

СТЕЦЮК С. П.,

ад'юнкт науково-організаційного
відділення

(Військовий інститут

Київського національного університету

імені Тараса Шевченка)

УДК 342.6

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-2.15>

МІСЦЕ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена визначенню місця Міністерства оборони України у системі центральних органів виконавчої влади. Автором розглянуто існуючі в науковій літературі думки вчених щодо сутності виконавчої влади, з'ясовано її сутність. Охарактеризовано систему центральних органів виконавчої влади загалом і такий різновид її складників, як міністерство.

Проаналізовано особливості правового статусу Міністерства оборони України як центрального органу виконавчої влади. З'ясовано, що, відповідно до законів України «Про оборону України» та «Про Збройні Сили України» та Положення про Міністерство оборони України, на останнє покладено приблизно сто двадцять різноманітних функцій, які не завжди кореспондують 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. Аргументовано, що функції Міністерства оборони України можна розподілити на два основні напрями: забезпечення державної політики у сфері оборони та здійснення військово-політичного й адміністративного управління Збройними силами України.

Акцентовано увагу на тому, що нині Міністерство оборони України перебуває у стані реформування, яке є критично важливим для забезпечення обороноздатності Збройних сил України та їхніх спроможностей захищати територіальну цілісність держави. Основні пріоритети реформування Міністерства оборони України включають створення його ефективної організації, структурованої відповідно до найкращих практик країн-членів НАТО, що відповідатиме принципам демократичного цивільного контролю у сфері оборони та дозволить вибудувати перспективну систему керівництва, основу на новому розподілі повноважень, функцій, завдань, яка відповідатиме ухваленим у державах-членах НАТО принципам.

Зроблено висновок, що Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади має всі риси і властивості останнього. Правовий статус Міністерства являє собою складне поєднання загальноуправлінських і спеціальних повноважень та гарантій діяльності, необхідних для створення організаційних умов для гарантування національної безпеки у воєнній сфері, оборони держави і військового будівництва в мирний час і особливий період.

Ключові слова: Міністерство оборони України, національна безпека, оборона, виконавча влада, центральні органи виконавчої влади, правовий статус, реформування.



Stetsiuk S. P. The position of the Ministry of Defense of Ukraine in the system of central executive bodies

The article is devoted to determining the position of the Ministry of Defense of Ukraine in the system central executive authorities. The author considered existing in scientific literature scientists' opinions on the essence of executive authority and its essence was clarified. The system of central executive authority as a whole and a kind of its component, as a ministry is described.

The peculiarities of the legal status of the Ministry of Defense of Ukraine as a central executive body were analyzed. It has been found that according to the Laws Of Ukraine "On Defense of Ukraine" and "On the Armed Forces of Ukraine" and Regulations about The Ministry of Defense of Ukraine is responsible for about 120 different functions that do not always correspond to the spheres of public policy for which this ministry should be responsible. This in its turn generates a great number of structural units which aren't engaged in formation of the policy. It was justified, that the functions of the Ministry of Defense of Ukraine are possible divided into two main directions: ensuring public policy in the field of defense and military-political and administrative management of The Armed Forces of Ukraine. Attention was drawn to the fact that today the Ministry of Defense of Ukraine is in a state of reformation that is critically important ensuring the defensive capacity of the Armed Forces of Ukraine and their capabilities to protect the territorial integrity of the state. The main reform priorities of the Ministry of Defense of Ukraine include the creation of an effective Ministry of Defense of Ukraine organization, structured in accordance with the best practices of NATO member countries. It will be in line with the principles of democratic civilian control in the field of defense and it will create a perspective leadership system based on a new distribution of powers, functions and tasks that will be consistent with the principles adopted in NATO member states.

It is concluded that the Ministry of Defense of Ukraine as the central body of the executive authority has all the features and properties of the last. The legal status of the Ministry is a complex combination of general administrative and special powers and guarantees of activities necessary to create organizational conditions for national security in the military sphere, defense of the state and military construction in peacetime and special period.

Key words: *Ministry of Defense of Ukraine, national security, defense, executive power, central executive authorities, legal status, reform.*

Вступ. З огляду на той факт, що процес оптимізації системи органів виконавчої влади триває дотепер, питання розбудови такого рівня громадянського суспільства і соціальної правової держави, який би відповідав критеріям членства в Європейському Союзі (далі – ЄС) і НАТО, набувають якісно нового змісту й актуальності. Для цього варто вирішити такі кардинальні питання. По-перше, забезпечити раціональний розподіл владних функцій і компетенції органів виконавчої влади, встановити ефективну систему противаг і стримувань; по-друге, розробити і запровадити конструктивну, гнучку і водночас стабільну систему публічного управління; по-третє, відпрацювати правові гарантії обмеження втручання держави в інтереси спільноти і встановити дійовий громадський контроль за діяльністю органів державної влади. Саме тому правовий статус Міністерства оборони України як центрального органу виконавчої влади потребує чіткого нормативно-правового регулювання й постійного наукового супроводу.

З'ясуванню сутності й особливостей діяльності центральних органів виконавчої влади й особливостям публічного управління сектора безпеки і оборони присвятили свої дослідження В. Авер'янов, О. Бериславська, Ю. Битяк, В. Богуцький, В. Гаращук, В. Колпаков, І. Коропатнік, О. Кузьменко, С. Стеценко, В. Цветков, І. Шопіна, О. Ярмиш та інші вчені.



Однак місце Міністерства оборони України в системі органів виконавчої влади спеціально не вивчалось, що зумовлює актуальність і новизну теми наукової статті.

Постановка завдання. Основна мета статті – визначення місця Міністерства оборони України в системі центральних органів виконавчої влади.

Результати дослідження. У юридичній науці в основі уявлення про управління суспільством лежить визнання народу вищим джерелом і сувереном влади, який, у свою чергу, делегує владні повноваження відповідним державним органам і органам місцевого самоврядування. «Воля народу, – наголошується в Загальній декларації прав людини, – повинна бути основою влади уряду». Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників [1].

Наведені принципи суспільного управління закладені і в Конституції України. Так, у ч. 2 ст. 5 Основного закону зазначено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [2]. З етимологічного погляду джерело в цьому розумінні означає те, із чого береться, черпається щось, що дає початок чомусь, служить основою чогось [3, с. 291].

5 жовтня 2005 р. Конституційний Суд України у своєму рішенні № 6-рп/2005 дав тлумачення ч. 2 ст. 5 Конституції України, акцентувавши увагу на тому, що положення «носієм суверенітету <...> є народ» закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади й органи місцевого самоврядування здійснюють в Україні владу, що походить від народу [4].

У багатьох демократичних країнах світу, як і в Україні, прийнято використовувати концепцію поділу державної влади, як свого часу було проголошено відомими просвітниками Джоном Локом [5, с. 273] і Шарлем Монтеск'є [6, с. 77–78]. Сам термін «поділ влад» (від англ. *separation of powers*) нині є досить традиційним та загальноживаним. Проте варто зазначити, що в ідеї поділу влади насамперед ідеться про розподіл повноважень чи розмежування функцій єдиною (неподільною за визначенням) державної влади між різними її органами. На цей факт неодноразово звертали увагу видатні правознавці, політологи та філософи. Так, німецький філософ Р. Дарендорф зазначає, що «поділ влади – це розмежування функцій єдиної державної влади, розподіл повноважень між відповідними державними органами, забезпечення їх балансу і взаємного стримування» [7, с. 40].

Згідно із зазначеною вище концепцією поділу державної влади, у ч. 1 ст. 6 Конституції України визначено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [2]. Законодавчим органом України є Верховна Рада, виконавчим – Кабінет Міністрів, судовими органами є Конституційний суд та система судів загальної юрисдикції.

Усі перелічені вище гілки влади мають специфічні особливості, не є винятком у цьому плані і виконавча влада, адже від стану здійснення виконавчої влади залежить рівень практичної реалізації державою більшості своїх функцій і завдань. Термін «виконавча влада» широко використовується у вітчизняному законодавстві, однак досі не має закріплення ані на конституційному, ані на законодавчому рівнях. Чи не єдине визначення виконавчої влади, офіційно закріплене, міститься в Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженій Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98, де зазначено: «Виконавча влада – це одна із трьох гілок державної влади, яка відповідно до конституційного принципу поділу державної влади покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки. У відносинах із законодавчою і судовою владою вона користується певною самостійністю» [8].

Натомість у юридичній літературі існують різні підходи до визначення поняття виконавчої влади. Незважаючи на певну близькість поглядів багатьох науковців, сталою поняття виконавчої влади та єдиного підходу у визначенні його елементів у юридичній науці сучасного періоду не напрацьовано. Про це свідчить аналіз відповідної літератури.



Наприклад, на думку Б. Авер'янова, покликання виконавчої влади полягає у виконанні управлінської організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, ухвалених або безпосередньо народом, або його представницькими органами. Саме це становить сутність усієї діяльності виконавчої гілки влади та характер повноважень її органів, визначає підзаконність усіх рішень цієї влади [9, с. 18–20].

На думку авторів підручника «Адміністративне право України», за редакцією професора Ю. Битяка, поняття «виконавча влада» є політико-правовою категорією, що пов'язана передусім із переходом до розподілу єдиної державної влади на три гілки влади. У підручнику також зазначено, що виконавча влада набуває реалізації в діяльності відповідних ланок державних органів і їх апарату, що дістали назву органів виконавчої влади, але продовжують здійснювати, як і раніше, управлінську діяльність і по суті є органами державного управління [10, с. 67].

Виконавча влада, за визначенням, яке надається В. Колпаковим і О. Кузьменко, – це здатність держави за допомогою управлінської діяльності реалізовувати веління законодавчої влади [11, с. 29]. Такої ж думки дотримується О. Скакун, яка описує виконавчу владу як галузь (гілку) державної влади, що має право безпосередньо управляти країною, виконувати закони й інші нормативні акти, ухвалені законодавчою владою [12].

Отже, виконавча влада є досить багатоплановим і різноаспектним явищем, основна сутність якого все ж зводиться до управлінської організаційної діяльності, спрямованої на виконання законів та інших нормативно-правових актів. Компетенція цієї влади охоплює практично всі сфери життя, а саме: економіку, фінанси, освіту, науку, культуру, охорону здоров'я, соціальний захист, національну безпеку, громадський порядок, оборону, зовнішні відносини й інше.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р., систему центральних органів виконавчої влади становлять міністерства України й інші центральні органи виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. По своїй суті міністерство являє собою юридичну особу публічного права. Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є: забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проєктів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України; забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні [13].

Водночас процитований щойно правовий акт не є досконалим. Так, у своїй праці «Щодо правової регламентації функціонування центральних органів виконавчої влади» І. Шопіна, серед іншого, зазначає, що замість внесення ясності положення цього Закону породили ще більше нових питань, а саме: які сфери маються на увазі? де знайти їх перелік? чим відрізняються формування та реалізація державної політики від виконання окремих функцій із реалізації державної політики? що таке взагалі державна політика? На жодне із цих запитань ані Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», ані інші правові акти відповіді не дають [14]. Поділяючи позицію І. Шопіної, можемо зазначити, що положення згаданого правового акта мають численні вади і прогалини, що в сукупності створюють труднощі у правозастосовній практиці і спричиняють довільне тлумачення його правових приписів, а тому потребують подальшого вдосконалення.

Переходячи до розгляду правового закріплення правового статусу Міністерства оборони України, необхідно зазначити, що з позиції теоретиків адміністративного права, адміністративно-правовий статус – це сукупність прав, обов'язків і гарантій їх реалізації, закріплених у нормах адміністративного права [15, с. 92–93]. Як зазначається в Положенні про Міністерство оборони України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671, Міністерство оборони України є головним органом у системі



центральної влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва в мирний час і особливий період. Водночас Міністерство оборони України також є уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі державної авіації та органом військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні сили України та Державна спеціальна служба транспорту [16].

У своїй діяльності Міністерство оборони України керується Конституцією України, законами України «Про національну безпеку України» [17], «Про оборону України» [18], «Про Збройні Сили України» [19] та іншими, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, ухваленими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.

Основними завданнями Міністерства оборони України є:

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

– організації в силах оборони заходів оборонного планування;

– визначення засад воєнної, військової кадрової та військово-технічної політики у сфері оборони;

2) здійснення військово-політичного й адміністративного керівництва Збройними силами України;

3) здійснення в установленому порядку координації діяльності державних органів і 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;

5) координація діяльності Державної спеціальної служби транспорту для забезпечення стійкого функціонування транспорту в мирний час та в особливий період [20].

Відповідно до законів України «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», Положення про Міністерство оборони, на Міністерство оборони України покладено приблизно сто двадцять різноманітних функцій, які не завжди кореспондують 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.

Загалом основні функції Міністерства оборони України можна розподілити на два основні напрями: забезпечення державної політики у сфері оборони та здійснення військово-політичного й адміністративного управління Збройними силами України.

Важливою складовою частиною забезпечення реалізації державної політики у сферах національної безпеки й оборони є планування, що, відповідно до Закону «Про національну безпеку України», здійснюється шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектора безпеки й оборони, управління ресурсами й ефективного їх розподілу [21]. Серед основних документів довгостроково планування у сфері оборони держави варто виділити Стратегію національної безпеки України, Стратегію воєнної безпеки України, що покликана найближчим часом замінити діючу сьогодні Воєнну доктрину України, а також Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України.

Підбиваючи підсумок вищевикладеному, потрібно зазначити, що сьогодні Міністерство оборони України (далі – МОУ) перебуває у стані реформування, яке є критично важливим для забезпечення обороноздатності Збройних сил України та їхніх спроможностей захищати територіальну цілісність держави, що особливо яскраво проявляється в умовах перебування України у стані активної фази збройного конфлікту, а рівень військових загроз для національної безпеки є стабільно високим. Пріоритети реформування Міністерства оборони України викладені у Стратегічному оборонному бюлетені, уведеному в дію Указом Президента України № 240/2016 від 6 червня 2016 р. [22]. Бюлетень визначає п'ять стратегічних цілей



реформування, досягнення яких покладене на МОУ. Зокрема, передбачається створення ефективної організації МОУ, структурованої відповідно до найкращих практик країн-членів НАТО, що відповідатиме принципам демократичного цивільного контролю у сфері оборони та дозволить вибудувати перспективну систему керівництва, основу на новому розподілі повноважень, функцій, завдань, яка відповідатиме прийнятим у державах-членах НАТО принципам.

Висновки. На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади має всі риси і властивості останнього. Правовий статус Міністерства являє собою складне поєднання загальноуправлінських і спеціальних повноважень та гарантій діяльності, необхідних для створення організаційних умов для гарантування національної безпеки у воєнній сфері, оборони держави і військового будівництва в мирний час і особливий період. Перспективами подальших наукових розвідок мають стати визначення впливу виконуваних Міністерством оборони України функцій на його структурну побудову і підготовка пропозицій щодо оптимізації останньої.

Список використаних джерел:

1. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_015.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень ч. 1 ст. 103 Конституції України в контексті положень її ст. ст. 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень ч. ч. 2, 3, 4 ст. 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v006p710-05>.
5. Локк Д. Два трактата о правлении. Москва : Академкнига, 1989. 348 с.
6. Шевченко О. Історія держави і права зарубіжних країн : хрестоматія. Київ : Вентурі, 1995. С. 77–78.
7. Веніславський Ф. Функціонування державної влади в аспекті політичного режиму. *Проблеми законності*. 1998. Вип. 34. С. 40–44.
8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України ; Концепція від 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/810/98>.
9. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ : Ін Юре, 2002. 668 с.
10. Адміністративне право України : підручник для юридичних вузів / Ю. Битяк та ін. Харків : Право, 2000. 520 с.
11. Колпаков В., Кузьменко О. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком-Інтер, 2003. 544 с.
12. Скакун О. Теорія права і держави : підручник. Київ : Правова єдність ; Алерта, 2014. 524 с.
13. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166–VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3166-17>.
14. Шопіна І. Щодо правової регламентації функціонування центральних органів виконавчої влади. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 65–67.
15. Стеценко С. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2009. 640 с.
16. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/671-2014-%D0%BF>.



17. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2469-19>.

18. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932–XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1932-12>.

19. Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1934–XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1934-12>.

20. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/671-2014-%D0%BF>.

21. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2469-19>.

22. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 р. «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» : Указ Президента України від 6 червня 2016 р. № 240/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/240/2016>.

ТЕРЕЩУК В. В.,
аспірант кафедри адміністративного,
фінансового і банківського права
(*Навчально-науковий інститут права
імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії
управління персоналом*)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-2.16>

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА СТРУКТУРА СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ УКРАЇНИ

Стаття присвячена визначенню базових термінологічних категорій теорії публічного адміністрування в Україні. Автор з'ясовує юридичну сутність публічного адміністрування, визначає його ознаки та побудову. У статті уточнені позиції щодо розуміння суб'єктів, які здійснюють діяльність у сфері публічного адміністрування. Особлива увага приділена аналізу адміністративно-правових актів, які визначають права, обов'язки та сферу компетенції суб'єктів публічного адміністрування. Автор обґрунтовує, що поняття «публічне адміністрування» концептуально не тотожне поняттю «державне управління», а також змістовно не тотожне поняттю «публічне управління», співвідносячись із ним як ціле та його частина.

Автор визначає структуру системи суб'єктів публічного адміністрування, яка поділяється на типових і атипових суб'єктів. До типових суб'єктів публічного адміністрування автор відносить Кабінет Міністрів України, міністерства України й інші центральні органи виконавчої влади, місцеві адміністрації та органи місцевого самоврядування. Група атипових суб'єктів публічного адміністрування включає національні комісії регулювання природних монополій, установи (заклади) публічного права та фонди публічного права. Окрема

