникам міністра, є до певної міри незалежними структурами, основне призначення яких – підтримка прийняття рішень міністром оборони та забезпечення функціонування центрального апарату міністерства.

Ключовим напрямом діяльності міністерства оборони США є вироблення та реалізація воєнної політики. За цей напрям відповідає офіс заступника міністра оборони з політики – головний підрозділ міністерства оборони, відповідальний за формування й реалізацію воєнної політики, планування, управління ресурсами, фінансове та програмне оцінювання.

Питаннями, пов’язаними з управлінням людськими ресурсами, опікується офіс заступника міністра оборони з питань бойової готовності та особового складу. Він є ключовим елементом міністерства оборони в питаннях, пов’язаних з боєготовністю збройних сил, співпраці з національною гвардією та резервними компонентами, медичним забезпеченням, навчанням і підготовкою особового складу, управління кар’єрою та встановленням вимог до посадових осіб, забезпеченням рівних можливостей, високого морально-психологічного стану особового складу, його відпочинку та відновлення.

Офіс заступника міністра оборони США з питань закупівель, технологій та логістики відповідальний за вирішення в міністерстві оборони всіх питань, котрі стосуються закупівель, наукових досліджень, модернізації, передових технологій, дослідних випробувань і перевірок, виробництва, логістики, монтажу та інсталяції, будов і споруд військового призначення, забезпечення повсякденної діяльності, екологічної безпеки і ін. До його складу входять, наприклад, Агентство передових оборонних досліджень та проектів, у всьому світі відоме як DARPA, Агентство протиракетного захисту, Агентство управління оборонними контрактами тощо.

Офіс заступника міністра оборони з розвідки відповідальний за вирішення всіх питань, пов’язаних з розвідкою. Заступник міністра також є головним радником директора національної розвідки з питань військової розвідки. Йому підпорядковані розвідувальні та контррозвідувальні установи, які працюють не лише на збройні сили, а й на всю систему підтримання національної безпеки (наприклад, Агентство національної безпеки та Національне агентство геопросторової розвідки).

Офіс заступника міністра оборони з фінансів відповідає за фінансову політику міністерства, управління фінансовою системою та модернізацію економічних відносин. До складу офісу входять агентство аудиту оборонних контрактів та фінансово-бухгалтерська служба, яка здійснює платежі всім військовим, цивільному персоналу, військовим пенсіонерам та головним підрядникам і постачальникам міністерства оборони [169, с. 39–41].

Як слушно зазначають Ю. В. Пунда і М. В. Гребенюк, структура міністерства оборони США свідчить, що вона побудована з урахуванням положень сучасного стратегічного менеджменту, відповідно до яких заступники керівника складної організації відповідають за чітко визначені напрями діяльності – цільову функцію організації (заступник з політики), людські ресурси (заступник з питань бойової готовності та особового складу), ресурсне забезпечення (заступник з питань закупівель, технологій та логістики), зовнішню та внутрішню безпеку (заступник з питань розвідки), фінанси (заступник з фінансів). Для виконання постійних завдань (функцій) створюються необхідні структурні підрозділи, тоді як для розв’язання нестандартних чи раптово виникаючих проблем створюються міжструктурні робочі групи (проекти), з визначенням відповідального за досягнення потрібного результату (керівника проекту). При цьому жоден керівник не має повноважень для розширення підпорядкованої структури чи її зміни. Він може тільки її ініціювати і обґрунтовувати запропоновані зміни на рівні вищої інстанції, особливо якщо це пов’язано зі змінами у фінансуванні.

За оцінками американських фахівців з військової справи, запровадження нової структури системи управління збройними силами і процедур її функціонування цілковито виправдало себе. Темпи зростання військового потенціалу США зростали, попри припинення існування Організації Варшавського договору. Відсутність реального супротивника призвела до перенаправлення вивільнених коштів на започаткування фундаментальних і прикладних наукових досліджень і технологічних програм. Це дало змогу досягти стратегічної переваги над іншими державами у звичайному озброєнні за рахунок технологічної переваги, масового виробництва високоточної зброї та розроблення відповідної стратегії застосування збройних сил, забезпечених новітнім озброєнням [169, с. 41–42].

Отже, окрім виокремлення відповідних напрямів, за які в міністерстві оборони США відповідають заступники міністра та їх офіси, привертає увагу і досвід ліквідації тих структурних підрозділів міністерства, які виявилися незатребуваними протягом певного проміжку часу та підтримки і розвитку тих структурних підрозділів, діяльність яких мала найвагоміше значення для сфери оборони. А також те, що навіть у випадку, коли воєнна небезпека не є значною, міністерство «працює на випередження» (як, зокрема, у прикладі із започаткуванням фундаментальних і прикладних наукових досліджень) і змінює пріоритетність та змістовне наповнення своїх функцій.

В організаційній структурі Міністерства оборони Франції також важливе місце відведено структурним підрозділам, які відповідають за оборонну політику, виробництво та закупівлю озброєння, а також розвідку. В науковій літературі зазначається, що Управління зі стратегічних питань, яке з червня 1992 року працює у сфері довгострокових оборонних досліджень, є «інтелектуальною опорою» Міністерства оборони Франції. Воно несе відповідальність за інтелектуальну узгодженість і єдність оборонної політики та грає важливу роль у розробці документації з питань оборонної політики.

Нагляд Міністерства оборони Франції за виробництвом зброї та закупівлями здійснюється через Головне управління із озброєння, якому доручено у напів-автономному форматі проводити дослідження та аналізувати потреби у військовій техніці на майбутнє задля збереження технічної переваги, сприяючи плануванню та програмуванню витрат на оборону й координації державної політики виробництва зброї та закупівель.

Міністерство оборони Франції доповнюється підрозділами розвідки – Генеральним управлінням зовнішньої безпеки, яке відіграє ключову роль в оцінці загрози, та Управлінням військової розвідки під безпосереднім керівництвом начальника штабу оборони, який координує діяльність французьких військових аташе по всьому світі та також відіграє певну роль в оцінці загрози [78, с. 124–125].

Формування та реалізацію державної політики в сфері оборони віднесено до основної функції Міністерства оборони Естонської Республіки. Воно вносить пропозиції щодо планування політики в області державної оборони, реалізує заплановані заходи, організує державну оборону. Структура міністерства розділена на сфери відповідальності чотирьох віце-канцлерів. Відділи у підпорядкуванні віце-канцлера з оборонної політики розробляють програми майбутньої державної оборони та організовують міжнародне співробітництво. Відділи віце-канцлера з оборонного планування на основі основних напрямків оборонної політики планують ресурси, складають документи щодо розвитку сфери і готують мобілізацію. Відділи віце-канцлера оборонних інвестицій організовують інвестиції, тендери і великі роботи з військового будівництва. Сфера відповідальності віце-канцлера з правових і адміністративних питань – підтримка роботи міністерства [187, с. 47]. Тобто, пріоритетними функціями, якими опікуються структурні підрозділи Міністерства оборони, є оборонна політика, ресурсне забезпечення, залучення інвестицій і внутрішня функція підтримки роботи міністерства.

Головними організаційними структурами Міністерства оборони Латвії є департамент міжнародних зв’язків, департамент планування з інтеграції до НАТО, а також окремий інформаційний департамент (підпорядковуються заступнику державного секретаря з оборонного планування). Окрім того, є заступник державного секретаря з постачання та придбання, заступник державного секретаря з фінансів та заступник державного секретаря з юридичних справ. Загалом, структура міністерства визначається міжнародними вимогами [207, с. 67–73, 68].

Таким чином, структурні підрозділи у міністерствах оборони інших країн створюються для виконання таких ключових функцій як формування та реалізація державної політики в сфері оборони, ресурсне забезпечення, виробництво та закупівля зброї, розвідка, залучення інвестицій.

Стосовно статусу міністра оборони, то в США він є головним помічником Президента у всіх питаннях, пов’язаних з Міністерством оборони. Він здійснює керівництво і контроль за Міністерством оборони. Міністр оборони після консультацій і за допомогою Голови Комітету начальників штабів щорічно дає керівникам підрозділів Міністерства оборони письмові політичні вказівки відносно підготовки і перегляду рекомендацій, програм і бюджетних пропозицій їх відповідних підрозділів. Міністр оборони інформує міністрів видів Збройних Сил про військові операції і діяльність Міністерства оборони, що прямо впливають на їх обов’язки. Після консультацій і за допомогою Голови Комітету начальників штабів Міністр оборони щорічно надає міністрам видів Збройних Сил і командуючим бойовими командуваннями письмові настанови для організації роботи з ефективного виявлення і відслідковування всіх потенційних і морських загроз національній безпеці США [46, с. 282–283, 286].

Корисним є досвід США в частині наявності у Міністра оборони помічників. Міністр оборони (Титул 10 «Збройні Сили Зводу законів США») має помічника з питань політики. Він призначається з числа цивільних осіб Президентом після консультацій і за згоди Сенату. Особа не може бути призначена помічником Міністра на протязі семи років після звільнення з діючої служби в якості офіцеру регулярних формувань збройних сил.

Помічник Міністра оборони виконує обов’язки і здійснює повноваження, які визначає Міністр оборони. Помічник допомагає Міністру оборони у підготовці письмових політичних вказівок відносно підготовки і перегляду планів діяльності в надзвичайних ситуаціях і в перегляді таких планів.

Під керівництвом і контролем Міністра оборони, помічник Міністра оборони відповідає за контроль і напрямки діяльності Міністерства оборони, що стосуються експортного контролю; здійснює загальне керівництво і контроль питань політики, планування і виконання програм, а також розподілу і використання ресурсів для діяльності Міністерства оборони по боротьбі з тероризмом.

Помічник Міністра в Міністерстві оборони посідає місце після Міністра оборони, заступника Міністра оборони, помічника Міністра оборони з матеріально-технічного забезпечення і міністрів видів Збройних Сил.

Під керівництвом і контролем Міністра оборони помічник Міністра оборони з особового складу і готовності виконує повноваження, які Міністр оборони може визначити в сферах бойової готовності, загального керівництва будівництвом Збройних Сил, потреб воєнного і цивільного персоналу, підготовки воєнного і цивільного персоналу, воєнних і цивільних сімейних питань, обміну, військових магазинів і діяльності позабюджетних фондів, потреби в персоналі для обслуговування зброї, Національної гвардії і резервних компонентів, а також питань охорони здоров’я. Цей Помічник в ієрархії Міністерства оборони займає місце після помічника Міністра оборони (головного фінансового інспектора). З дозволу, під керівництвом і контролем Міністра оборони відповідає за контроль над ходом операцій і заміну персоналу Збройних Сил [46, с. 282–283, 286]. Міністр оборони США має 16 помічників, троє з яких є його підлеглими, а 13 – підлеглими його заступників [185, с. 11–19].

Важливим напрямом підвищення ефективності прийняття та реалізації рішень у секторі безпеки і оборони є інтеграція структур управління і забезпечення їх зв’язку з політичним керівництвом. Зміст інтеграції полягає в тому, що найвищий неполітичний державний посадовець у відповідній силовій структурі є радником демократично обраного або призначеного на посаду політика. Наприклад, у США та західноєвропейських країнах начальник генерального штабу (найвищий військовий посадовець) не входить до складу командування та управління, а є радником цивільного міністра оборони. Подвійні посади, такі як «керівник координуючого органу – помічник або радник політичної особи», відповідальної за національну безпеку, зараз створюються у багатьох країнах НАТО. Це дає змогу значно збільшити керованість та координованість сектору безпеки і оборони, підвищити ефективність прийняття і реалізації безпекових та оборонних рішень [177, с. 58].

Особливе значення має той факт, що більшість посад у міністерствах оборони інших країн займають цивільні особи.

У Міністерстві оборони США всі вищі керівні і відповідальні посади займають цивільні. Як правило, військового офіцера діючої армії не можна призначити на керівну посаду у Міністерство оборони США. Найчастіше військові займають посади радників [14, с. 72–73]. Загальна чисельність органів військового управління Пентагону складає близько 200 тис. осіб, у тому числі більше 135 тис. цивільних фахівців. Загальна чисельність співробітників міністерств видів збройних сил складає більше 10 тис. осіб, у тому числі близько 4,5 тис. цивільних фахівців [185, с. 11–19]. У першому випадку відсоток цивільних фахівців складає 67,5 %, а у другому – 45 %.

Перехід від суто «військових» міністерств оборони до «цивільних» відбувався поступово і у перші роки був досить проблематичним. На початковому етапі штат міністерств оборони формувався із цивільних, які були колишніми військовослужбовцями. Вважалося, що колишні військовослужбовці мають певний досвід у питаннях оборони. Але вони не мали знань та навичок з економіки, фінансів, менеджменту, управління людськими ресурсами і т. ін., які б дозволяли їм сформувати ефективну державну політику. Тому призначення на посади в міністерства оборони колишніх військовослужбовців без знань, яких вимагає політична посада, не змінило ситуацію.

Наприклад, в США існує заборона протягом семи років призначати на посаду Міністра оборони колишніх військовослужбовців. Цей строк вважається достатнім та необхідним в умовах США для втрати зв’язку між звільненим та залученим до політичної діяльності і діючим офіцерським складом, який міг сприяти встановленню неправомірної вигоди [68, с. 16].

Враховуючи наведений досвід, пропонуємо закріпити подібну норму в законодавстві України щодо Міністра оборони України та його заступників з визначенням строку заборони в п`ять років. На наш погляд, протягом такого часу можна здобути відповідну освіту та вміння, необхідні для виконання повноважень на посаді Міністра оборони України чи його заступника. З цією метою видається необхідним внесення наступних змін до законів України «Про Кабінет Міністрів України» [144] та «Про центральні органи виконавчої влади» [166]:

частину 1 ст. 7 «Вимоги до членів Кабінету Міністрів України» Закону України «Про Кабінет Міністрів України» доповнити абзацом другим такого змісту: «Міністром оборони України може бути цивільна особа, у тому числі колишній військовослужбовець, якщо з моменту його звільнення з військової служби минуло не менше, ніж п’ять років»;

частину 3 ст. 9 «Перший заступник міністра, заступник міністра» Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» доповнити абзацом другим такого змісту: «Першим заступником, заступником Міністра оборони України може бути цивільна особа, у тому числі колишній військовослужбовець, якщо з моменту його звільнення з військової служби минуло не менше, ніж п’ять років».

Крім того, доцільно доповнити ч. 7 ст. 15 «Міністерство оборони України» Закону України «Про національну безпеку України» словосполученням такого змісту: «у тому числі колишніх військовослужбовців, якщо з моменту його звільнення з військової служби минуло не менше, ніж п’ять років». А також доповнити абзац другий ч. 8 цієї ж статті, відповідно до якого перший заступник Міністра оборони України та заступники Міністра оборони України призначаються на посади з числа цивільних осіб, словосполученням такого ж змісту.

Відповідні пропозиції висловлювалися окремими народними депутатами України під час розгляду законопроекту «Про національну безпеку України» на засіданні ВРУ, але не були підтримані, а тому відсутні в чинному Законі України «Про національну безпеку України». Пропонувалося в Законі України «Про національну безпеку України» закріпити норму, що Міністр оборони України призначається на посаду ВРУ за поданням Президента України з числа цивільних осіб, які не перебували на військовій службі або на службі в інших складових національної безпеки і не обіймали військових посад протягом п’яти років до моменту їх призначення. Аналогічну норму пропонувалося поширити і на першого заступника та заступників Міністра оборони України. Дискусія точилася навколо строку до моменту призначення, протягом якого особа не повинна обіймати військову посаду, – п’ять чи десять років [147]. В альтернативному законопроекті «Про національну безпеку України» № 8068-1 від 14 березня 2018 р. пропонувалося не поширювати цю вимогу на осіб, які проходили строкову військову службу за призовом та на осіб, які проходили службу за призовом під час мобілізації на особливий період за умови, що такі особи не проходили інших видів військової служби чи служби осіб рядового і начальницького складу в правоохоронних органах [148].

Опоненти цієї пропозиції вважають норму, яка б містила зазначену заборону, дискримінаційною, тобто такою, що створює перешкоди особі зайняти посаду Міністра оборони України чи його заступника. Однак, вітчизняне законодавство містить норми, які встановлюють певні вимоги чи обмеження для осіб, які, наприклад, вступають на державну службу. Ці вимоги та обмеження є обґрунтованими. Аналогічно і вимога про неперебування на військовій службі або на службі в інших складових національної безпеки і необіймання військових посад протягом певного строку до моменту призначення теж може бути обґрунтованою.

Міністр оборони України, його перший заступник та заступники повинні будуть виконувати функції, відмінні від діяльності військових. Цей строк необхідний для того, щоб особа мала можливість отримати відповідні знання та вміння для зайняття відповідної посади і не сприймала посаду як «військове підвищення». Без цієї норми Міністром оборони України та його заступниками можуть бути «цивільні військовослужбовці», які продовжуватимуть на цих посадах свою військову кар’єру і формуватимуть політику в сфері оборони з позицій військовослужбовця.

Тому, на наш погляд, така норма не є дискримінаційною і повинна бути закріплена в законодавстві. До того ж пропонуємо закріпити її саме в законах «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади», оскільки вони визначають організацію, повноваження та порядок діяльності міністерств в Україні та правовий статус міністра. Звісно, завершення п’ятирічного строку ще не означатиме, що особа здобула необхідні знання, але все-таки цей строк слугуватиме додатковою гарантією того, що в осіб, які займатимуть політичні посади, відбудеться зміна сприйняття цих посад виключно як військових, які вимагають наявності суто військового досвіду роботи [20, с. 68–71].

Таким чином, в ході подальшого реформування Міністерства оборони України може бути використаний зарубіжний досвід призначення цивільних осіб на посади в міністерство, зокрема, в частині обмеження призначення на посади Міністра оборони України, його першого заступника та заступників колишніх військовослужбовців.

В умовах реформування військово-оборонної сфери важливо зберегти баланс між військовими і цивільними посадами у Міноборони. Як свідчить зарубіжний досвід, проблемою багатьох міністерств оборони є перебування військових на цивільних посадах. Правилом підтримання балансу є те, що у випадку, коли структурний підрозділ очолює військовий, його заступник має бути цивільним і навпаки. Структурний підрозділ Міноборони не повинен бути повністю військовим чи цивільним [43].

Таким чином, в ході подальшого реформування Міноборони може бути використаний зарубіжний досвід щодо визначення напрямів діяльності, за які відповідає міністерство, вдосконалення правового статусу Міністра оборони України, а також розподілу цивільних та військових посад у міністерстві.

**3.3 Правове забезпечення реформування організаційної структури Міністерства оборони України в сучасних умовах**

Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, задекларовано, що реформа системи національної безпеки та оборони визначена як одна з першочергових. Серед головних заходів її реалізації визначені, зокрема, функціональна оптимізація (скорочення дублюючих і зайвих структур), оновлення доктринальних та концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки, перегляд кваліфікаційних вимог та забезпечення чіткого дотримання цих вимог і повна переатестація кадрів, водночас вирішальними мають бути не тільки професійні, а й особистісні якості людини [164].

Усуненню й подоланню 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 [76, с. 1]. Зараз в Україні триває реформа міністерств. Потреба в реформуванні Міноборони обумовлена необхідністю підвищення його спроможності до формування державної політики. Реформування Міноборони має бути органічною частиною всієї реформи міністерств [19, с. 128–131].

Концепцією оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схваленою розпорядженням 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. Особливості формування структури апарату Міноборони визначатимуться з урахуванням визначених законом спеціальних вимог щодо їх функціонування [165, с. 11–12]. Однак такий підхід у Концепції створює підстави для того, щоб Міноборони, посилаючись на «визначені законом спеціальні вимоги щодо його функціонування», уникало реформування організаційної структури. Планом пріоритетних дій Уряду на 2018 рік було передбачено, що Міноборони в числі інших міністерств ще у квітні 2018 року мало підготувати та подати на розгляд Координаційної ради з питань реформування державного управління пропозиції щодо цільової структури апарату міністерств [139].

У цьому контексті слід зазначити, що постанова КМУ «Про завершення реформування структури апарату деяких міністерств» від 24 жовтня 2018 р. № 946 (втратила чинність на підставі постанови від 11 грудня 2019 р.) [137], на наш погляд, також не сприяла реформуванню організаційної структури Міноборони. Нею визначалося, що формування структури апарату міністерств відповідно до вимог, затверджених цією постановою, впроваджувалося як пілотний проект, учасниками якого є Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство енергетики та вугільної промисловості, Міністерство інфраструктури, Міністерство культури, Міністерство освіти і науки, Міністерство охорони здоров’я, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства та Міністерство соціальної політики. Інші міністерства могли приєднатися до пілотного проекту за рішенням КМУ у разі внесення пропозиції відповідним міністром. Тобто, вирішення питання про реформування організаційної структури Міноборони можна було вважати дискреційним повноваженням Міністра оборони України.

Типовим положенням про директорат міністерства, затвердженим постановою КМУ від 18 серпня 2017 р. № 644 (втратила чинність на підставі постанови КМУ від 11 грудня 2019 р. № 1034) визначалося, що директорат є самостійним структурним підрозділом апарату міністерства, що утворювався для виконання завдань, пов’язаних із забезпеченням формування державної політики в одній або декількох сферах компетенції міністерства, координацією та моніторингом її реалізації, інших завдань, крім тих, що пов’язані з виконанням функцій з надання адміністративних послуг, управління об’єктами державної власності або здійснення державного нагляду (контролю), а також організаційним, правовим, матеріально-технічним та іншим забезпеченням діяльності міністерства. Директорат безпосередньо підпорядковувався державному секретарю міністерства. Діяльність директорату координувалася міністром або відповідно до розподілу обов’язків першим заступником міністра чи заступником міністра. Основними завданнями директорату визначалося: 1) забезпечення формування державної політики на основі постійного аналізу стану справ у сфері його компетенції, вироблення альтернативних варіантів розв’язання існуючих проблем; 2) забезпечення координації, 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 (втратила чинність на підставі постанови КМУ від 11  грудня 2019 р. № 1034), встановлювалося, що директорат стратегічного планування та європейської інтеграції є самостійним структурним підрозділом апарату міністерства, що утворювався для виконання завдань, пов’язаних із стратегічним плануванням діяльності міністерства та координацією роботи із забезпечення формування державної політики у сферах компетенції міністерства. Директорат безпосередньо підпорядковувався державному секретарю міністерства. Діяльність директорату координувалася міністром.

Основними завданнями директорату визначалося: 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](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1099-19/paran7#n7), 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 іншої сторони](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011), іншим міжнародним зобов’язанням держави [51].

Відповідно до постанови КМУ «Деякі питання реформування державного управління» від 11 грудня 2019 р. № 1034 [50] Міноборони мало подати Секретаріату КМУ пропозиції нової організаційної структури міністерства. Але залишалася норма, що формування структури Міноборони визначається Міністром оборони України з урахуванням дії особливого періоду та визначених законами спеціальних вимог. І лише у Структурі апарату Міноборони, затвердженій наказом Міноборони від 03 квітня 2020 р. № 108, вже зазначався Директорат політики у сфері оборони.

В науковій літературі і періодичних виданнях слушно наголошується, 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 [65, с. 10].

Принципами державного управління SIGMA[[2]](#footnote-2)\*[168] передбачено, що повинні існувати структури, що дозволятимуть міністерствам виконувати функції з розробки політики і законодавства та розробляти стратегії, здійснення яких дозволить досягати цілей, для успішного виконання яких їх було створено. Міністерства мають виконувати всі відповідні завдання з планування та розвитку політики і законотворчості. В них має працювати достатня кількість відповідних працівників для виконання зазначених завдань. Система має стимулювати регулярний діалог для формування загально-урядового бачення того, як бажані результати співвідносяться зі стратегічним напрямком уряду.

Крім того, повинні існувати процедури, які встановлюють чіткі ролі, обов’язки і підходи до розробки, досягнення та перегляду ефективності стратегій і законів та забезпечення ефективного визначення пріоритетів і послідовності дій. Цих процедур слід дотримуватися на практиці. У міністерствах мають діяти системи та форуми для узгодження діяльності з планування та забезпечення ресурсами. З самого початку мають існувати докази того, що політика є необхідною та вирішуватиме питання, для вирішення яких її було розроблено.

Розробники державної політики мають використовувати інструменти, які допоможуть їм продумати і зрозуміти потребу у запропонованих заходах та їхні наслідки, а уряду дозволять зважити відповідні дані щодо ймовірних наслідків таких заходів та проводити консультації з тими, хто відчув ці наслідки. Система/структура, яка найкращим чином використовує наявні дані, є запорукою розробки політики і нормотворчої діяльності. Має діяти безперервний процес, який підкреслюватиме важливість ефективної реалізації політики і законів та забезпечить можливість контролювати та оцінювати наслідки та досягнення цілей.

Організаційна структура, процедури і склад кадрів у міністерстві повинна забезпечувати можливість впровадження розроблених стратегій і нормативних актів та відповідати цілям уряду [122, с. 31–32].

У межах реформи міністерств структура апарату Міноборони має змінитися. Створення Директорату політики у сфері оборони – це важливий крок у напрямку реформування організаційної структури цього міністерства. Але лише одного директорату недостатньо, оскільки він не забезпечить вирішення всіх питань формування державної політики у сфері оборони. Хоча наказом Міноборони від 10 лютого 2020 р. № 30 передбачалося створення чотирьох директоратів: стратегічного планування, воєнної та оборонної політики; військової кадрової політики; військово-технічної політики; оборонних закупівель [155].

Питання державної політики мають бути розподілені між директоратами міністерства, а також має бути створений директорат стратегічного планування та європейської інтеграції [121, с. 9–16]. Відповідно має бути змінена і схема спрямування та координації діяльності структурних підрозділів Міноборони.

Відповідно до однієї з точок зору, основними напрямками діяльності Міноборони мають бути визначені: забезпечення боєздатності та розвиток Сухопутних військ, забезпечення боєготовності та розвиток Військово-морського флоту, забезпечення та розвиток протиповітряної оборони та військ стратегічного значення, забезпечення військової розвідки та мобілізаційної підготовки населення, тилове забезпечення та військова промисловість [69, с. 129–130].

Згідно іншої точки зору, функціональними напрямками діяльності Міноборони є наступні:

Воєнна політика (Policy) – структурний підрозділ, який має контролювати всі аспекти, пов’язані з оборонною і безпековою інформацією, підтримувати взаємодію і визначати як витрачаються кошти. Він має відповідати не тільки за воєнну політику і міжнародні зв’язки, але й за розвідку та безпекову функцію, оборонних аташе і персонал. Структурний підрозділ воєнної політики має бути лідером для інших департаментів та управлінь Міноборони. Директор цього підрозділу має здійснювати функцію координації, яка на теперішній час в міністерстві фактично не виконується. Міноборони є вертикальною структурою, яка керується згори, в якій відсутній «зворотній» зв’язок. За таких умов необхідності здійснювати координацію не було. У сучасних умовах така потреба є. Керівник структурного підрозділу має бути цивільною особою або у крайньому випадку досвідченим військовим із відповідною освітою.

Стратегічне (оборонне) планування (Strategic Planning) – очолюється начальником управління оборонного планування (J-5). Ця функція від імені начальника Генерального штабу має спрямовувати роботу усіх військових структурних підрозділів Міноборони з метою розвитку найкращих бойових можливостей та опрацюванні їх організаційно-штатної структури, забезпечення боєготовності міжвидових угрупувань.

Можливість доставки (Capability Delivery) – це структурний підрозділ Міноборони, що в основному складається з військових, функціонування якого спрямовано на підтримку бойової готовності видів ЗСУ по всіх аспектах розвитку та підготовки військ відповідно до поглядів воєнної політики. Структурний підрозділ надає військове обґрунтування і інформацію тим підрозділам, які опікуються матеріальними ресурсами і персоналом.

Структурний підрозділ операції і підготовки (Operations and training) – організує допідготовку базових можливостей (підрозділів) до участі у операціях і кризах. Має використовувати будь-яку можливість «розумної оборони» та максимально застосовувати об’єднані можливості. Операційна група структурного підрозділу у разі кризи має працювати цілодобово з метою інформування Міністра оборони і начальника Генерального штабу, підтримки зв’язків із зовнішніми структурами.

Структурний підрозділ матеріального забезпечення має створити ресурсні структури, системи і процеси, які забезпечують постачання усього необхідного для реалізації планів, розвитку можливостей (військ), веденню операцій і підтримку життєдіяльності видів військ. Має бути чітко усвідомлено, що ця робота полягає у створенні нормативних (полісних) документів, більшість заходів практичної імплементації має здійснюватись зовнішніми організаціями.

Наукова діяльність, продаж майна і т.п. функції мають бути виведені за межі міністерства [43].

Також пропонується наступний перелік директоратів політики Міноборони: 1) директорат Збройних Сил наземного театру воєнних дій, який має формувати політику держави щодо розвитку ЗСУ, відповідати за питання, якими повинні бути ЗСУ, як вони повинні бути організовані, діяти та взаємодіяти тощо; 2) директорат ППО та сил стримування, який повинен формувати державну політику щодо методів захисту території України, не пов’язаних з наземним ТВД, зокрема, політику в сфері розвитку протиракетної та протиповітряної оборони, ВМС і ССО; 3) директорат озброєнь і тилового забезпечення, який повинен формувати відповіді на питання, як і чим найефективніше озброїти та забезпечити ЗСУ відповідно до потреб, сформульованих 1-м і 2-м директоратами; 4) директорат освіти, мобілізації та територіальної оборони, який повинен відповідати за державну політику щодо принципів комплектування особового складу ЗСУ, відповідно до потреб, сформульованих директоратами 1 і 2. Він має визначати потребу в мобілізації та забезпечувати її, відповідати за навчання територіальної оборони по регіонах, за організацію медичного забезпечення та надання інших видів соціальних послуг військовослужбовцям (підтримка, реабілітація і т. ін.); 5) директорат розвідки та інформаційних воєн, який повинен відповідати за організацію збору інформації про армії потенційних противників, аналізувати методи війни, інформаційну та кібербезпеку тощо. Особливість Міноборони мала б полягати в тому, що директорат стратегічного планування та європейської інтеграції повинен також забезпечувати співпрацю з НАТО та виконання всіх документів щодо імплементації стандартів НАТО та інтеграції до НАТО [175].

З урахуванням зарубіжного досвіду та завдань Міністерства оборони України, на нашу думку, одним із варіантів створення директоратів політики може бути наступний: директорат управління (керівництва) ЗСУ; директорат військово-технічної політики, розвитку озброєння та військової техніки; директорат матеріально-фінансового та соціального забезпечення; директорат освіти та науки; директорат координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з підготовки держави до оборони.

Фахівцями у галузі оборонно-військової сфери запропоновано методологічний підхід до визначення основних завдань, організаційної структури і штатної чисельності структурних підрозділів Міноборони та ГШ ЗСУ. Він передбачає виконання таких дій:

- Міністром оборони і Начальником ГШ - Головнокомандувачем ЗСУ затверджуються (уточнюються) розподіли завдань і функцій між структурними підрозділами, відповідальними за організацію їх реалізації;

- структурні підрозділи, що відповідають за організацію відповідних напрямів діяльності, розробляють (уточнюють) інструкції, положення, настанови, інші керівні документи, в яких визначаються механізми реалізації цих напрямів діяльності, а також встановлюються повноваження зацікавлених структурних підрозділів Міноборони, ГШ ЗСУ, що є підставою для формулювання їм основних завдань і завдань, які виконуються спільно з іншими підрозділами, а також попереднього визначення (уточнення) їх організаційної структури;

- у кожному структурному підрозділі Міноборони, ГШ ЗСУ відповідно до основних і супутніх завдань складається перелік заходів (робіт), які виконуються для реалізації цих завдань, а також у відповідності до них складається перелік їх результатів;

- за кожним напрямом діяльності має бути відпрацьована і введена в дію методика визначення трудомісткості заходів (робіт) у людино-годинах, яка поряд з інструкцією, що встановлює типові нормативи для формування організаційних структур, дає підстави для остаточного визначення організаційної структури і штатної чисельності особового складу;

- у разі, якщо в межах визначеного ліміту чисельності особового складу підрозділу неможливо опрацювати покладені завдання, необхідно переглянути перелік цих завдань та (або) обсяг робіт, які мають виконуватись відповідно до них. В іншому випадку необхідно переглянути розподіл завдань між підрозділами або ставити питання перед керівництвом Міноборони, ГШ ЗСУ щодо збільшення ліміту чисельності;

- із встановленням відповідності між переліком завдань і організаційно-штатною структурою розробляється (уточнюється) положення про підрозділ;

- після завершення цієї роботи розробляються (уточнюються) посадові інструкції (функціональні обов’язки) особового складу [202, с. 53–54].

Запропонований методологічний підхід, на наш погляд, може бути використаний у роботі Міноборони та ГШ ЗСУ. Однак, слід внести до нього корективи щодо етапу, на якому у разі, якщо в межах визначеного ліміту чисельності особового складу підрозділу неможливо опрацювати покладені завдання, пропонується «переглянути перелік цих завдань та (або) обсяг робіт, які мають виконуватись відповідно до них». В іншому випадку треба переглянути розподіл завдань між підрозділами або ставити питання перед керівництвом Міноборони, ГШ ЗСУ щодо збільшення ліміту чисельності. Вважаємо, що варто порушувати питання про збільшення ліміту працівників або переглядати розподіл завдань між підрозділами. Перелік завдань підрозділу і, відповідно, обсягу завдань, які мають виконуватися відповідно до нього, має відповідати завданням Міноборони.

Етапами процесу політики науковці вважають: усвідомлення проблеми (формулювання), пошук варіантів (альтернатив) розв’язання проблеми, прийняття рішення, впровадження, результат (оцінка), аналіз політики як зворотній зв’язок [201, с. 20]. Формуючи державну політику в сфері оборони, необхідно враховувати засади внутрішньої політики у сфері національної безпеки і оборони, визначені ст. 6 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [138]. Видається, що запропонована організаційна структура Міноборони забезпечить проходження всіх етапів формування політики з тих питань, за які відповідальне Міноборони.

Окремі дослідники пропонують запровадити для цивільних державних службовців обов’язковий повний курс підготовки оперативно-тактичного або оперативно-стратегічного рівня, а також регулярні короткотермінові курси підвищення кваліфікації при призначенні на нову посаду. Надалі, під час створення належних умов встановити обов’язкове застосування єдиних принципів професійної підготовки як для військових, так і для цивільних державних службовців Міноборони (та інших структур безпеки). Запропонувати проведення відповідних навчальних курсів для народних депутатів, їхніх помічників, які залучені для роботи в комітетах, до контрольних функцій яких відносяться органи безпеки і оборони [68, с. 38].

Варто погодитися з думкою, що якісні зміни в діяльності міністерства можливі лише тоді, коли зміняться підходи до формування аналізу політику, до прийняття рішень, до забезпечення ефективного стратегічного планування, прогнозування [92, с. 14].

О. В. Муза слушно звертає увагу на те, що впровадження в міністерствах нової управлінської моделі з новими повноваженнями утворених структурних підрозділів (директоратів) відбувається до проведення відповідного функціонального обстеження. Це означає, що саме на нові директорати та фахівців з питань реформ покладено обов’язок проведення функціонального обстеження міністерств. З іншої сторони, запровадження нової управлінської моделі та передбачення нових завдань директоратів без функціонального обстеження може слугувати виникненню управлінських ризиків і проблем [93, с. 122–123]. Не можна не погодитися з О. В. Музою, який вважає, що реформуванню організаційної структури має передувати функціональне обстеження, адже структура міністерства має відповідати покладеним на нього функціям. І тоді можна було б не створювати директорати як нові структурні підрозділи в пілотних міністерствах, що певний час існуватимуть паралельно із «старими» структурними підрозділами, а одразу ж реорганізувати існуючу організаційну структуру міністерства, створивши потрібні директорати та ліквідувавши зайві структурні одиниці. Тобто, обраний для пілотних міністерств шлях реформи їх організаційних структур не є єдино можливим. На нашу думку, Міноборони варто обрати варіант «1) функціональне обстеження; 2) реформа організаційної структури».

Разом з цим варто зазначити, що створення директоратів у міністерствах паралельно із існуючими структурними підрозділами на практиці прискорює втілення ідеї про забезпечення міністерствами формування державної політики у відповідній сфері (галузі). Функції, які будуть визначені за результатами функціонального обстеження, мають бути розподілені між директоратами.

До створення в Міноборони директоратів політики та директорату стратегічного планування та європейської інтеграції потребує вдосконалення існуюча організаційна структура міністерства, зокрема, в частині підпорядкування структурних підрозділів державному секретарю міністерства, спрямування та координації діяльності структурних підрозділів Міністром оборони України, його першим заступником та заступниками. Ці зміни стануть першими кроками для втілення ідей, що лежать в основі реформи міністерств, та забезпечать його інституційну здатність як органу формування державної політики у закріпленій за ним сфері.

**Висновки до Розділу 3**

**1.** Організаційна структура Міноборони протягом кількох останніх років зазнавала частих змін. Зміни організаційної структури Міноборони були досить віддаленими від положень реформи міністерств і не мали чіткої «прив’язки» до цієї реформи.

В умовах реформування організаційної структури Міноборони потребують вирішення такі проблеми: 1) у сфері спрямування та координації Міністра оборони України перебуває лише один підрозділ, який займається формуванням державної політики, але наявні підрозділи, на які покладені загальні по відношенню до роботи всього міністерства функції (юридичні, внутрішнього аудиту, фінансів тощо); 2) порушується встановлена Урядом вимога про те, що структурні підрозділи апарату міністерства мають спрямовуватися та координуватися міністром або першим заступником міністра чи заступниками міністра і безпосередньо підпорядковуватися державному секретарю міністерства. У структурі Міноборони діяльність частини структурних підрозділів спрямовується і координується державним секретарем міністерства, хоча всі самостійні структурні підрозділи апарату мають бути йому підпорядковані. Тобто, підхід до розподілу повноважень між заступниками Міністра оборони України невиправдано поширюється і на державного секретаря Міноборони; 3) структура апарату Міноборони є нераціональною та має надмірну кількість структурних підрозділів; 4) створеного одного Директорату політики у сфері оборони буде недостатньо для того, щоб охопити всі питання, щодо яких має формуватися державна політика.

Тривалий час діяльність двох департаментів Міноборони спрямовувалася та координувалася одночасно першим заступником Міністра оборони України і заступником Міністра оборони України з питань європейської інтеграції, що могло провокувати компетенційні суперечності між цими посадовцями і ускладнювати діяльність названих департаментів;

**2.** У 2016 році на основі принципів кадрового менеджменту країн – членів НАТО було сформовано професійний цивільний кадровий склад Міноборони. З 2019 року 82 % співробітників Міноборони складатимуть державні службовці, а 18 % – військовослужбовці.

Міністр оборони України, його перший заступник та заступники призначатимуться на посади з числа цивільних осіб, що має відповідне обґрунтування. Зміна статусу Міністра оборони України з військового на цивільний, що відбулася у 2018 році, на нашу думку, не відтворювала такого обґрунтування.

Відповідно до чинного законодавства України, держсекретар Міноборони може бути військовослужбовцем, хоча варто підтримати пропозицію, щоб це була цивільна особа.

**3.** Організаційна структура Міноборони має зазнати змін з урахуванням зарубіжного досвіду правового забезпечення організаційної структури міністерства оборони. Як показує аналіз організаційних структур міністерств оборони США, Франції, Естонської Республіки та Латвії, структурні підрозділи у міністерствах оборони цих країн створюються для виконання таких ключових функцій як формування та реалізація державної політики в сфері оборони, ресурсне забезпечення, виробництво та закупівля зброї, розвідка, залучення інвестицій.

**4.** Заслуговує на увагу і вивчення досвіду США в частині наявності у Міністра оборони помічників. Міністр оборони США має 16 помічників, троє з яких є його підлеглими, а 13 – підлеглими його заступників. Міністр оборони має помічника з питань політики, який в ієрархії міністерства займає місце після Міністра оборони, заступника Міністра оборони, помічника Міністра оборони з матеріально-технічного забезпечення і міністрів видів збройних сил.

У США та західноєвропейських країнах начальник генерального штабу (найвищий військовий посадовець) не входить до складу командування та управління, а є радником цивільного міністра оборони.

**5.** Більшість посад у міністерствах оборони багатьох зарубіжних країн займають цивільні особи. В США існує заборона протягом семи років призначати на посаду Міністра оборони колишніх військовослужбовців. Цей строк вважається достатнім та необхідним в умовах США для втрати зв’язку між звільненим та залученим до політичної діяльності і діючим офіцерським складом, який міг сприяти встановленню неправомірної вигоди.

Враховуючи цей досвід, доцільно закріпити аналогічну норму в законодавстві України (законах «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади») щодо Міністра оборони України, його першого заступника та заступників з визначенням строку заборони в п`ять років. На нашу думку, протягом такого часу можна також здобути відповідну освіту та вміння, необхідні для виконання повноважень на цих посадах.

**6.**Організаційна структура Міноборони має бути реформована з урахуванням того, що в міністерствах створюються не один, а декілька директоратів політики та директорат стратегічного планування та європейської інтеграції, а також секретаріат міністерства, який виконує функції із забезпечення діяльності міністерства. Враховуючи зарубіжний досвід та визначені законодавством завдання та функції Міноборони, одним із варіантів створення директоратів політики у цьому міністерстві може бути, наприклад, такий: директорат управління (керівництва) ЗСУ; директорат військово-технічної політики, розвитку озброєння та військової техніки; директорат матеріально-фінансового та соціального забезпечення; директорат освіти та науки; директорат координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з підготовки держави до оборони.

Реформуванню організаційної структури Міноборони має передувати відповідне функціональне обстеження, адже структура міністерства має відповідати покладеним на нього функціям.

**ВИСНОВКИ**

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, яке полягає у розробці теоретичних положень та рекомендацій стосовно вдосконалення правового забезпечення організаційно-функціональної структури Міноборони.

Здійснене дисертаційне дослідження дало підстави сформулювати наступні висновки:

**1.** Визначено, що у сфері, якою здійснює державне управління Міноборони, тісно переплітаються такі поняття як «оборона», «національна безпека», «воєнна безпека». На підставі аналізу наукової літератури та нормативно-правових актів можна констатувати, що сфера безпеки має більш широкий зміст порівняно з обороною. Разом з цим, національна безпека, складовою якої є воєнна безпека, та оборона – єдина сфера діяльності держави.

В науковій літературі немає єдиної точки зору щодо співвідношення понять «державне управління в сфері оборони», «управління обороною», «воєнне управління», «військове управління», «управління ЗСУ», «керування військами». Тлумачення даних понять ґрунтується на запропонованих науковцями для цього критеріїв. Аналіз цих точок зору дозволяє співвідносити вказані поняття наступним чином. Державне управління в сфері оборони є один з видів державного управління, який виокремлюється за критерієм сфери управління. Синонімом для нього можна вважати «воєнне управління». Якщо критерієм тлумачення понять «державне управління в сфері оборони» і «воєнне управління» обрати вид заходу, який застосовується державою у сфері оборони (воєнний чи невоєнний), то воєнне управління можна розглядати як складову державного управління у сфері оборони.

Міноборони як ЦОВВ є суб`єктом здійснення «державного управління в сфері оборони» («управління обороною», «воєнного управління»). Також Міноборони є органом «військового управління». Синонімами «військового управління» є «управління ЗСУ», «керування військами». Міноборони здійснює військове управління в межах «державного управління в сфері оборони» (управління обороною, воєнного управління).

Стосовно понять «воєнного управління» і «військового управління», заслуговує на увагу точка зору авторів, які вважають, що необхідно виходити з того, що «військове» – має відношення до війська, всіх військових питань, а «воєнне» – відноситься до питань підготовки до збройного захисту та захисту держави у разі збройної агресії або збройного конфлікту.

Варто було б запозичити досвід країн – членів НАТО щодо використання на стратегічному рівні терміну «управління», а на оперативному та тактичному – «командування».

**2.**Встановлено, що крім змісту сфери, управління якою здійснює Міноборони, важливим чинником, що впливає на вибір його організаційно-функціональної структури, слід вважати місце, яке посідає міністерство у системі суб’єктів (Президент України, КМУ, Міноборони, ГШ ЗСУ), які також здійснюють управління цією сферою на центральному рівні. Важливо враховувати особливості цієї системи, щоб уникати дублювання повноважень та компетенційних спорів.

Особливостями цієї системи є: 1) Міноборони є ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику і який очолює Міністр оборони; 2) Міністр оборони підпорядковується Президенту України як Верховному Головнокомандувачу ЗСУ. Міністр оборони, як керівник міністерства, входить до складу КМУ – вищого органу в системі органів виконавчої влади, який теж наділений повноваженнями у сфері оборони; 3) у підпорядкуванні Міноборони перебувають ЗСУ. Їх очолює Головнокомандувач ЗСУ, який підпорядковується Міністру оборони та Президентові України. Головнокомандувачу ЗСУ підпорядковується начальник ГШ ЗСУ, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України за поданням Міністра оборони; 4) ГШ ЗСУ законодавчо визначений головним органом військового управління з ряду питань. Міноборони теж є органом військового управління.

**3.** Встановлено, що крім сфери, якою Міноборони здійснює управління, та його місця в системі ключових суб`єктів, що здійснюють управління у цій сфері, на його організаційно-функціональну структуру впливають і інші фактори (чинники), серед яких є загальні фактори (чинники) для всіх органів виконавчої влади, а також ті, що характерні для Міноборони. Зокрема, змістовне наповнення завдань, функцій та повноважень Міноборони залежить від того, чи здійснюється воно для мирного часу, для особливого періоду чи для умов війни. У структурі та функціях Міноборони відображаються ті процеси військового будівництва, що відбуваються в Україні в певний час.

**4.** Аргументовано, що виходячи із змісту терміна «військове управління», яке здійснює Міноборони щодо ЗСУ, воно полягає і в адміністративному керівництві ЗСУ, і у військово-політичному керівництві ЗСУ. Зроблено висновок, що позбавлення Міноборони статусу органу військового управління, яке пропонується окремими науковцями, означатиме позбавлення його не лише повноважень адміністративного керівництва, а й військово-політичного керівництва ЗСУ. Наслідком цього може стати виведення ЗСУ з-під сфери впливу виконавчої влади.

Отже, з точки зору виконання Міноборони керівництва ЗСУ, це міністерство є політичним органом військового управління. Суто політичним міністерство (без статусу органу військового управління) є у випадках виконання інших поставлених перед ним завдань. Однак такий поділ є досить умовним, оскільки враховуючи зміст термінів «оборона», «воєнна безпека» та їх зв’язок і терміном «ЗСУ» можна зробити висновок, що виконання більшості завдань Міноборони тісно пов’язане із ЗСУ.

Міноборони як орган військового управління має здійснювати ті повноваження, які є невід`ємними від статусу міністерства. Його статус ЦОВВ, який формує державну політику, превалює над статусом органу військового управління.

**5.** Визначено, що організаційно-функціональною структурою Міноборони є сукупність посад, структурних підрозділів, які перебувають між собою у внутрішньо-організаційних відносинах та взаємозв’язках з метою досягнення розподілених між ними завдань та виконання визначених функцій міністерства шляхом реалізації закріплених за ними повноважень.

Складовими елементами організаційно-функціональної структури Міноборони є завдання, функції, повноваження, компетенція міністерства (функціональна структура) та посади і структурні підрозділи (організаційна структура). Функціональна структура є первинною по відношенню до організаційної. Суб’єктами правового забезпечення організаційно-функціональної структури Міноборони є ВРУ, КМУ і саме міністерство. Формою правового забезпечення організаційно-функціональної структури є правові акти.

**6.** Доведено, що визначені чинним законодавством України завдання Міноборони більше відповідають змісту теоретичного поняття «функції». Завдання будь-якого органу полягають у досягненні відповідного стану розвитку сфери, якою здійснюється управління.

Виходячи із поділу функцій на загальні (основні); спеціальні (спеціалізовані), які відображають специфіку конкретного суб’єкта управління або керованого об’єкта; допоміжні (обслуговуючі), які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій, до основних функцій Міноборони запропоновано віднести забезпечення формування та реалізацію державної політики у визначеній сфері управління; координацію діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з підготовки держави до оборони. Як спеціальну функцію запропоновано розглядати здійснення військово-політичного та адміністративного керівництва ЗСУ, оскільки вона відображає специфіку Міноборони як органу військового управління. До допоміжних функцій запропоновано віднести організацію і проведення воєнно-наукових досліджень, розвиток військової освіти та міжнародне співробітництво.

**7.** Констатується, що повноваження Міноборони являють собою нормативно закріплені за ним для реалізації функцій та виконання поставлених завдань права і обов`язки, якими цей орган наділений для здійснення державного управління в сфері своєї відповідальності, забезпечення обороноздатності держави та досягнення ЗСУ необхідного рівня бойової готовності.

Звертається увага на необхідність розмежування в законах України «Про оборону України», «Про національну безпеку», «Про Збройні Сили України» понять «функції» та «повноваження». В Положенні про Міноборони запропоновано усунути внутрішнє дублювання повноважень, хаотичність закріплення повноважень, у переліку яких недостатньо системно перераховані дії, частина з яких досить близькі за змістом або навіть однакові.

Також запропоновано систематизувати повноваження Міноборони не в Законі України «Про Збройні Сили України», як пропонується в науковій літературі, а в Законі України «Про оборону України», оскільки коло завдань Міноборони ширше, ніж управління ЗСУ. В Законі України «Про правовий режим воєнного стану» варто визначити, як саме змінюється сутнісне наповнення тих чи інших повноважень Міноборони та особливості їх реалізації в умовах воєнного стану.

**8.** Встановлено, що Міністр оборони України і державний секретар Міноборони наділені організаційними, кадровими повноваженнями, повноваженнями щодо підготовки документів Міноборони (нормативних чи інших). Однак якщо більшість повноважень Міністра оборони мають політичний характер і лише частина є адміністративними, то всі повноваження державного секретаря є адміністративними і стосуються керівництва роботою апарату Міноборони за виключенням тих питань, які відносяться до компетенції Міністра оборони.

Розподіл організаційних повноважень між Міністром оборони України та державним секретарем міністерства повинен бути більш чітким. Це стосується, наприклад, повноваження державного секретаря міністерства «організовувати та контролювати виконання апаратом Міноборони Конституції та законів України, актів Президента України та КМУ» та повноваження Міністра оборони «організовувати та контролювати виконання в Міноборони Конституції, законів України, актів Президента України та КМУ». Дане повноваження має бути у державного секретаря Міноборони.

Зроблено висновок, що повноваження державного секретаря Міноборони порівняно з повноваженнями державних секретарів інших міністерств не достатньо обґрунтовано законодавчо звужені.

**9.** З’ясовано, що подальшому розмежуванню повноважень Міноборони та ГШ ЗСУ, яке необхідно здійснити в межах оборонної реформи, сприятиме проведена реорганізація структури ГШ ЗСУ на основі стандартів НАТО.

В нормопроектній та управлінській діяльності універсальних правил відносно розподілу функцій між Міноборони та ГШ ЗСУ немає. При цьому, змінюючи розподіл повноважень між Міноборони та ГШ ЗСУ, варто враховувати, що Міноборони має формувати державну політику, взаємодіяти з ВРУ, засобами масової інформації, представляти Україну у міжнародних відносинах. Основні поточні питання управління ЗСУ має вирішувати ГШ ЗСУ – стратегічний орган управління ЗСУ. При цьому недоцільно інтегрувати ГШ ЗСУ до Міноборони.

**10.** Акцентовано увагу на тому, що в організаційній структурі Міноборони потребують вирішення наступні проблеми: 1) у сфері спрямування та координації Міністра оборони перебуває лише один структурний підрозділ, який займається формуванням державної політики, але наявні структурні підрозділи, на які покладені загальні по відношенню до роботи всього міністерства функції (юридичні, внутрішнього аудиту, фінансові тощо); 2) порушується встановлена Урядом вимога про те, що структурні підрозділи апарату міністерства мають спрямовуватися та координуватися міністром або першим заступником міністра чи заступниками міністра і безпосередньо підпорядковуватися державному секретарю міністерства. У структурі Міноборони діяльність частини структурних підрозділів спрямовується і координується державним секретарем міністерства, хоча всі самостійні структурні підрозділи апарату мають бути йому підпорядковані. Підхід до розподілу повноважень між заступниками Міністра оборони не повинен поширюватися і на державного секретаря Міноборони; 3) структура апарату Міноборони є нераціональною та має надмірну кількість структурних підрозділів, серед яких лише один директорат політики у сфері оборони; 4) створення одного директорату політики у сфері оборони недостатньо для того, щоб охопити всі питання, щодо яких має формуватися державна політика.

**11.** З огляду на врахування зарубіжного досвіду (США, Франція, Естонія, Латвія), завдань та функцій Міністерства оборони України запропоновано реформувати організаційну структуру Міноборони та обґрунтовано доцільність створення низки директоратів політики і директорату стратегічного планування та європейської інтеграції.

**12.**Міністр оборони, його перший заступник та заступники призначатимуться на посади з числа цивільних осіб. Відповідно до законодавства України, держсекретар Міноборони може бути військовослужбовцем, хоча підтримується пропозиція того, щоб це була цивільна особа.

Більшість посад у міністерствах оборони інших країн посідають цивільні особи. В США існує заборона протягом семи років призначати на посаду Міністра оборони колишніх військовослужбовців. Враховуючи цей досвід, запропоновано закріпити подібну норму в законодавстві України (законах «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади») щодо Міністра оборони України, його першого заступника та його заступників з визначенням строку заборони в п’ять років.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Авер’янов В. Б. Діяльність апарату державного управління: складові змісту. *Державне управління в Україні:* навч. посібник / за заг. ред. В. Б. Авер’янова. Київ: ТОВ «СОМИ», 1999. С. 69–73.
2. Авер’янов В. Б. Органи виконавчої влади та їх класифікація. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* / за заг. ред. В. Б. Авер’янова. Київ: Факт, 2003. С. 76–83.
3. Авер’янов В. Б. Проблеми законодавчого врегулювання статусу центральних органів виконавчої влади та посилення ролі міністерств. *Авер’янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці* / упоряд.: О. Ф. Андрійко (кер. кол.), В. П. Нагребельний, Л. Є. Кисіль, Ю. С. Педько, В. А. Дерець, А. А. Пухтецька, А. В. Кірмач, Л. В. Люлька; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 189–192.
4. Авер’янов В. Б., Андрійко О. Ф. Науково-методичні засади проведення функціонального аналізу в органах виконавчої влади. *Виконавча влада і адміністративне право* / за заг. ред. В. Б. Авер’янова. Київ: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. С. 317–328.
5. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. Київ: Наукова думка, 1979. 150 с.

Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер’янов (голова) та ін. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Т. 1: Загальна частина. 592 с.

Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і ф-тів / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.

Актуальні проблеми реалізації національної безпеки України в оборонній сфері / за заг. ред. В. П. Горбуліна. Київ: ДП «НВЦ «Євроатлантикінформ», 2006. Вип. 27. 192 с.

Александров В. М. Управління військовою службою в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2008. Вип. 16. С. 132–139.

Андрійко О. Ф., Нагребельний В. П., Дерець В. А., Кисіль Л. Є., Педько Ю. С., Тимощук В. П. Теоретико-прикладні аспекти розвитку адміністративного права та державного управління в Україні. *Правова держава*. *Щорічник наукових. праць.* Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. № 25. С. 182–203.

Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України: монографія. Київ: Талком, 2017. 576 с.

1. Антошин В. М. Адміністративно-правовий статус військового комісара: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 19 с.
2. Армія майбутнього. Хто і як керуватиме Збройними Силами? URL: <https://ua.112.ua/statji/armiia-maibutnoho-khto-i-iak-bude-keruvaty-zbroinymy-sylamy-418941.html> (дата звернення: 01.02.2019).
3. Баранівський В. Ф. Демократизація Збройних Сил України. Київ: «Центр практичної філософії», 2001. 112 с.
4. Барбул П. О. Адміністративно-правове регулювання повноважень Міністерства оборони України у сфері управління Збройними Силами. *Альманах права. Правова аналітика: доктринальні підходи та галузеві виміри.* Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2018. – Вип. 9. С. 345–350.
5. Барбул П. О. Державне управління сферою оборони: зміст основних понять. *Держава і право. Юридичні і політичні науки:* зб. наук. праць. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2017. Вип. 74. С. 151–162.
6. Барбул П. О. Збройні Сили України як об'єкт управління Міністерства оборони України. *Правові засади суверенного розвитку України в сучасних умовах:* матеріали між.нар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 31 січ. – 01 лют. 2020 р.). Київ: Таврійський нац. ун-т ім. В. І. Вернадського, 2020. С. 51–56.
7. Барбул П. О. Правові засади реформування організаційної структури Міністерства оборони України. *Часопис Київського університету права.* 2018. № 4. С. 128–131.
8. Барбул П. О. Президент України, Кабінет Міністрів України та Міністерство оборони України як суб’єкти управління у сфері оборони. *Проблеми розвитку адміністративного і фінансового права в умовах сучасних реформаційних процесів:* матеріали Всеукр. «Круглого столу» (м. Київ, 01 лист. 2019 р.) / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2019. С. 142–147.
9. Барбул П. О. Призначення цивільних осіб на посади в Міністерство оборони України. *Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього:* матеріали між.нар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 10–11 січ. 2020 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 68–71.
10. Барбул П. О. Становлення правового статусу Міністерства оборони України. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 24–25 січ. 2020 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 72–75.
11. Барбул П. О. Функції Міністерства оборони України. *Держава і право. Юридичні науки:* зб. наук. праць. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2019. Вип. 83. С. 171–179.
12. Барбул П. О. Щодо окремих питань правового забезпечення організаційно-функціональної структури Міністерства оборони України. *Evropský politický a právní diskurz*, 2020. № 5 (жовтень). S. 237-243.
13. Бaчилo И. Л. Функции oргaнoв упрaвления: прaвoвые прoблемы oфoрмления и реaлизaции. Москва: Юрид. лит., 1976. 198 с.
14. Бєлов Д. М., Бисага Ю. М. Конституційно-правове регулювання інституту президента в Україні та Франції: монографія. Ужгород: Ліра, 2007. 216 с.
15. Біла книга – 2016. Збройні Сили України / І. Руснак (голова робочої групи). Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. 112 с.
16. Біла книга – 2017. Збройні Сили України / І. Руснак (голова робочої групи). Київ: ФОП Москаленко О. М., 2018. 152 с.
17. Біла книга – 2018. Збройні Сили України / І. Руснак (голова робочої групи). Київ: ФОП Москаленко О. М., 2019. 170 с.
18. Богуцький П. Правовий режим воєнної (військової) безпеки: комплексні ознаки міжгалузевого інституту права. *Юридичний вісник.* 2014. № 4. С. 100–107.
19. 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.
20. Бортняк В. А., Хуторний Б. В. Деякі аспекти підвищення ефективності використання оборонних ресурсів та внутрішнього аудиту щодо їх витрачання. *Публічне право*. 2015. № 1 (17). С. 86–92.
21. Вже 40 % підрозділів Генштабу ЗСУ реорганізували за зразком штабів НАТО. URL: <https://prm.ua/vzhe-40-pidrozdiliv-genshtabu-zsu-reorganizuvali-za-zrazkom-shtabiv-nato/> (дата звернення: 14.05.2019).
22. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 05.07.2016 р. на проект Закону України «Про внесення зміни до статті  20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (реєстр. № 477 від 03.06.2016 р.). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\_1?id=& pf3511=59316](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&%20pf3511=59316) (дата звернення: 28.05.2019).
23. В Министерстве обороны Украины заявили о сокращении воинских должностей. URL: <https://strana.ua/news/152828-v-minoborony-zajavili-o-sokrashchenii-voennykh-dolzhnostej-v-ministerstve.html> (дата звернення: 03.09.2019).
24. Вонсович О. С. Стратегічний оборонний бюлетень України до 2020 р. *Гілея. Науковий вісник:* зб. наук. праць. 2016. Вип. 10. С. 369–373.
25. Гейко В. І. Адміністративно-правові засади діяльності військових комісаріатів в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2010. 23 с.
26. Георгієвський Ю. В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування. Київ: Логос, 2015. 345 с.
27. Герасимов А. Новый закон о национальной безопасности. Неоправданная потребность. *Виклики і ризики:* безпековий огляд Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння. 2019. № 10 (121). С. 35–48.
28. Гетьман Є. А. Проблеми правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 36 с.
29. Горбач М. І. Адміністративно-правовий статус суб`єктів адміністративного права: теорія і практика: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 19 с.
30. Горбулін В. Державна політика призначення кадрового складу вищого рангу в секторах безпеки і оборони України. *Оборонний огляд: науково-методичне та правове забезпечення.* Київ: Приватне вид-во, 2009. С. 20–22.
31. Граждан В. От чего зависит действенность государственного управления? *Проблемы теории и практики управления.* 2006. № 1. С. 51–52.
32. Грант Г. Модель створення ефективного Міністерства оборони. URL: <http://cacds.org.ua/ru/comments/536> (дата звернення: 21.01.2019).
33. Гриненко О. І., Кутовий О. П., Шапталенко М. І. Аналіз правових основ стратегічного керівництва силами оборони сектору безпеки і оборони України. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України ім.  Івана Черняховського.* 2018. № 1 (62). С. 8–12.
34. Губа О. П. Удосконалення діяльності керівника в органах державної влади: теоретико-методологічний аналіз: автореф. дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.03. Дніпропетровськ, 2004. 20 с.
35. Демократический гражданский контроль над сектором безопасности: актуальные источники / ред.: Ф. Флури, В. Бадрак. Киев: Центр исследований армии, конверсии и разоружения, 2016. 288 с.
36. Дерець В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини: монографія. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 180 с.
37. Дерець В. А. Центральні органи виконавчої влади: сучасний стан та напрями реформування. *Держава і право. Юридичні і політичні науки:* зб. наук. праць. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. Вип. 43. С. 228–234.
38. Деякі питання реалізації Закону України «Про державну службу»: постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2017 р. № 243. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243-2017-%D0%BF> (дата звернення: 06.06.2019).
39. Деякі питання реформування державного управління: постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.2019 р. № 1034. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1034-2019-%D0%BF#n17> (дата звернення: 09.01.2020).
40. 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; втратила чинність). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/644-2017-%D0%BF#Text (дата звернення: 09.01.2020).
41. Дуда А. В. Удосконалення функцій і структури Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи: автореф. дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2001. 18 с.
42. Дузь-Крятченко О. П., Лобанов А. А., Лисицин Е. М., Марко І. Ю. Щодо недоцільності створення в Україні Ставки Верховного Головнокомандувача. *Сучасні інформаційні технології у сфері безпеки та оборони*. 2013. № 2 (17). С. 71–75.
43. Ефективність законодавства України (питання моніторингу колізій) / за заг. ред. В. О. Зайчука. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2017. 405 с.
44. Євенко Д. В. Конституційно-правове забезпечення оборонної функції України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Маріуполь: Маріупольський держ. ун-т, 2014. 20 с.
45. Єрмоленко А. Б. Збройні Сили України як елемент воєнної організації держави: автореф. дис. … канд. політ. наук: 23.00.02. Київ, 2006. 20 с.
46. Єфімов Г. В. Воєнна організація держави в особливих умовах: державно-управлінський аспект: автореф. дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Львів, 2009. 27 с.
47. Зьолка В. Л. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері оборони: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2004. 18 с.
48. Зьолка В. Л. Правовий зміст військово-політичних повноважень Кабінету Міністрів України в галузі оборони. *Часопис Київського університету права.* 2003. № 2. С. 14–19.
49. Історія створення Збройних Сил України. URL: <https://vubros.wordpress.com/історія/історія-створення-збройних-сил-Украї/> (дата звернення: 24.12.2018).
50. Істратов О. Л. Механізми функціонування військових комісаріатів у системі державного управління на територіальному рівні: автореф. дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Одеса, 2011. 19 с.
51. Їжак О. І. Форми правління і розподіл повноважень у сфері національної безпеки: європейський досвід і перспективи для України. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 1. С. 211–217.
52. Кабінет Міністрів України затвердив проект нового положення про Генеральний штаб Збройних Сил України. URL: <http://www.mil.gov.ua/news/2017/02/08/kabinet-ministriv-ukraini-zatverdiv-proekt-novogo-polozhennya-pro-generalnij-shtab-zs-ukraini/> (дата звернення: 02.10.2018).
53. Каляєв А. Теоретичні підходи щодо трансформації сучасних моделей державного управління у сфері безпеки та оборони. *Ефективність державного управління.* 2018. Вип. 1 (54). Ч. 1. С. 13–19.
54. Кикоть П. В. Міністерства в системі органів виконавчої влади України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 18 с.
55. Кисіль Л. Є. Керівник підприємства: компетенція та адміністративна відповідальність: наук. видання. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1998. 80 с.
56. Ківалов С. В., Лавренова О. І. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади. Одеса: Фенікс, 2015. 190 с.

Козій І., Поляков Л. Реформа демократичного цивільного контролю над Збройними Силами та іншими військовими формуваннями в Україні: наступні кроки. Київ: Ін-т Євроатлантичного співробітництва, 2018. 39 с.

1. Коліушко І. Б. Тези щодо оптимальної інституційної організації публічної влади в Україні. *Конституційна реформа:* зб. матеріалів Центру політико-правових реформ за 2007–2013 роки. Київ: Москаленко О.М., 2013. С. 121–132.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.09.2019).
3. Котляренко О. П. Правоохоронна діяльність у Збройних Силах України: організаційно-правові аспекти: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль, 2017. 20 с.
4. Кордон М. Стан безпеки і оборони України. *Вісник КНЛУ. Серія: «Історія, економіка, філософія».* 2012. Вип. 17. С. 208–214.
5. Корендович В. Вдосконалення роботи з формування воєнної політики. *Оборонний огляд: науково-методичне та правове забезпечення.* Київ: Приватне вид-во, 2009. С. 20–23.
6. Корж І. Ф. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері державної безпеки України: монографія. Вінниця: ТОВ «Нілан-ЛТД», 2013. 384 с.
7. Корж І. Ф. Адміністративно-правові засади регулювання відносин у сфері державної безпеки України: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2014. 40 с.
8. Корж І. Ф. Військова служба в Україні: вступ, просування, припинення: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2004. 19 с.
9. Коршунова Н. В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2018. 19 с.
10. Кравченко В. В. Оборонна та безпекова політика Франції: монографія. Донецьк: Вид-во «Ноулідж» (донецьке відділення), 2013. 345 с.
11. Кременовська І. В. Правові та організаційні засади діяльності суб’єктів виконавчої влади у сфері забезпечення національної безпеки України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2010. 20 с.
12. Кременовська І. В., Коваль М. В., Мичко М. І Геополітичні аспекти національної безпеки й оборони України: монографія. Донецьк: ДЮІ ЛДУВС, 2010. 184 с.
13. Кузьмук О. І. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України: досягнення і проблеми (історичний аспект). *Сумський історико-архівний журнал.* – 2013. – № XX. – С. 64–71.
14. Кузьмук О. І. Формування та еволюція воєнної організації (сектору безпеки і оборони) України (1991–2012): автореф. дис. … д-ра військ. наук: 20.02.22. Київ, 2013. 32 с.
15. Кунєв Ю. Д. Принципи побудови та вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України: загальнотеоретичні аспекти державного управління: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2001. 17 с.
16. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. Москва: Юридическая литература, 1972, 280 с.
17. Лалак О. М. Проблеми національної безпеки і оборони України. Концептуальні засади воєнної реформи. *Проблеми національної безпеки в умовах сучасного розвитку України:* матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 15 верес. 2006 р.). Київ: МАУП, 2006. С. 415–429.
18. Леонов В. М. Збройні Сили України як складова сектору безпеки і оборони держави. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2017. № 4. С. 94–97. URL: <http://lsej.org.ua/4_2017/25.pdf> (дата звернення: 14.09.2019).
19. Лобко М. Деякі проблеми керівництва воєнною організацією держави та шляхи їх вирішення. *Оборонний огляд: науково-методичне та правове забезпечення.* Київ: Приватне вид-во, 2009. С. 82–86.
20. Лобко М. М., Устименко О. В., Хлонь С. Е. Аналіз основ стратегічного керівництва Збройними Силами України та іншими складовими сил оборони. *Науковий часопис Академії національної безпеки.* 2017. Вип. 3–4 (15–16). – С. 102–127.
21. Лопата А. Стратегічний оборонний бюлетень – прихована безпорадність Радбезу. URL: <https://glavcom.ua/columns/lopata/strategichniy-oboronniy-byuleten-prihovana-bezporadnist-radbezu-358358.html> (дата звернення: 12.02.2019).
22. [Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-ге вид., допов. і виправ.](file:///D:\Valentina's%20Docs\Барбул\Малиновський В. Я.%20Словник%20термінів%20і%20понять%20з%20державного%20управління.%202-ге%20вид.,%20допов.%20і%20виправ) URL: [http://www.center.gov.ua/ publikaciyi-centru/seriya-biblioteka-molodogo-derzhavnogo-sluzhbovcya.html](http://www.center.gov.ua/%20publikaciyi-centru/seriya-biblioteka-molodogo-derzhavnogo-sluzhbovcya.html) (дата звернення: 20.09.2019).
23. Мельничук М. В. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності керівників органів виконавчої влади: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ 2009. 20 с.
24. Міністри та державні секретарі: питання взаємодії (матеріали науково-експертного обговорення) / за ред. Т. В. Мотренка, В. Є. Воротіна. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2017. 46 с.
25. Муза О. В. Реформування управлінської моделі у центральних органах виконавчої влади України. *Держава і право. Юридичні науки*: зб. наук. праць. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2018. Вип. 81. С. 117–126.

Національна безпека і оборона України: правове забезпечення: навч.-довід. посібник / упоряд.: М. Г. Вербицький та ін. Київ: ДНДІ МВС України; ‎Харків: Вид. Мачулін, 2016. 777 с.

1. Національна безпека України: стратегічні пріоритети та шляхи їх реалізації: матеріали «Круглого столу» / за заг. ред. О. В. Литвиненка. Київ: НІСД, 2011. 64 с.
2. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: учебник для юрид. вузов и ф-тов. Москва: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. 552 с.
3. Нижник Н. Р., Ситник Г. П., Білоус В. Т. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку). Київ: Преса України, 2000. 304 с.
4. Оборонна політика: потреба реформ Збройних Сил України: зб. матеріалів за результатами публічних консультацій / за заг. ред. Р. В. Богатирьової. Київ: Заповіт, 2011. 148 с.
5. Обороноздатність України у XXI столітті: виклики, загрози та шляхи їх подолання: матеріали парламентських слухань у Верховній Раді України 23.07.2014 р. / за заг. ред. І. М. Грабовенка. Київ: Парламентське вид-во, 2014. 344 с.
6. Овчаренко Ю. О. Напрямки будівництва та розвитку Збройних Сил України в контексті європейської інтеграції. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід:* матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Одеса, 28 жовт. 2016 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 102–103.
7. Овчаренко Ю., Зуєв П. Пріоритетні напрямки будівництва та розвитку Збройних Сил України в контексті європейської інтеграції. *Актуальні проблеми державного управління.* 2012. Вип. 4. С. 131–135. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2012_4_38> (дата звернення: 21.02.2019).
8. Організаційна структура управління: типи і характерні особливості. URL: [http://pidruchniki.com/15880315/menedzhment/organizatsiyna \_struktura\_upravlinnya\_tipi\_harakterni\_osoblivosti](http://pidruchniki.com/15880315/menedzhment/organizatsiyna%20_struktura_upravlinnya_tipi_harakterni_osoblivosti) (дата звернення: 10.10.2018).
9. Осауленко С. В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2010. 20 с.
10. Основи державного управління процесами формування і реалізації оборонної політики України: наук.-метод. посібник / Б. М. Бегма, О. С. Бодрук, В. К. Борохвостов та ін.; за заг. ред. В. П. Горбуліна. Київ: «НВЦ Євроатлантикінформ», 2007. 172 с. (Серія: «Формування і реалізація державної політики управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України»).
11. Паливода В. Реформа системи керівництва і командування Збройними Силами Республіки Польща. *Виклики і ризики:* безпековий огляд Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння. 2017. № 16 (79). С. 28–35.
12. Пашинський В. Й. Адміністративно-правове забезпечення оборони України: теорія і практика: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 40 с.
13. Петрів І. М. Рада національної безпеки і оборони України: правові основи становлення та розвитку: монографія. Харків: Право, 2009. 160 с.
14. Питання Міністерства оборони України: наказ Міністерства оборони України від 07.03.2019 р. № 105 (втратив чинність). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/mus31731?an=&ed=2019_03_07&dtm=> (дата звернення: 17.12.2019).
15. Питання Міністерства оборони України: наказ Міністерства оборони України від 08.10.2019 р. № 520 (втратив чинність). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/MUS32628?an=1&ed=2019_10_08> (дата звернення: 25.05.2020).

Питання Міністерства оборони України: наказ Міністерства оборони України від 03.04.2020 р. № 108 (із змінами). URL: <https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2020/108_mou.pdf> (дата звернення: 25.05.2020).

1. Питання Міністерства оборони України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.11.1991 р. № 321 (із змінами; втратила чинність). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/321-91-%D0%BF> (дата звернення: 17.05.2019).
2. Погібко О. І. Конституційні засади системи центральних органів управління Збройними Силами України. *Актуальні проблеми держави і права:* зб. наук. праць. 2006. Вип. 29. С. 290–296.
3. Погляд на безпеку України у контексті сучасної геополітики: аспекти державного управління / М. І. Шпура, І. В. Романов, Ф. В. Саганюк, І. В. Вещицький та ін. Київ: ННДЦ ОТ і ВБ України, 2006. 257 с.
4. Полторак С. Механізми державного управління реформуванням Збройних Сил України: уніфікація та трансформація: монографія. Харків: НУЦЗУ, 2017. 340 с.
5. Полторак С. Реформа Міноборони – це приклад правильного ставлення до кадрового потенціалу та досвід провідних країн світу. URL: <http://www.mil.gov.ua/dlya-zmi/vistupi-ta-intervyu/2018/12/29/reforma-minoboroni-cze-priklad-pravilnogo-stavlennya-do-kadrovogo-potenczialu-ta-dosvid-providnih-krain-svitu-stepan-poltorak/> (дата звернення: 05.02.2019).
6. Полторак С. Т. Уніфікація механізмів державного управління реформуванням Збройних Сил України в умовах трансформації суспільства: автореф. дис. … д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2018. 36 с.
7. Полюхович В. І. Структура і діяльність державної податкової служби України: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1999. 20 с.
8. Поляков С. Ю. Деякі аспекти визначення категорії «військове управління» та його складових частин. *Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних Сил.* 2010. Вип. 4 (26). С. 269–272.
9. Поляков С. Ю. Функции и принципы организации Вооруженных Сил Украины. *Проблемы законности.* 2013. № 122. С. 93–105.
10. Полякова О. С. Адміністративно-правове регулювання поведінки військовослужбовців Збройних Сил України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2012. 20 с.
11. Порядок денний директорату міністерства: практ. посібник / за заг. ред. К. Ващенка. Київ: Центр адаптації держ. служби до стандартів ЄС, 2017. 247 с.
12. Принципи державного управління SIGMA / ред. станом на вересень 2017 р. URL: <http://www.center.gov.ua/blog/item/3109-опубліковано-звіт-програми-sigma-за-результатами-оцінки-стану-справ-в-системі-державного-управління-україни> (дата звернення: 04.09.2019).
13. Про військовий обов’язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-XII (у ред. Закону [№ 3597-IV від 04.04.2006](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3597-15) р.; зі змінами). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> (дата звернення: 02.09.2020).
14. Про військові формування на Україні: постанова Верховної Ради України від 24.08.1991 р. № 1431-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1431-12> (дата звернення: 21.02.2019).
15. Про внесення змін до деяких законів України щодо організації діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади: проект Закону України від 15.07.2015 р. (реєстр. № 2354-а). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56012> (дата звернення: 21.02.2019).
16. Про внесення змін до наказу Міністерства оборони України від 11.11.2016 № 600: наказ Міністерства оборони України від 14.04.2017 р. № 225 (втратив чинність). URL: <https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/225_nm_2017.pdf> (дата звернення: 24.05.2019).
17. Про внесення змін до наказу Міністерства оборони України від 06.06.2017 № 311: наказ Міністерства оборони України від 29.11.2017 р. № 633 (втратив чинність) . URL: <https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/633_nm_2017.pdf> (дата звернення: 16.05.2019).
18. Про внесення змін до Положення про Міністерство оборони України: постанова Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 р. № 730. *Урядовий кур’єр.* 2016. № 202. С. 10–11.
19. Про внесення змін до Положення про Міністерство оборони України: постанова Кабінету Міністрів України від 10.01.2019 р. № 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1-2019-%D0%BF#n2> (дата звернення: 24.05.2019).
20. Про внесення змін до пункту 11 постанови Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179: постанова Кабінету Міністрів України від 15.01.2020 р. № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2020-%D0%BF#n8> (дата звернення: 09.04.2020).
21. Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 і від 27 грудня 2017 р. № 1013: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1102-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-2018-%D1%80> (дата звернення: 13.06.2019).
22. Про внесення зміни до статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»: проект Закону України (реєстр. № 4774 від 03.06.2016 р.). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\_1?id=& pf3511=59316](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&%20pf3511=59316) (дата звернення: 22.01.2019).
23. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 12.09.2018 р. № 737. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ 737-2018-%D0%BF#n26](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/%20737-2018-%D0%BF#n26) (дата звернення: 04.09.2019).

Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році: Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ: НІСД, 2016. 688 с.

Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році: Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ: НІСД, 2017. 928 с.

1. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році: Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ: НІСД, 2018. 688 с.
2. Про завершення реформування структури апарату деяких міністерств: постанова Кабінету Міністрів України від 24.10.2018 р. № 946 (втратила чинність). *Урядовий кур’єр.* 2018. 16 лист.
3. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України № 2411-VI від 01.07.2010 р. (зі змінами). URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 01.10.2019).
4. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 р. № 244-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/5ad/77b/6b8/5ad77b6b8b685748316567.doc> (дата звернення: 06.02.2019).
5. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: постанова Кабінету Міністрів України від 03.08.2006 р. № 1080 (зі змінами, втратила чинність). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1080-2006-%D0%BF> (дата звернення: 06.02.2019).
6. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 671 (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF> (дата звернення: 02.09.2020).
7. Про затвердження положень про Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 21.08.1997 р. № 888/97 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888/97#Text> (дата звернення: 19.06.2019).
8. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1934-XII (у ред. від 05.10.2000 р. № 2019-III; зі змінами). *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 9. Ст. 108.
9. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VIII (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18/page> (дата звернення: 08.04.2020).
10. Про Концепцію оборони та будівництва Збройних Сил України: постанова Верховної Ради України від 11.10.1991 р. № 1659-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1659-12> (дата звернення: 16.01.2019).
11. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII (зі змінами). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 02.09.2020).
12. Про національну безпеку: проект Закону України від 28.02.2018 р. (реєстр. № 8068). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/ webproc4\_1?pf3511=63531](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/%20webproc4_1?pf3511=63531) (дата звернення: 29.05.2019).
13. Про національну безпеку: проект Закону України від 14.03.2018 р. (реєстр. № 8068-1). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/ webproc4\_1?pf3511=63618](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/%20webproc4_1?pf3511=63618) (дата звернення: 29.05.2019).

Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII (зі змінами). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> (дата звернення: 03.09.2019).

Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18.01.2018 р. № 2268-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2268-19> (дата звернення: 10.10.2019).

Про Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 30.01.2019 р. № 23/2019 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/23/2019> (дата звернення: 23.04.2020).

Про Положення про Міністерство оборони України: розпорядження Президента України від 17.12.1992 р. № 201/92-рп (у ред. Указу Президента України від 13.06.1994 р. № 297/94) (втратило чинність). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/201/92-%D1%80%D0%BF> (дата звернення: 03.06.2019).

Про Положення про Міністерство оборони України: Указ Президента України від 13.06.1994 р. № 297/94 (втратив чинність). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/297/94> (дата звернення: 03.06.2019).

Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 406/2011 (зі змінами, втратив чинність). *Офіційний вісник Президента України.* 2011. № 10. Ст. 559.

Про порядок створення директоратів в апараті Міністерства оборони України: наказ Міністерства оборони України від 10.02.2020 р. № 30. URL: <https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2020/30_mou.pdf> (дата звернення: 28.03.2020).

Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII (зі змінами). *Урядовий кур’єр.* 2015. № 101.

Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 р. № 179 (зі змінами). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF> (дата звернення: 20.03.2020).

Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.06.2019).

Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015 (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення: 23.10.2019).

Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»: Указ Президента від 24.09.2015 р. № 555/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015#Text (дата звернення: 12.09.2019).

Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92/216. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> (дата звернення: 12.09.2019).

Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: Указ Президента України від 06.06.2016 р. № 240/2016. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/240/2016> (дата звернення: 12.09.2019).

Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2018 року «Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні»: Указ Президента України від 26.11.2018 р. № 390/2018. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3902018-25574> (дата звернення: 13.09.2019).

Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/paran10#n10> (дата звернення: 16.11.2018).

Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1013-р. *Урядовий кур’єр.* 2018. № 14. С. 11–12.

Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text (дата звернення: 17.11.2018).

Програма діяльності Кабінету Міністрів України. *Урядовий кур’єр.* 2016. № 75. С. 4–5.

Програма SIGMA. URL: http://www.center.gov.ua/pro-tsentr/proekti/sigma (дата звернення: 09.01.2020).

Пунда Ю. В., Гребенюк М. В. Трансформація системи управління збройними силами: досвід США та реалії України. *Наука і оборона.* 2014. № 4. С. 37–46.

Реформа стартувала в 10 міністерствах, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Національному агентстві з питань державної служби та Національному агентстві з питань електронного урядування. URL: <https://career.gov.ua/site/view-article?id=5> (дата звернення: 08.10.2019).

Рибалка Н. О. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 18 с.

Розбудова безпеки і оборони: зб. матеріалів щодо Плану партнерських дій із створення інститутів оборони і безпеки (PAP-DIB) / за ред. Ф. Х. Флурі, В. Ф. ван Іїкелена. Женева-Київ, 2006. 383 с.

Руснак І. Планування оборони потрібно передати військовому відомству, міністру надати статус віце-прем’єра. *Виклики і ризики:* безпековий огляд Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння. 2019. № 11 (122). С. 13–15.

Руснак І. С. Воєнна безпека України у світлі реформування сектора безпеки. *Наука і оборона.* 2015. № 2. С. 9–14.

Руснак І., Соколов К., Бадрак В. Проблеми реформування Міністерства оборони України. URL: <http://opk.com.ua>/проблеми-реформування-міністерства/ (дата звернення: 15.11.2019).

Сектор безпеки і оборони України: зб. наук. матеріалів / за ред. Р. І. Тимошенка. Київ: Майстер книг, 2015. 174 с.

Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військове управління: монографія / Ф. В. Саганюк, В. С. Фролов, В. І. Павленко та ін.; за ред. І. С. Руснака. Київ: ЦЗ МО та ГШ ЗС України, 2018. 230 с.

Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика: монографія / Ф. В. Саганюк, В. С. Фролов, О. В. Устименко, М. М. Лобко та ін. Київ: Академпрес, 2017. 180 с.

Семенюк О. П. Управління Збройними Силами України: механізми забезпечення ефективності: автореф. дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Одеса, 2011. 22 с.

Серьогіна С. Г. Компетенція Президента України: теоретико-правові засади: автореф. дис. .. канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 1998. 18 с.

Систематизация и электронное кодирование функций и полномочий в системе публичного управления: монография / под ред. И. Л. Бачило, М. А. Лапиной. Москва: ЮСТИЦИЯ, 2016. 210 с.

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

Ситник Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика: автореф. дис. … д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2004. 29 с.

Ситник Г. П., Олуйко В. М. Організаційно-правові засади забезпечення національної безпеки України: навч. посібник. Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005. 236 с.

Соколов Д. Структура министерства обороны США. *Зарубежное военное обозрение.* 2015. № 2. С. 11–19.

Сокуренко В. В. Державна політика у сфері оборони України: сучасний стан та напрями розвитку. *Вісник ХНУВС.* 2016. № 2 (73). С. 11–21.

Сокуренко В. В. Порівняльно-правовий аналіз міжнародного досвіду правового регулювання сферою оборони Естонії та України. *Юридична наука.* 2015. № 5. С. 46–51.

Сокуренко В. В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 40 с.

Сокуренко В. В. Сфера оборони України: адміністративно-правове регулювання: монографія. Київ: Нац. академія внутрішніх справ, 2015. 544 с.

Соловйова О. М. Організаційно-правові засади формування та діяльності відділів та управлінь місцевої державної адміністрації: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 18 с.

Стандарти НАТО в Україні: бій продовжується. URL: <https://defence-ua.com/index.php/statti/750-standarty-nato-v-ukrayini-biy-prodovzhuyetsya> (дата звернення: 04.06.2019).

Стецюк С. П. Місце Міністерства оборони України в системі центральних органів виконавчої влади. *Право і суспільство*. 2020. № 1. Частина 2. С. 83-89.

Столбовий В. М. Службові правовідносини у сфері національної безпеки України: автореф. дис. … д-а юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 51 с.

Стратегічний оборонний бюлетень: чи потрібна реформа військового управління. URL: <https://ua.censor.net.ua/r396502> (дата звернення: 15.05.2019).

Структура апарату Міністерства оборони України. Департамент воєнної політики та стратегічного планування Міністерства оборони України. URL: [https:](https://www.mil.gov.ua/ministry/struktura-aparatu-ministerstva/departament-voennoi-politiki-ta-strategichnogo-planuvannya.html)//www.mil.gov.ua/ministry/struktura-aparatu-ministerstva/departament-voennoi-politiki-ta-strategichnogo-planuvannya-ministerstva-oboroni-ukraini.html (дата звернення: 02.10.2020).

Структура апарату Міністерства оборони України. Директорат політики у сфері оборони Міністерств оборони України. URL: <https://www.mil.gov.ua/ministry/struktura-aparatu-ministerstva/direktorat-politiki-u-sferi-oboroni-ministerstva-oboroni-ukraini.html> (дата звернення: 02.10.2020).

Стукалін Т. Суть та особливості державного управління у сфері оборони. *Ефективність державного управління:* зб. наук. праць. 2013. Вип. 36. С. 112–119.

Сунгуровський М. За останні роки ЗСУ практично з нуля стали одними з найсильніших в Європі. *Інформаційний бюлетень Центру Разумкова.* 2018. № 51. С. 2.

Сунгуровський М. Законопроект «Про національну безпеку»: за і проти. *Інформаційний бюлетень Центру Разумкова.* 2018. № 52. С. 2.

Тарасенко К. В. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки та оборони України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2010. 21 с.

Тертичка В. В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні: автореф. дис. … д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2004. 36 с.

Тимошенко Р. І., Корецький А. А. Методичний підхід щодо визначення основних завдань, організаційної структури і штатної чисельності структурних підрозділів Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняховського.* 2013. № 3 (49). С. 52–54.

Тимошенко Р. І., Лобко М. М., Бочарніков В. П., Свєшніков С. В. Оборонне планування: загальна логіка, структура та взаємозв’язок документів. *Наука і оборона.* 2015. № 2. С. 15–21.

Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. Москва: Юринформцентр, 2001. 355 с.

Тищенко М. М. Військова адміністрація: навч. посібник. Харків: Право, 2013. 304 с.

Ткачук О. І. Правовий статус посадових осіб митної служби України: автореф. дис. … кaнд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 19 с.

Трапанс Я. Закордонний досвід формування та реалізації оборонної політики у сфері міжнародної та національної безпеки: погляд з країн Балтії. *Оборонна політика України: реалії та перспективи:* матеріали міжнар. конф. (м. Київ, 19 верес. 2003 р.) / Національний інститут проблем міжнародної безпеки, Женевський центр демократичного контролю над збройними силами. Київ: НІПМБ, DCAF. С. 67–73.

Тютюнник В., Горовенко В. Закон про реінтеграцію: перша спроба вирішення правових проблем оборони держави на Донбасі. *Виклики і ризики:* безпековий огляд Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння. 2018. № 1 (88). С. 12–22.

Україна 2017–2018: нові реалії, старі проблеми (аналітичні оцінки). Київ: Центр Разумкова, 2018. URL: [http://razumkov.org.ua/uploads/ article/2018\_Pidsumky\_ukr\_eng.pdf](http://razumkov.org.ua/uploads/%20article/2018_Pidsumky_ukr_eng.pdf) (дата звернення: 22.05.2019).

Устименко О. В. Реформування системи стратегічного керівництва обороною Республіки Польща: досвід для України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: «Державне управління».* 2017. № 3. С. 60–65.

Устименко О. В. Стратегічне керівництво Збройними Силами України як складова системи управління державою // *Демократичне врядування:* електронний наук. вісник Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. 2018. Вип. 22. URL: [http://dv.lvivacademy.com/article/ view/164739/164652](http://dv.lvivacademy.com/article/%20view/164739/164652) (дата звернення: 16.09.2019).

Устименко О. В., Андріянова Н. М., Білик В. І. Реформування системи стратегічного керівництва силами оборони відповідно до стандартів НАТО (на основі досвіду Республіки Польща). *Науковий часопис Академії національної безпеки.* 2017. Вип. 1–2 (13–14). С. 81–97.

Фролов В. С., Саганюк Ф. В. Системний підхід до реалізації оборонної реформи в Україні. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняховського.* 2018. № 1 (62). С. 13–18.

Храбан І. А. Цивільний контроль над Збройними Силами в демократичній державі (досвід США і проблеми України): автореф. дис. … канд. політ. наук: 23.00.02. Київ, 1999. 16 с.

Чорний В. С. Військова організація України: особливості формування та перспективи розвитку (українознавчо-філософський підхід): автореф. дис. … д-ра філос. наук: 09.00.12. Київ, 2010. 40 с.

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

Шемшученко Ю. С., Бобровник С. В. Правове регулювання. *Юридична енциклопедія:* в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2003. Т. 5: П–С. С. 40–41.

Щодо реінтегрування функцій та структур Міністерства оборони України й Генерального штабу Збройних Сил України: аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1361/> (дата звернення: 24.01.2019).

**ДОДАТКИ**

**Додаток А**

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

***Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:***

1. Барбул П. О. Державне управління сферою оборони: зміст основних понять. *Держава і право. Юридичні і політичні науки:* зб. наук. праць. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2016. Вип. 74. С. 151–162.

2. Барбул П. О. Адміністративно-правове регулювання повноважень Міністерства оборони України у сфері управління Збройними Силами. *Альманах права. Правова аналітика: доктринальні підходи та галузеві виміри.* Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2018. Вип. 9. С. 345–350.

3. Барбул П. О. Правові засади реформування організаційної структури Міністерства оборони України. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 4. С. 128–131.

4. Барбул П. О. Функції Міністерства оборони України. *Держава і право. Юридичні науки*: зб. наук. праць. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2019. Вип. 83. С. 171–179.

5. Барбул П. О. Щодо окремих питань правового забезпечення організаційно-функціональної структури Міністерства оборони України. *Evropský politický a právní diskurz*, 2020. № 5 (жовтень). S. 237-243.

***Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

6.Барбул П. О. Президент України, Кабінет Міністрів України та Міністерство оборони України як суб’єкти управління у сфері оборони. *Проблеми розвитку адміністративного і фінансового права в умовах сучасних реформаційних процесів*: матеріали Всеукр. «Круглого столу» (м. Київ, 01 лист. 2019 р.) / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2019. С. 142–147.

7. Барбул П. О. Призначення цивільних осіб на посади в Міністерство оборони України. *Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 10–11 січ. 2020 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 68–71.

8. Барбул П. О. Становлення правового статусу Міністерства оборони України. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 24–25 січ. 2020 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 72–75.

9. Барбул П. О. Збройні Сили України як об’єкт управління Міністерства оборони України. *Правові засади суверенного розвитку України в сучасних умовах:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 31 січ. – 01 лют. 2020 р.). Київ: Таврійський нац. ун-т імені В. І. Вернадського, 2020. С. 51–56.

1. \*Більш предметно завдання, функції та повноваження Міноборони розглядаються в розділі 2 цього дисертаційного дослідження. [↑](#footnote-ref-1)
2. \*SIGMA (Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) – один з найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу (ЄС), створений за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку та ЄС. Метою започаткування даної програми стала потреба у наданні допомоги країнам Центральної та Східної Європи з модернізації їх систем державного управління. Вказана програма відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу у ЄС. [↑](#footnote-ref-2)