

*Стецюк С. П.,**ад'юнкта науково-організаційного відділення**Військового інституту**Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІЙ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню правової природи функцій органів виконавчої влади загалом і Міністерства оборони України зокрема. Автором з'ясовано, що одним з головних негативних факторів на шляху перетворення України на сучасну, стабільну правову державу є відставання процесу реформування органів виконавчої влади від змін у політичній, економічній, безпековій та інших сферах суспільних відносин. Несумісність такої системи виконавчої влади і нових реалій глобальної трансформації світу зумовлює відчутну втрату ефективності управління державою. Це стосується нечіткості у визначенні функцій і сфер відповідальності різних управлінських елементів системи, непрозорості функціонування державного апарату, недооцінки сучасних інструментів планування й аналізу діяльності тощо.

Автором проаналізовано основні теоретичні підходи вітчизняних та зарубіжних науковців до визначення та класифікації функцій органів виконавчої влади. Акцентовано увагу на тому, що у правовій науці є три основні підходи до функцій органів виконавчої влади. Відповідно до першого підходу такі функції розуміються як об'єднані за певним критерієм напрями їх діяльності, межі якої визначені законодавством України. Відповідно до другого підходу функції органів виконавчої влади постають як сукупність впливів, спрямованих на досягнення поставленої перед відповідним органом організаційно-управлінської або політичної мети. Третій підхід об'єднує три види діяльності: розпорядчу, регулюючу та організаційно-контрольну.

У статті запропоновано таке визначення досліджуваного феномена: «функції Міністерства оборони України» – це складові частини управлінської діяльності, що відображають напрями (види) його діяльності та спрямовані на реалізацію його завдань у визначених законодавством сферах державної політики».

Автор обґрунтовує, що функції Міністерства оборони України доцільно розглядати як поєднання трьох їх основних видів: загальних, спеціальних та забезпечувальних. До загальних функцій Міністерства оборони України належать: організації, планування, нормативного регулювання, прийняття рішень, координації, співробітництва, комунікації та контролю. До спеціальних функцій можна віднести розвідувальну та мобілізаційну. Забезпечувальні функції Міністерства оборони України включають такі: кадрового менеджменту, розбудови (виховання) доброчесності, правового, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного та соціального забезпечення. Напрями подальших наукових досліджень мають включати надання вичерпної характеристики правових засобів та методів, за допомогою яких реалізуються функції Міністерства оборони України як центрального органу виконавчої влади.

Ключові слова: органи виконавчої влади, Міністерство оборони України, функції, класифікація, державне управління.

Постановка проблеми. Одним з головних негативних факторів на шляху перетворення України на сучасну, стабільну правову державу є відставання процесу реформування органів виконавчої влади від змін у політичній, економічній, безпековій та інших сферах суспільних відносин. Несумісність такої системи виконавчої влади і нових реалій глобальної трансформації світу зумовлює відчутну втрату ефективності управління державою. Це стосується нечіткості у визначенні функцій і сфер відповідальності різних управлінських елементів системи, непрозорості функціонування державного апарату, недооцінки сучасних інструментів планування й аналізу діяльності, використання неправових механізмів прийняття управлінських рішень, нерационального використання ресурсів та ін. У зв'язку із цим, здійснюючи адміністративну реформу, необхідно розглянути, які саме функції виконує той чи інший орган виконавчої влади; усунути дублюючі та надлишкові функції, провести їх розмежування та ефективний перерозподіл, і, зрештою, поєднати всі функції у єдину цілісну та зрозумілу систему.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження функцій органів виконавчої влади має не лише теоретичне, а й практичне значення, а тому давно перебуває в центрі уваги багатьох науковців, зокрема В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.Л. Бачило, К.С. Бельського, В.Ф. Погорілка, В.Я. Малиновського, Ю.В. Ковбасюка, Є.І. Білокур, Г.В. Атаманчука та інших. Водночас комплексних досліджень, присвячених визначенню та класифікації функцій Міністерства оборони України, досі не проводилось.

Мета статті – визначення сутності та видів функцій Міністерства оборони України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Виконавча влада як один із трьох видів публічної влади має свої особливості, які полягають у тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку [1, с. 125]. Кожний окремий орган виконавчої влади виконує діяльність, що характеризується визначеною державою спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції (прав і обов'язків) [2, с. 84], які загалом можна вважати складовими елементами його адміністративно-правового статусу.

Функції органів виконавчої влади є одним із ключових елементів адміністративно-правового статусу, адже, як слушно відзначає К.С. Бельський: «Спроби теоретично точно проаналізувати категорію виконавчої влади і сформулювати її поняття без чіткого визначення функцій такої влади не можуть бути

успішними» [3, с. 14]. Своєю чергою Д.М. Бахрах зазначає, що, «висвітлюючи функціональну природу діяльності виконавчої влади, ми тим самим розкриваємо її зміст» [4, с. 168].

Першочерговим кроком у з'ясуванні сутності функції як категорії є визначення загального родового значення цього слова, яке походить від латинського "functio" і в сучасному етимологічному значенні характеризується як «виконання, здійснення, призначення, роль чого-небудь» [5, с. 193]. Доволі багато науковців досліджували поняття «функції органів виконавчої влади» в контексті процесів державного управління. Наприклад, В.Б. Авер'янов з цього приводу зазначає, що державне управління як особливий вид діяльності держави є головним, профільним напрямом для органів виконавчої влади. У зв'язку із цим функції слід розуміти як складники змісту управлінської діяльності, що відображають окремі напрями (види) цієї діяльності, включаючи відносно самостійні групи якісно однорідних дій керуючого суб'єкта [6, с. 17]. Подібної точки зору у своїх працях дотримуються також В.Я. Малиновський [7, с. 202] та Є.І. Білокур [8, с. 166].

Функції органів виконавчої влади за визначенням, яке дає К.С. Бельський, – це провідні напрями діяльності виконавчої влади, в яких виражене цільове навантаження цієї гілки державної влади і з якими напряму пов'язаний обсяг державно-владних повноважень, якими наділяються органи виконавчої влади. Вчений також зазначає, що кожна з функцій, як певний вид діяльності органів виконавчої влади, характеризується певною самостійністю, однорідністю, повторюваністю, має свою сферу дії і здійснюється, як правило, відповідними методами [9, с. 15].

В.Я. Тацій під функціями розуміє комплекс взаємопов'язаних організаційно-правових впливів органу, який служить напрямом для досягнення мети, поставленої перед системою управління [10, с. 34].

І.Я. Бачило, розглядаючи функції органів виконавчої влади з позиції управлінського впливу, що забезпечує об'єкт управління певною орієнтацією, ресурсами та засобами досягнення мети, провів таку характеристику таких впливів: розпорядчі дії – «вирішує», «встановлює», «затверджує»; регулюючі дії – «пропонує», «координує», «погоджує», «розглядає»; організаційно-контрольні дії – «організує», «забезпечує», «контролює»; виконавчі дії – «розробляє», «готує» [11, с. 23–72].

Як можна побачити, у правовій науці є щонайменше три підходи до функцій органів виконавчої влади. Відповідно до першого підходу такі функції розуміються як об'єднані за певним критерієм напрями їх діяльності, межі якої визначені законодавством України. Відповідно до другого підходу функції органів виконавчої влади постають як сукупність впливів, спрямованих на досягнення поставленої перед відповідним органом організаційно-управлінської або політичної мети. Третій підхід об'єднує три види діяльності: розпорядчу, регулюючу та організаційно-контрольну.

Підбиваючи підсумок дослідженню сутності функцій органів виконавчої влади, узагальненою, на нашу думку, може стати така конструкція поняття «функції Міністерства оборони України» – це складові частини управлінської діяльності, що відображають напрями (види) діяльності Міністерства оборони України та спрямовані на реалізацію його завдань у визначених законодавством сферах державної політики».

Цілком природно, що з метою більш детального розгляду сутності функцій виникає потреба у з'ясуванні основних наукових підходів до класифікації функцій державного управління. Зазначимо, що класифікації, як методу наукового пізнання, відводиться важлива роль у пізнанні і практиці, оскільки вона дає змогу охопити вивчення предметів та явищ за єдиною основою, установити не тільки місце кожного елемента в загальній системі, але і зв'язки один з одним, розкриває їхню внутрішню закономірність [12, с. 170].

Натепер серед науковців немає однастайності в питаннях виокремлення видів функцій державного управління, що породжує велику кількість їх доктринальних класифікацій залежно від того, який критерій покладений в їх основу. Обґрунтовуючи думку, що дати вичерпну класифікацію функцій неможливо, І.А. Василенко зазначає, що кожна функція в процесі більш детального розгляду може бути розчленована на декілька підфункцій, кожна з яких своєю чергою – на більш вузькі задачі тощо [13, с. 94].

Одним із перших дослідників, хто класифікував управлінські функції, був А. Файоль, який взяв за критерій класифікації процесуальний підхід та виділив п'ять основних функцій управління, які є характерними для більшості організаційних структур: передбачення, організація, розпорядження, координація і контроль [14, с. 59].

Б. Гурне класифікував функції управління виходячи із завдань, покладених на органи державного управління. За цим критерієм він виділяв такі види функцій: 1) головні; 2) допоміжні; 3) командні. Так, головні функції спрямовані на виконання завдань, «замовлених» суспільством суб'єкту державного управління (наука, національна безпека, оборона, правосуддя, соціальна політика тощо); допоміжні – впливають із потреб системи управління (контроль, управління персоналом, бухгалтерський облік тощо); командні пов'язані із застосуванням влади (підготовка програм, організація служб, зв'язки з громадськістю тощо) [15, с. 19].

В.Б. Авер'янов поділяв функції управління за визначальним критерієм – цільовою спрямованістю відповідно до фактично наявних потреб кожного керованого об'єкта, а тому виділяє такі групи функцій: 1) цільовстановлюючі функції (прогнозування, планування тощо); 2) ресурсозабезпечувальні функції (фінансування, стимулювання, кадрове забезпечення тощо); 3) організаційно-регулюючі функції (керівництво, координація, організація, регулювання, контроль тощо); трансформаційні функції (організаційне проектування, реорганізація, організаційний розвиток, раціоналізація, організаційна діагностика тощо) [16, с. 260].

Цільову спрямованість функцій та характер виконуваних завдань управління В.Я. Малиновський також вважає об'єктивною та методологічно обґрунтованою класифікаційною ознакою систематизації управлінських функцій. На основі цього класифікаційного підходу все різноманіття управлінських функцій він поділяє у межах єдиної системи на три найбільш загальні види: 1) загальні або основні (адміністративно-політичні, економічні, соціальні, культурно-освітні); 2) спеціальні або спеціалізовані (стратегічне планування, прийняття управлінських рішень, організація діяльності, мотивація, контроль); 3) допоміжні або обслуговуючі (управління людськими ресурсами, фінансова діяльність і бюджетний процес, юридично-судові функції, діловодство і документування, зв'язки з громадськістю) [17, с. 201].

Н.Р. Нижник та О.А. Машкова, спираючись на світову практику і теорію державного управління, серед функцій державного управління виокремлювали загальні, спеціальні та забезпечувальні. Трактуючи загальні функції як такі, що характерні для будь-якого управлінського процесу, ці автори зараховують до цієї групи такі функції, як планування, організація, регулювання, робота з персоналом, контроль. Виходячи з того, що види і зміст спеціальних функцій управління зумовлюються відповідною сферою чи діяльністю управління, зазначені науковці називають ці функції основними або головними, оскільки для їх реалізації утворюються системи управління. До забезпечувальних (допоміжних) функцій за класифікацією авторів належать: кадрова, матеріально-технічна, фінансова [18, с. 42].

На думку Ю.В. Ковбасюка, до загальних функцій державного управління належать: стратегічне планування, функція прийняття управлінських рішень, функція організації діяльності, мотивація, контроль. До допоміжних (забезпечувальних) функцій державного управління належать: управління персоналом, бюджетна функція, юридично-судова функція, діловодство, зв'язки з громадськістю [19, с. 423–424].

На думку Г.В. Атаманчука, залежно від спрямованості й місця впливу можна виділити внутрішні й зовнішні функції управління. Внутрішні функції державного управління уособлюють управління всередині державної управлінської системи й зумовлені багаторівневою і різнокомпонентною побудовою держави як суб'єкта управління, актуальністю впорядкування та активізації дій його підсистем та ланок. Зовнішні функції державного управління своєю чергою характеризують безпосередньо процес впливу органів державної влади на об'єкти управління [20, с. 23–24].

З точки зору С.М. Алфьорова, за основу класифікації функцій необхідно брати аналіз їх результатів, які досягаються в процесі здійснення виконавчої влади. За цим критерієм науковець виділяє такі види функцій, як: 1) виконавча (правозастосувальна) функція виконання законів; 2) правозахисна функція; 3) соціально-економічна функція, тобто створення умов для розвитку господарського будівництва, соціально-культурного й адміністративно-політичного управління, ще цю функцію можна назвати забезпечувальною, оскільки вона спрямована на забезпечення добробуту населення; 4) функція забезпечення законності і дотримання конституційного порядку в державі; 5) регулятивна функція, в рамках якої здійснюється: керівництво, контроль, координація, планування, облік, прогнозування в державі; 6) нормотворча функція, в рамках якої органи виконавчої влади здійснюють прийняття підзаконних нормативних актів; 7) охоронна (юрисдикційна) функція означає, що органи виконавчої влади наділені повноваженнями щодо застосування до юридичних та фізичних осіб державного примусу [21, с. 40–41].

Ю.П. Битяк у своїх дослідженнях до загальних функцій державного управління відносить: прогнозування, планування, організацію, регулювання, координацію, облік та контроль [22, с. 131–132].

В окремих наукових працях можна зустріти й інші різноманітні класифікації функцій управління. До прикладу, поділяючи функції за значимістю поставлених цілей, виокремлюють: стратегічні – спрямовані на виконання стратегічних, довгострокових задач та цілей; операційні – спрямовані на виконання поточних, повсякденних задач та цілей. За сферами впливу: в економічній

сфері; у соціальній; у сфері права; у сфері оборони. За напрямом впливу: безпосередньо спрямовані на процеси управління суспільством; опосередковано впливають на процеси управління суспільством. За сутністю: політичні, технічні.

Як бачимо з наведених вище класифікацій, у науковій літературі відсутнє однозначне розуміння зазначених питань із приводу виокремлення видів функцій. Можна продовжувати перелічувати класифікації функцій, але всі вони все одно так чи інакше будуть відображати або частково повторювати уже наведені. Досить часто науковці, називаючи одні й ті самі функції управління, насправді вкладають у них різні зміст та значення, по-різному поділяють функції на види, вказують на їх групову приналежність. Багато суперечок зводиться і до того, вважати чи не вважати якусь функцію самостійною, називати її так чи інакше тощо. З цього приводу варто зазначити, що все ж традиційним серед науковців у галузі загальної теорії управління та адміністративного права є поділ функцій на загальні (основні) функції; спеціальні функції та допоміжні (забезпечувальні) функції, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій [16, с. 259].

Наявність різноманітних позицій щодо сутності та розподілу функцій публічної влади свідчить про існування у правовій науці кількох підходів до відносин між органами державної влади і місцевого самоврядування, з одного боку, і громадянами та їх об'єднаннями, а також інститутами громадянського суспільства – з іншого. Разом із тим можна констатувати наявність спільних складників, які поділяють прихильники різних підходів, базуючись на яких, можна побудувати систему функцій Міністерства оборони України.

Висновки. На підставі викладеного вище функції Міністерства оборони України доцільно розглядати як поєднання трьох їх основних видів: загальних, спеціальних та забезпечувальних. До загальних функцій Міністерства оборони України, на нашу думку, належать: організації, планування, нормативного регулювання, прийняття рішень, координації, співробітництва, комунікації та контролю. До спеціальних функцій можна віднести розвідувальну та мобілізаційну. Що стосується забезпечувальних функцій, то серед них можна виділити такі: кадрового менеджменту, розбудови (виховання) доброчесності, правового, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного та соціального забезпечення.

Напрями подальших наукових досліджень мають включати надання вичерпної характеристики правових засобів та методів, за допомогою яких реалізуються функції Міністерства оборони України як центрального органу виконавчої влади.

Література:

1. Органи державної влади України : монографія / за ред. В.Ф. Погорілка. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. 592 с.
2. Державне управління в Україні / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ, 1999. 266 с.
3. Бельський К.С. О функциях исполнительной власти. *Государство и право*. 1997. № 3. С. 14–21.
4. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов. Москва : БЭК, 1999. 368 с.
5. Романчиков В.І. Основи наукових досліджень : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2007. 254 с.
6. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. Київ : Наук. думка, 1979. 150 с.
7. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2003. 576 с.

8. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Одеса, 2015. 194 с.
9. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти. *Государство и право*. 1997. № 3. С. 14–21.
10. Грошовий Ю.М., Таций В.Я. Актуальні проблеми законодавчого процесу в Україні. *Концепція розвитку законодавства України* : матеріали наук.-практ. конф. Київ, 1996. С. 33–35.
11. Бачило И.Я. Функции органов управления. Москва : Юрид. лит., 1976. 234 с.
12. Жеребкін В.Є. Логіка : підручник для студентів юридичних спеціальностей. Київ : Знання, 2011. 264 с.
13. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учебное пособие. Москва : Издательская корпорация «Логос», 2001. 200 с.
14. Файоль А. Вчення про управління. Наука управляти: з історії менеджменту. Хрестоматія / упоряд. І.О. Слепцов ; пер. з рос. Л.І. Козій, М.І. Матрохіна, П.Л. Пироженко. Київ : Либідь, 1993. 465 с.
15. Гурне Б. Державне управління / пер. з франц. В.Й. Шовкуна. Київ : Основи, 1993. 165 с.
16. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юрид. думка, 2007. 592 с.
17. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
18. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління : навчальний посібник. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 159 с.
19. Державне управління : підручник : у 2-х т. / ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
20. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Москва : «Юридическая литература», 1997. 400 с.
21. Алфьоров С.М. Адміністративне право України. Загальна частина : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
22. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.

Stetsiuk S. Improvement of functions of the Ministry of Defense of Ukraine

Summary. The article is devoted to research of legal nature of the functions of executive authorities in general and the Ministry of Defense of Ukraine in particular. The author

has found out that one of the main negative factors on the way of transformation of Ukraine in the modern, stable legal state there is lagging of process of reformation of executive bodies from changes in, economic, safety and other political spheres of public relations. The incompatibility of such a system of executive power with the new realities of global transformation of the world causes a considerable loss of the effectiveness of government. This concerns the lack of clarity in defining the functions and areas of responsibility of the various administrative elements of the system, the opacity of the functioning of the state apparatus, the underestimation of modern tools for planning and analysis of activities, etc. The author analyzed the basic theoretical approaches of domestic and foreign scientists to the definition and classification of functions of executive authorities. Attention was drawn to the fact that in legal science there are three main approaches to the functions of executive bodies. According to the first approach, such functions are understood as united by a certain criterion directions of their activity, the limits of which are defined by the legislation of Ukraine.

According to the second approach, the functions of executive bodies appear as a set of influences aimed at achieving the organizational, managerial or political goal set before the respective body. The third approach combines three activities – management, regulatory and organizational control.

The following concept of the studied phenomenon is proposed in the article: “the functions of the Ministry of Defense of Ukraine” – are constituent parts of the administrative activity, reflecting the directions (types) of its activity and aimed at the realization of its tasks in the spheres of state policy defined by the legislation”.

The author proves that the functions of the Ministry of Defense of Ukraine should be considered as a combination of three main types: general, special and interim. The general functions of the Ministry of Defense of Ukraine include: organization, planning, regulatory regulation, decision making, coordination, cooperation, communication and control. Special features include reconnaissance and mobilization. The support functions of the Ministry of Defense of Ukraine include the following: personnel management, building (upbringing) integrity, legal, financial, logistical, information and social security. The areas of further scientific research should include providing a comprehensive description of the remedies and methods by which the functions of the Ministry of Defense of Ukraine as the central executive authority are realized.

Key words: executive authorities, Ministry of Defense of Ukraine, functions, classification, public administration.