

considers it expedient to carry out modern scientific researches of interdisciplinary character systematically and in a single comprehensive cross-border field of legal support.

**Key words:** globalization, special services, entropy, cyber security, information weapon, quantum computerization.

УДК 342.9.07

**П. О. БАРБУЛ**

## **ФУНКЦІЇ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ**

*Розглядаються види функцій Міністерства оборони України. Автор зупиняється на поділі функцій на загальні (основні); спеціальні (спеціалізовані), які відображають специфіку конкретного суб'єкта управління або керуваного об'єкта; допоміжні (обслуговуючі) функції, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій. Основною і ключовою функцією Міноборони названо забезпечення формування та реалізації державної політики у визначеній сфері управління. До основних функцій Міноборони також віднесено координацію діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з підготовки держави до оборони. Спеціальною функцією визначено здійснення військово-політичного та адміністративного керівництва ЗСУ. Як допоміжні функції розглядаються організація і проведення воєнно-наукових досліджень, розвиток військової освіти та міжнародне співробітництво.*

**Ключові слова:** загальні (основні) функції, спеціальні (спеціалізовані) функції, допоміжні (обслуговуючі) функції, формування державної політики.

### **Barbul Pavlo. Functions of the Ministry of defence of Ukraine**

*The article deals with the types of functions of the Ministry of Defence of Ukraine. The author dwells on the division of functions into general (basic); special (specialized), that reflect the specifics of a particular management entity or managed entity; auxiliary (servicing) functions that serve the implementation of general and special functions. The provision of public policy making and implementation in a certain management sphere is named the main and key function of the Ministry of Defence. The main functions of the Ministry of Defence also include the coordination of activities of public and local self-governing bodies*

---

© *БАРБУЛ Павло Олексійович* — аспірант відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

*to prepare for the defence of the country. The implementation of the military-political and administrative leadership of the Armed Forces of Ukraine is defined as a special function. The organization and conduct of military research, the development of military education and international cooperation are considered as auxiliary functions.*

**Key words:** *Ministry of Defence of Ukraine, general (basic) functions, special (specialized) functions, auxiliary (servicing) functions, public policy making.*

Вибір елементів організаційної структури органу виконавчої влади визначають функції цього органу. Ефективність діяльності Міністерства оборони України (Міноборони) залежатиме від того, наскільки його організаційна будова відповідатиме функціям, що на нього покладені, та сприятиме їх реалізації. При цьому первинними є функції, а вторинною — організаційна структура.

Поняття та види функцій органів виконавчої влади неодноразово були предметом уваги науковців-адміністративістів В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяка, Ю.В. Георгієвського, Л.Є. Кисіль, В.В. Сокурєнка та ін. Без з'ясування їх змісту та видів неможливо всесторонньо та повно дослідити питання правового статусу, діяльності будь-якого органу виконавчої влади та інші питання, в тому числі його організаційно-функціональну структуру.

Поділяємо підхід, відповідно до якого функції — це відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності органів, які характеризуються цільовою спрямованістю. Цільова спрямованість функцій управління — найважливіший аргумент на користь визначення самостійності тієї чи іншої функції. Причому, в даному випадку йдеться не взагалі про будь-які цілі (завдання). Для виокремлення конкретних функцій відповідних органів вирішальне значення має лише певний вид (група) цілей (завдань), що стоять перед цими органами<sup>1</sup>.

Діяльність органу виконавчої влади спрямована на досягнення певного результату. При цьому функціями будуть вважатися лише ті дії, які призводять до результату. За цією ознакою функції відмежовуються від інших операцій органу влади. Тому, як зазначають В.Б. Авер'янов та О.Ф. Андрійко, функ-

цією 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<sup>2</sup>.

На думку 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 зворотних 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<sup>3</sup>.

Порівняно з визначенням функцій, більше 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<sup>4</sup>.

Поширеною є також класифікація управлінських функцій за стадією управлінського циклу<sup>5</sup>. 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 внутрішньозабезпечувальні. 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 орга-

нів виконавчої влади, скоріше кожна з функцій є специфічною ознакою органу (системи органів), яка в узагальненому вигляді визначає вид основної діяльності. Група внутрішньозабезпечувальних 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<sup>6</sup>.

Зупинимося на поділі функцій на: загальні (основні); спеціальні (спеціалізовані), які відображають специфіку конкретного суб'єкта управління або керованого об'єкта; допоміжні (обслуговуючі) функції, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій. А також на запропонованому В.Б. Авер'яновим поділі 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<sup>7</sup>.

Функції є основними напрямками 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.

В.В. Сокуренок визначає функції Міноборони як сукупність різновекторних напрямів діяльності органу та його струк-

турних 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<sup>8</sup>.

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 Збройних Сил 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<sup>9</sup>.

Враховуючи ці точки зору та той досвід правового регулювання функціональної структури Міноборони, який напрацьований Україною з 1991 року до цього часу, на нашу думку, функціями Міноборони є: забезпечення формування та реалі-

зації 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 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.

Оскільки основною функцією Міноборони є забезпечення формування та реалізації державної політики у визначеній сфері управління, розглянемо зміст терміна «державна політика». 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) є відносно стабільною; в) формується та реалізується застосуванням спеціальних засобів, методів і процедур; г) має свідомо-вольовий характер; д) є 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<sup>10</sup>.

Державна політика у сфері оборони, за визначенням В.В. Сокурєнка, — 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 — це невід'ємний елемент 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<sup>11</sup>.

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<sup>12</sup>.

Отже, функції Міноборони — це основні напрями його діяльності. На нашу думку, функціями Міноборони є 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.

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. Том 1: Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. С. 258. 2. 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. 320. 3. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2001. С. 115. 4. Бачило И.Л. Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. Москва: Юрид. лит., 1976. 198 с. 5. 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: Українська академія державного управління при Президентові України, 2001. С. 8. 6. Гетьман Є.А. Проблеми правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Київ: Київський національний університет ім. Т. Шевченка, 2015. С. 23-24. 7. Авер'янов В.Б. Діяльність апарату державного управління: складові змісту. *Державне управління в Україні*: навч. посіб. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ, 1999. — С. 70-71. 8. Сокурєнко В.В. Сфера оборони України: адміністративно-правове регулювання: монографія. Київ: Національна академія внутрішніх справ, 2015. С. 279-285. 9. Грант Г. Модель створення ефективного Міністерства оборони. URL: <http://sacds.org.ua/ru/comments/536>. 10. Коршунова Н.В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ: Національна академія внутрішніх справ, 2018. С. 9. 11. Сокурєнко В.В. Державна політика у сфері оборони України: сучасний стан та напрями розвитку. *Вісник ХНУВС*. 2016. № 2 (73). С. 15-16. 12. Тимошенко Р.І., Лобко М.М., Бочарніков В.П., Свешніков С.В. Оборонне планування: загальна логіка, структура та взаємозв'язок документів. *Наука і оборона*. 2015. № 2. С. 15-21.

### **Barbul Pavlo. Functions of the Ministry of defence of Ukraine**

The choice of the organizational structure elements of the executive body determines the functions of this body. The effectiveness of the Ministry of Defence (DM) of Ukraine activities depends on how its organizational structure will meet the functions it has been entrusted with and contribute to their implementation. In this case, the functions are primary, and the organizational structure is secondary.



We share the approach, according to which the functions are relatively independent and qualitatively homogeneous components of the activities of bodies, which are characterized by their goals. The administrative functions' goal is the most important reason in favour of determining the independence of a particular function. The actions or procedures, the implementation of which does not directly result in the creation of a definite end result (product), directly related to the general objectives and objectives of the managed entity, should not be considered to be a function.

Functions are the main activities of the executive body. The executive body, carrying out the functions it has been entrusted with, achieves its goals and tasks. The analysis of the functions of the Ministry of Defence will make them possible to be classified, which will help to improve the organizational structure of the Ministry of Defence, outline the new opportunities for optimizing its structural units and management processes in them.

Taking into account the views of scientists and the experience of legal regulation of the functional structure of the Ministry of Defence, which has been developed by Ukraine since 1991, according to the author, the functions of the Ministry of Defence are the following directions of its activity: providing public policy making and its implementation in the defence sector; coordination of activities of public and local self-governing bodies to prepare for the defence of the country; military-political and administrative leadership of the Armed Forces of Ukraine; organization and conduct of military research and development of military education; the international cooperation.

Based on the division of functions into general (basic); special (specialized), reflect the specifics of a particular management entity or managed entity; auxiliary (servicing) functions, that serve the implementation of general and special functions, the main and key function of the Ministry of Defence as the central executive authority is providing public policy making and its implementation into a certain management sector. The main functions of the Ministry of Defence can also include the coordination of activities of public and local self-governing bodies to prepare for the defence of the country. Implementation of the military-political and administrative leadership of the Armed Forces of Ukraine is a special function, because it reflects the specifics of the Ministry of Defence as a military administrative body. As an auxiliary function one can consider organizing and conducting military-scientific research, development of military education and international cooperation. At the same time, the content of each of these functions will have its own characteristics and filling in peacetime and in a special period circumstances.

Since the main function of the Ministry of Defence is to provide public policy making and implementation into a particular management sector, the content of the term «public policy» is considered.

**Key words:** general (basic) functions, special (specialized) functions, auxiliary (servicing) functions, public policy making.