

## ЗАВДАННЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ШТАБА ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ З ПЛАНУВАННЯ ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ

**ОНАЦЬКИЙ Віталій Іванович - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ**

**УДК 342.95 (477)**

**DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2025.3.53>**

У статті наголошено на тому, що розуміння системи завдань лежить в основі осмислення адміністративно-правового статусу будь-якого органу публічної влади. При цьому в діяльності Генерального штаба ЗСУ як суб'єкта військового управління з планування оборони держави за допомогою завдань і функцій реалізується управлінський вплив у військовій сфері, закладаються організаційні основи такого впливу, його соціальне покликання.

З'ясовано, що завдання органів публічної влади мають бути належним чином узгоджені з їх функціями, повноваженнями, принципами, цілями, організаційною структурою, а також бути гнучкими, передбачати певну специфіку під час дії особливих правових режимів, зокрема в частині забезпечення безперервності діяльності та максимальної безпеки в процесі надання публічних послуг та реалізації управлінського впливу, спиратися на цифрові інструменти, створювати можливості для організації багатовекторної міжвідомчої взаємодії, а також для участі громадськості в процесах прийняття рішень.

У контексті аналізу окремих завдань звернено увагу на те, що участь Генерального штабу ЗСУ у реалізації державної політики у сфері оборони забезпечується за рахунок прийняття управлінських рішень у формі наказів і директив, а також в процесі підготовки проєктів законів України та підзаконних нормативно-правових актів з питань оборони держави.

*Ключові слова: завдання, Генеральний штаб Збройних Сил України, суб'єкт військового управління, планування оборони держави, управлінські рішення, технічне оснащення, оборонна політика.*

### **Постановка проблеми**

Розуміння системи завдань лежить в основі осмислення адміністративно-правового статусу будь-якого органу публічної влади. При цьому в діяльності Генерального штабу ЗСУ як суб'єкта військового управління з планування оборони держави за допомогою завдань реалізується управлінський вплив у військовій сфері, закладаються організаційні основи такого впливу, його соціальне покликання.

Окремі зарубіжні вчені-адміністративісти зазначають, що проблеми повноважень і завдань – це організаційні проблеми, що виникають через невідповідності між системою виконання завдань та системою повноважень, а також формальною ієрархією посад [1, с. 643].

З огляду на це завдання органів публічної влади мають бути належним чином узгоджені з їх функціями, повноваженнями, принципами, цілями, організаційною структурою, а також бути гнучкими, передбачати певну специфіку під час дії особливих правових режимів, зокрема в частині забезпечення безперервності діяльності та максимальної безпеки в процесі надання публічних послуг та реалізації управлінського впливу, спиратися на цифрові інструменти,

створювати можливості для організації багатовекторної міжвідомчої взаємодії, а також для участі громадськості в процесах прийняття рішень.

#### **Стан дослідження теми**

Окремим питанням організації управління в Збройних Силах України, аналізу наявних проблем у даній сфері присвячували свої наукові праці В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, П. Д. Біленчук, І. П. Голосніченко, С. М. Гусаров, С. Ф. Денисюк, В. М. Дубінчак, М. В. Завальний, І. В. Зозуля, Т. Є. Кагановська, О. М. Ключев, В. К. Колпаков, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, І. М. Коропатнік, О. І. Миколенко, Р. В. Миронюк, О. М. Музичук, А. А. Русецький, В. В. Сокурєнко, Н. П. Христинченко та інші вчені. Водночас питання завдань Генерального штабу Збройних Сил України як суб'єкта військового управління з планування оборони держави перебували поза увагою дослідників.

#### **Мета і завдання дослідження**

Мета статті полягає в тому, щоб визначити завдання Генерального штабу Збройних Сил України як суб'єкта військового управління з планування оборони держави. На досягнення вказаної мети спрямовані наступні дослідницькі завдання: розглянути теоретичні основи розуміння категорії «завдання» в адміністративно-правовій думці; встановити завдання Генерального штабу ЗСУ, зокрема розкрити зміст тих із них, що пов'язані з військовим управлінням з планування оборони держави.

**Наукова новизна дослідження** полягає в тому, що автором вперше було комплексно досліджено завдання Генерального штабу Збройних Сил України як суб'єкта військового управління з планування оборони держави з урахуванням актуальних тенденцій реалізації оборонної політики держави.

#### **Виклад основного матеріалу**

Як відзначає Д. К. Катрич, «завдання – це кожен зі способів і дій, необхідних для досягнення поставленої мети. Завдання можна вважати етапами у просуванні до не-

обхідного результату, оскільки їх виконання або рішення саме до нього і призводить» [2, с. 19].

При цьому в контексті осмислення даної позиції слід зважати на те, що завдання дещо не доречно ототожнювати з етапами, адже певна градація, ієрархічність властива їм лише в контексті їх розгляду на певних відносно самостійних рівнях. Водночас, з точки зору їх базового розуміння, вони становлять єдину систему, реалізуються одночасно в публічному адмініструванні, формуючи в своїй єдності та взаємообумовленості сутність та зміст діяльності органу публічної влади.

Як зазначається у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, «під завданням розуміється наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа тощо; настанова, розпорядження виконати певне доручення; те, що хочуть здійснити» [3, с. 288]. При цьому, як бачимо, в словниковій літературі закріплено саме адміністративно-правове розуміння завдань як настанов, розпоряджень, заснованих на управлінському впливі. Останнім часом все більшого впливу набувають підходи до розуміння завдань саме в технологічній площині, у тому числі як похідних від технологій штучного інтелекту, інших програм і застосунків, які спрощують виконання тих чи інших завдань.

І. О. Сквірський відзначає, що «завдання більшою мірою характеризують соціальне покликання, призначення того або іншого суб'єкта, вони ближче стоять до мети його утворення, одночасно є визначальними для функцій, тобто функції, які, безумовно, також свідчать про призначення суб'єкта, деталізують і конкретизують завдання, передбачають напрямки діяльності суб'єкта, в яких ці завдання виконуються» [4, с. 169–170]. Так, завдання виступають структурними одиницями, формуючи в своїй сукупності в певних сферах окремі функції.

Завдання Генерального штабу ЗСУ детально прописані у базовому Положенні. До них віднесено «1) участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері оборони, стратегії воєнної безпеки, оборонному плануванні заходів щодо розвитку Зброй-

них 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 застосування 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 станом готовності до виконання завдань з оборони держави Збройних Сил та інших складових сил оборони, які сплановані до передачі в підпорядкування Головнокомандувачу Збройних Сил України» [5].

Здійснюючи більш детальний аналіз окремих таких завдань, варто звернути увагу на те, що участь Генерального штабу ЗСУ у реалізації державної політики у сфері оборони забезпечується за рахунок прийняття управлінських рішень у формі наказів і директив, а також в процесі підготовки проєктів законів України та підзаконних нормативно-правових актів з питань оборони держави.

Варто зважати на те, що процес прийняття рішень включає всі етапи прийняття рішення, починаючи з ідентифікації проблеми, аналізу її причин, визначення її змінних (включаючи збір даних з джерел), перегляду можливих рішень, побудови альтернативних рішень або проєктів, вибору найкращої або найбільш доцільної альтернативи та безпосереднього прийняття рішення. З іншого боку, акт прийняття рішення зазвичай обмежується етапом вибору між альтернативами та вибором відповідної, що призводить до видачі рішення. Поняття як вибору, так і виконання включають прийняття рішень для вирішення проблеми та реалізації рішення. Адміністративні рішення можна розділити на декілька типів на основі різних критеріїв або перспектив. Ці рішення можуть бути простими або складними, гіпоте-

тичними або регуляторними. Найважливіші класифікації включають: за структурою: адміністративні рішення можна класифікувати на дві категорії на основі їх структури: - прості рішення: вони характеризуються своїм незалежним характером і спрямовані на єдину юридичну дію, не пов'язану з іншою юридичною дією. Прикладами є рішення про найм, підвищення по службі або переведення працівників, які є одними з найпоширеніших типів адміністративних рішень. Складні рішення: вони передбачають складний юридичний процес з кількома етапами. Складні рішення охоплюють такі дії, як проведення аукціонів чи тендерів на державні контракти. Щоб адміністративне рішення мало юридичну силу, воно повинно бути чинним для зацікавлених сторін, а його виконання мало розпочатися з певного моменту часу. Рішення вважається чинним для адміністрації з дати його видання, тоді як для фізичних осіб воно набуває чинності з дати, коли вони можуть ознайомитися з його змістом. Це застосовується як шляхом особистого повідомлення для індивідуальних рішень, так і шляхом публікації для регуляторних рішень [6, с. 431-432].

Водночас ефективне прийняття управлінських рішень залежить від кількох ключових якостей: раціональне мислення гарантує, що рішення ґрунтуються на логічному аналізі, а не на емоціях; орієнтовані на процес підходи забезпечують систематичну та ретельну оцінку варіантів; вибірковість забезпечує зосередження на відповідній інформації; підтримка позитивного світогляду сприяє креативності та стійкості перед викликами; відданість гарантує, що рішення з управління проєктами виконуються з відповідальністю; оцінювання дозволяє постійно вдосконалюватися шляхом оцінки результатів та навчання на досвіді, тим самим підвищуючи ефективність прийняття рішень у майбутньому [7].

При цьому одним із ключових завдань Генерального штаба ЗСУ саме як суб'єкта військового управління з планування оборони держави є планування заходів, спрямованих на технічне оснащення Збройних Сил України. Слід погодитися з тим, що в основі виконання даного завдання лежить

діяльність із підготовки і утримання бойових засобів. Так, бойові засоби - зброя, спорядження, обладнання, військова інфраструктура. Підготовка засобів - це будь-яка дія, пов'язана з підготовкою: території для військових потреб, військової інфраструктури, виробництва зброї та обладнання (включаючи оборонно-промисловий комплекс), розробки стратегій та прогнозування потенційних загроз. Утримання засобів - це дія в часі щодо об'єктів, тобто обладнання, озброєння, припасів, військової інфраструктури тощо, а також методів на рівні безпосереднього використання. Ці функції реалізуватиме управління постачанням збройних сил, завданням якого є задоволення всіх матеріальних потреб армії за допомогою будь-яких доступних законних засобів. Це управління охоплює фінансове управління, тобто спосіб отримання, зберігання, витрачання коштів, спосіб підрахунку фінансових звітів, та матеріальне управління, тобто спосіб доставки, обробки та зберігання матеріалів, а також використання та перевірки матеріалів. Потрібно припустити, що військове управління в галузі управління активами (організаційними, людськими, компетенціями, матеріальними, інформаційними) у збройних силах охоплюватиме: персонал, а також управління постачанням збройних сил. Усе, що безпосередньо пов'язано з підтримкою збройних сил у повній бойовій готовності, що розуміється як стан поточної підготовки збройних сил, а також усі умови, дії, що забезпечують їх правильну форму, швидкий розвиток та організоване використання у встановлені терміни для виконання бойових та спеціальних завдань, передбачених у часи кризи та війни, – все це належить до технічної сфери військової діяльності, особливо в мирний час. Це забезпечує оптимальну готовність армії до подальшої бойової діяльності (підготовка та командування, правильне використання військової техніки, озброєння тощо) [8].

Виконання Генеральним штабом ЗСУ завдання із стратегічного планування застосування Збройних Сил передбачає ретельну оцінку наявних та потенційно можливих ризиків. Погоджуємося з тим, що політики та планувальники розрізняють

чотири пов'язані типи ризиків: операційні ризики, пов'язані з поточною структурою сил в межах прийнятних людських, матеріальних, фінансових та стратегічних витрат; ризики оборонного планування або майбутніх викликів, пов'язані з майбутньою здатністю успішно виконувати місії проти спектру потенційних майбутніх викликів; ризики впровадження або управління силами, пов'язані з успішним впровадженням рішень щодо структури сил та планів розвитку сил. Основною проблемою тут є набір, навчання та утримання військового та цивільного персоналу, оснащення сил та підтримка належного рівня готовності; інституційні ризики, пов'язані з можливостями нових командних, управлінських та бізнес-практик. Ризик оборонного планування вимірюється через вплив або наслідок несприятливого результату, враховуючи виникнення певної військової події або іншої події організованого насильства та структуру сил країни. Таким чином, міра ризику є ймовірнісною. Він визначається ймовірністю настання події та очікуваними наслідками у випадку, якщо подія відбудеться [9, с. 31].

Участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері оборони як окреме завдання Генерального штаба ЗСУ як суб'єкта військового управління з планування оборони держави є надзвичайно багатоаспектним у площині публічного управління, як і будь-яке інше завдання, пов'язане з державною політикою. Остання являє собою практичну повсякденну діяльність органів публічної влади (сукупність управлінських рішень, актів, організаційних процесів) із реалізації курсу держави щодо вирішення найважливіших економічних, соціальних, культурних і політичних питань, визначену вищим політичним керівництвом держави, схвалену Парламентом і закріплену в нормативно-правових актах.

Оборонна політика включає політичне керівництво оборонними ресурсами країни в цілому з метою забезпечення національної безпеки, захисту життєво важливих інтересів та досягнення міжнародних цілей держави. Існує щонайменше два теоретичні підходи до оборонної політики, коли ця політика передбачає значні зміни, такі як

стратегічний перегляд або трансформація, або розбудова оборонних інституцій. Один теоретичний підхід є ієрархічним, а інший – цілісним. Обидва базуються на принципі, що оборонний сектор є частиною ширшої архітектури безпеки країни. Ці підходи не є взаємовиключними, і на практиці обидва присутні в управлінні обороною. Ієрархічна модель підкреслює відповідальність усіх урядових органів, залучених до формування та реалізації оборонної політики, та описує кроки, що ведуть до розробки ефективної, доступної та прозорої оборони. Цілісна модель, з іншого боку, зосереджується виключно на взаємозв'язках між різними секторами безпеки [10, с. 104].

### **Висновки**

Таким чином, розуміння системи завдань лежить в основі осмислення адміністративно-правового статусу будь-якого органу публічної влади. При цьому в діяльності Генерального штаба ЗСУ як суб'єкта військового управління з планування оборони держави за допомогою завдань і функцій реалізується управлінський вплив у військовій сфері, закладаються організаційні основи такого впливу, його соціальне покликання.

З'ясовано, що завдання органів публічної влади мають бути належним чином узгоджені з їх функціями, повноваженнями, принципами, цілями, організаційною структурою, а також бути гнучкими, передбачати певну специфіку під час дії особливих правових режимів, зокрема в частині забезпечення безперервності діяльності та максимальної безпеки в процесі надання публічних послуг та реалізації управлінського впливу, спиратися на цифрові інструменти, створювати можливості для організації багатовекторної міжвідомчої взаємодії, а також для участі громадськості в процесах прийняття рішень.

Наголошено, що завдання дещо не доречно ототожнювати з етапами, адже певна градація, ієрархічність властива їм лише в контексті їх розгляду на певних відносно самостійних рівнях. Водночас, з точки зору їх базового розуміння, вони становлять єдину систему, реалізуються одночасно в публічному адмініструванні, формуючи в своїй

єдності та взаємообумовленості сутність та зміст діяльності органу публічної влади.

У контексті аналізу окремих завдань звернено увагу на те, що участь Генерального штабу ЗСУ у реалізації державної політики у сфері оборони забезпечується за рахунок прийняття управлінських рішень у формі наказів і директив, а також в процесі підготовки проектів законів України та підзаконних нормативно-правових актів з питань оборони держави.

Встановлено, що участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері оборони як окреме завдання Генерального штабу ЗСУ як суб'єкта військового управління з планування оборони держави є надзвичайно багатоаспектним у площині публічного управління, як і будь-яке інше завдання, пов'язане з державною політикою. Остання являє собою практичну повсякденну діяльність органів публічної влади (сукупність управлінських рішень, актів, організаційних процесів) із реалізації курсу держави щодо вирішення найважливіших економічних, соціальних, культурних і політичних питань, визначену вищим політичним керівництвом держави, схвалену Парламентом і закріплену в нормативно-правових актах.

### **Література**

1. Lippitt M. E., Mackenzie K. D. Authority-Task Problems. *Administrative Science Quarterly*. 1976. № 21 (4). Рр. 643-660.
2. Катрич Д. К. Мета і завдання Національної поліції України: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Вип. 3. Том 2. С. 18-21.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
4. Сквірський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження : монографія. Харків : Діса плюс, 2013. 428 с.
5. Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України : Указ Президента України від 30 січня 2019 року № 23/2019 // База даних (БД) «Законодавство України»

/ Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/23/2019#Text>.

6. Najm H. A. The Impact of Strategic Planning on Administrative Decision Making: An Applied Study at Wasit University. *Migration Letters*. 2023. № 20 (3). Pp. 426-438.

7. Management Decision Making: Overview, Process, Techniques, and Tools // Worksection. URL: <https://worksection.com/en/blog/management-decision-making.html>.

8. Szynowski R. The notion of military administration. *Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego*. 2019. № 13. URL: <https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-71c9fa95-a7ee-4dc9-9493-bbb07b39a66c>.

9. Tagarev T. The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Components, Relationships (but no Algorithms). *Connections*. 2006. № 5 (1). Pp. 15-34.

10. Bucur-Marcu H., Târâncop C.-M. Defense Institution Building: Training in Support of Defense Planning. *Connections*. 2006. № 5 (1). Pp. 103-115.

#### **TASKS OF THE GENERAL STAFF OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE AS A SUBJECT OF MILITARY MANAGEMENT FOR PLANNING THE STATE'S DEFENSE**

The article emphasizes that understanding the system of tasks is the basis for understanding the administrative and legal status of any public authority. At the same time, in the activities of the General Staff of the Armed Forces of

Ukraine as a subject of military management for planning the state's defense, through tasks and functions, managerial influence in the military sphere is implemented, the organizational foundations of such influence, its social vocation are laid.

It is found that the tasks of public authorities must be properly coordinated with their functions, powers, principles, goals, organizational structure, and also be flexible, provide for certain specifics during the operation of special legal regimes, in particular in terms of ensuring the continuity of activities and maximum security in the process of providing public services and implementing managerial influence, rely on digital tools, create opportunities for organizing multi-vector interdepartmental interaction, as well as for public participation in decision-making processes.

In the context of the analysis of individual tasks, attention was drawn to the fact that the participation of the General Staff of the Armed Forces of Ukraine in the implementation of state policy in the field of defense is ensured by making management decisions in the form of orders and directives, as well as in the process of preparing draft laws of Ukraine and subordinate regulatory legal acts on state defense issues.

**Key words:** tasks, General Staff of the Armed Forces of Ukraine, subject of military command, state defense planning, management decisions, technical equipment, defense policy.