

## Problems of the formulation and definition of the concept “Ministry of Defense of Ukraine”

### Проблеми формулювання та визначення поняття «Міністерство оборони України»

Ihor Velma

#### Key words:

*legal regulation, Ministry of Defense of Ukraine, central executive authority.*

#### Ключові слова:

*правове регулювання, Міністерство оборони України, центральний орган виконавчої влади.*

**Постановка проблеми.** У чинних нормативно-правових актах України, що регулюють правовідносини у воєнній сфері та сфері оборони, відсутнє єдине та повне визначення поняття «Міністерство оборони України». Разом із тим законодавцем надається значна кількість визначень цього поняття, які за своїм змістом не розкривають сутності та призначення оборонного відомства, мету створення останнього і лише частково вказують на його головні завдання та функції, що негативно впливає на адміністративно-правовий статус Міністерства оборони України та проведення та реалізацію відповідних реформ у сфері безпеки та оборони держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальні питання діяльності Міністерства оборони України частково знайшли своє відображення в дослідженнях таких вітчизняних науковців, як: В.В. Сокурєнко, О.П. Ольховець, Т.А. Стукалін, І.С. Руснак, Ф.В. Саганюк, В.С. Фролов, М.М. Лобко, А.С. Пушняков, О.В. Устищенко, В.І. Павленко та інших. Разом із тим слід відзначити, що до цього часу питання формування та визначення поняття Міністерства оборони України науковцями не розглядалося та не вивчалось, що свідчить про необхідність проведення відповідних наукових досліджень у цій сфері.

**Мета статті** – виявити прогалини у наявній нормативно-правовій базі, в якій надається визначення поняття «Міністерство оборони України»; виділити головні критерії для формування цієї дефініції; запропонувати універсальне визначення поняття, на підставі чого внести пропозиції щодо змін до чинних нормативно-правових актів.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз змісту нормативно-правових актів України дає підстави стверджувати, що до цього часу в нормативно-правових актах фактично відсутнє єдине та повне визначення поняття «Міністерство оборони України». Насамперед це пов'язано з відсутністю єдиного підходу до його формулювання та визначення, великим обсягом завдань та функцій, які ставляться перед оборонним відомством, через що законодавець у кожному нормативно-правовому акті підлаштовує поняття під ті правовідносини, які цей нормативний акт регулює. Однак, на нашу думку, це також пов'язано і з тим, що, незважаючи на проблематику у формулюванні та визначенні поняття Міністерства оборони України, у вітчизняній науці адміністративного права воно взагалі не досліджувалося та не розглядалося, законодавцем не вносилися зміни чи доповнення до наявних визначень понять, через що останні продовжують мати формальний характер.

Так, відповідно до абзацу 1 статті 10 Закону України «Про оборону України» Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади забезпечує проведення в життя державної політики у сфері оборони, функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність і підготовку Збройних сил України до здійснення покладених на них функцій і завдань<sup>1</sup>. Це поняття лише частково відображає завдання та функції оборонного відомства, не вказує підпорядкованість останнього, не розкриває його суті та призначення.

Частиною 1 статті 3 Закону України «Про Збройні сили України» визначено, що Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади і військового управління, у підпорядкуванні якого пере-

<sup>1</sup> Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> (дата звернення: 08.06.2019).

бувають Збройні сили України<sup>2</sup>. Це визначення показує місце Міністерства оборони України серед органів державної влади, а також підконтрольність відповідного військового формування оборонному відомству. Однак і це поняття не дає розуміння призначення Міністерства оборони України, більше того, не визначає його головні завдання та функції. Окрім цього, у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державну спеціальну службу транспорту» щодо статусу Державної спеціальної служби транспорту»<sup>3</sup> Державна спеціальна служба транспорту входить до системи Міністерства оборони України та підпорядковується останньому, через що поняття «Міністерство оборони України», надане у частині 1 статті 3 Закону України «Про Збройні сили України», взагалі не є повним та не відображає всі військові формування, які підпорядковуються оборонному міністерству.

Відповідно до частини 1 статті 15 Закону України «Про національну безпеку України» Міністерство оборони України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, 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, а згідно з частиною 4 цієї ж статті Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади та військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні сили України та Державна спеціальна служба транспорту<sup>4</sup>. Вказані визначення поняття «Міністерство оборони України» за своїм змістом хоча і є більш змістовними, однак також не містять у собі мету і призначення оборонного відомства, розділяють одне поняття на декілька, чим лише частково розкривають окремі аспекти єдиного цілого поняття Міноборони, що не тільки ускладнює сприйняття та розуміння останнього, але й повністю не відображає його суті.

У пункті 1 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 671 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 року № 730), уряд України надав такі визначення Міністерства оборони України, а саме:

- 1) Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України;
- 2) Міноборони є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, 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;
- 3) Міноборони є центральним органом виконавчої влади та військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні сили та Держспецтрансслужба;
- 4) Міноборони є уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі державної авіації<sup>5</sup>.

На нашу думку, є неприпустимим та неприйнятним надання як в одному, так і в різних нормативно-правових актах декількох визначень поняття «Міністерство оборони України», які не розкривають його суті та призначення, а лише висвітлюють окрему сферу діяльності або вказують на окремі завдання та функції, які ставляться перед оборонним відомством.

Отже, у чинних нормативно-правових актах України фактично відсутнє єдине та повне визначення поняття «Міністерство оборони України», яке б розкривало його сутність та призначення, вказувало б на головні завдання та функції оборонного відомства, визначало б його місце та роль серед інших органів державної влади. Зазначена проблема потребує негайного вирішення шляхом внесення відповідних змін у вищенаведені нормативно-правові акти.

Слід відзначити, що Міністерство оборони України та інші органи управління у сфері оборони України були та є об'єктами наукових досліджень багатьох учених, однак останні розглядають лише окремі питання, які пов'язані з діяльністю оборонного відомства, з його повноваженнями, функціями та завданнями, при цьому спираючись на зміст понять Міністерства оборони України, закріплених у нормативно-правових актах. Так, на-

<sup>2</sup> Про Збройні сили України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1934-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> (дата звернення: 08.06.2019).

<sup>3</sup> Про внесення змін до Закону України «Про Державну спеціальну службу транспорту» щодо статусу Державної спеціальної служби транспорту : Закон України від 5 грудня 2017 р. № 2225-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2225-19> (дата звернення: 08.06.2019).

<sup>4</sup> Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 09.06.2019).

<sup>5</sup> Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 р. № 730) / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF> (дата звернення: 15.06.2019).

приклад, юридична енциклопедія фактично дублює визначення поняття оборонного відомства, наведеного в законодавчих актах, визначаючи останнє як центральний орган виконавчої влади, який забезпечує проведення в життя державної політики у сфері оборони держави та військового будівництва, керівництво Збройними силами України, їх мобілізаційну і бойову готовність та підготовку до покладених на них завдань<sup>6</sup>.

Як зазначає Т.А. Стукалін, органом державного управління Збройними силами України є Міністерство оборони України, яке несе повну відповідальність за їх розвиток та підготовку до виконання завдань оборони. Міноборони України оцінює військово-політичну обстановку та визначає рівень воєнної загрози, бере участь у розробці проєкту воєнної доктрини та формуванні оборонного бюджету України, розробляє та подає на розгляд Президента України проєкти державних програм будівництва і розвитку Збройних сил України, розвитку озброєння та військової техніки, загальної структури та чисельного складу Збройних сил України, обсягу бюджетних асигнувань на потреби оборони. Міноборони України здійснює керівництво бойовою, оперативно-технічною та морально-психологічною підготовкою військ, воєнною наукою, проводить військово-наукові дослідження, організує і забезпечує військово-патріотичне виховання особового складу, здійснює координаційні, контрольні та інші повноваження у сфері оборони<sup>7</sup>.

На думку В.В. Сокурєнка, Міністерство оборони України належить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади 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 невинного характеру, гідрометеорологічної діяльності. Крім цього, науковець робить висновок, що результати аналізу завдань, функцій та обов'язків Міністерства оборони України свідчать про те, що Міністерство оборони України здійснює не лише військове управління, а військово-політичне та адміністративне управління, при цьому не лише щодо питань адміністрування Збройних сил України<sup>8</sup>.

На нашу думку, автори намагаються більш детально розкрити завдання та функції Міністерства оборони України, вказати на його компетенцію та повноваження, однак не визначають пріоритети, не формують квінтесенцію останнього, не звертають уваги та не вказують на недоліки відповідних його визначень, наведених у нормативно-правових актах, їх одностороннє висвітлення лише деяких аспектів діяльності, не вказують на призначення та головну мету створення, що дало б змогу сформулювати єдине та повне поняття оборонного відомства. Також учені не пропонують та не надають свого поняття, через що загальноживаного єдиного теоретичного визначення поняття «Міністерство оборони України» в науковій сфері на тепер ще немає.

Слід зазначити, що Президент України та Міністр оборони України вже багато років анонсують проведення відповідних реформ у сфері безпеки та оборони країни, які, беззаперечно, стосуються й оборонного відомства, однак до цього часу ані на законодавчому, ані на науковому рівні не запропоновано єдиного та повного визначення поняття «Міністерство оборони України», яке б створило фундамент для проведення системних та фундаментальних реформ у цій сфері. На жаль, автори відповідних реформ зосереджують свою увагу лише на діяльності оборонного відомства, а не на кінцевому результаті його роботи, що, на нашу думку, є неправильним та нелогічним, оскільки саме це необхідно закладати в основу реформування, наукових досліджень і саме це має бути в основі поняття «Міністерство оборони України».

Як бачимо, поняття оборонного відомства має насамперед відображати його істотні ознаки – організаційно-правову форму, мету створення та призначення, головні завдання та функції, місце останнього в системі вищих органів державної влади.

З огляду на наведене доцільним є внесення змін до таких нормативно-правових актів, а саме: частину 1 статті 3 Закону України «Про Збройні сили України» виключити, оскільки остання не відповідає меті та назві статті, не розкриває її зміст, через що є недоречною; абзац 1 статті 10 Закону України «Про оборону України», частини 1

<sup>6</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2001. Т. 3: К–М. 792 с.

<sup>7</sup> Стукалін Т.А. Організаційно-правові засади у сфері оборони України в контексті сучасних ризиків та загроз. Ефективність державного управління: збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України / за заг. ред. В.С. Загорського, А.В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 42. С. 215–222.

<sup>8</sup> Сокурєнко В.В. Публічне адміністрування сферою оборони України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес». URL: [http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Sokurenko/d\\_Sokurenko.pdf](http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Sokurenko/d_Sokurenko.pdf) (дата звернення: 22.01.2018).

та 4 статті 15 Закону України «Про національну безпеку України», пункт 1 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 671 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 року № 730), привести у відповідність до єдиного та повного поняття оборонного відомства, та викласти його в такій редакції: «Міністерство оборони України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади та військового управління, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який забезпечує формування та реалізацію державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військово-будівництві, здійснює військово-політичне та адміністративне управління Збройними силами України для утримання їх у постійній бойовій та мобілізаційній готовності, несе повну відповідальність за їх професійний розвиток, боєздатність та підготовку до виконання завдань за призначенням».

### Анотація

У науковій статті здійснено аналіз нормативно-правових актів, якими визначається поняття «Міністерство оборони України». Наголошено на недоліках цих нормативних актів, виділені головні критерії для формування дефініції Міністерства оборони України та запропоновано єдине і повне визначення досліджуваного поняття, яке доцільно реалізувати в чинних нормативно-правових актах.

### Summary

The analysis of normative-legal acts, which define the concept of the Ministry of Defense of Ukraine is carried out in the scientific article. The shortcomings of these normative acts were noted, the main criteria for the formation of the definition of the Ministry of Defense of Ukraine were highlighted and a unified and complete definition of the concept under study was suggested, which is expedient to implement in the existing normative legal acts.

### Використана література:

1. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> (дата звернення: 08.06.2019).
2. Про Збройні сили України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1934-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> (дата звернення: 08.06.2019).
3. Про внесення змін до Закону України «Про Державну спеціальну службу транспорту» щодо статусу Державної спеціальної служби транспорту : Закон України від 5 грудня 2017 р. № 2225-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2225-19> (дата звернення: 08.06.2019).
4. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 09.06.2019).
5. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 р. № 730) / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF> (дата звернення: 15.06.2019).
6. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2001. Т. 3: К–М. 792 с.
7. Стукалін Т.А. Організаційно-правові засади у сфері оборони України в контексті сучасних ризиків та загроз. *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України / за заг. ред. В.С. Загорського, А.В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 42. С. 215–222.
8. Сокуренок В.В. Публічне адміністрування сферою оборони України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес». URL: [http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Sokurenko/d\\_Sokurenko.pdf](http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Sokurenko/d_Sokurenko.pdf) (дата звернення: 22.01.2018).

Ihor Velma,

Postgraduate at the Department of State and Legal Disciplines and International Law  
H. S. Skovoroda Kharkiv National Pedagogical University