

ПОГЛЯДИ НА ОРГАНІЗАЦІЮ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ ПІДГОТОВКОЮ ДЕРЖАВИ ДО ОБОРОНИ

В. М. Телелим, Ю. В. Пунда, В. А. Косецов

Реагуючи на об'єктивні зміни середовища безпеки навколо України, з метою визначення і реалізації пріоритетів державної політики національної безпеки, а також реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», Президент України Указом від 26 травня 2015 р. № 287/2015 увів у дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» [1].

У новій Стратегії одним із пріоритетних напрямів державної політики національної безпеки України визначено підвищення обороноздатності держави та сформульовано основні завдання у цій сфері. Варто зазначити, що в попередні роки в українській практиці при забезпеченні обороноздатності держави найбільшою проблемою завжди була реалізація поставлених завдань, а серцевиною проблеми – недостатньо ефективний процес управління підготовкою держави до оборони.

Тому метою цієї статті є визначення підходів до організації процесу управління підготовкою держави до оборони, який забезпечить виконання завдань Стратегії національної безпеки України.

Відомо, що поняття «обороноздатність держави» містить багато складників [2], і тому до проблематики обороноздатності прикута увага значної кількості учених різної спеціалізації. Нині дослідження проблем обороноздатності проводяться за дедалі вужчими напрямками з більш глибокою деталізацією та урахуванням широкого спектра чинників і умов. Але частіше проблеми обороноздатності держави розглядаються без належної уваги до організації процесу управління підготовкою держави до оборони, що неминуче призводить до виникнення низки проблем, пов'язаних із необхідністю визначення пріоритетних напрямів підготовки держави до оборони в конкретний момент часу, неможливістю оцінити результативність окремих її складників наявними

методиками і, як наслідок, появою «білих плям», які стають очевидними в умовах кризових ситуацій. Саме тому дослідження проблем управління підготовкою держави до оборони вимагають застосування комплексного (системного) підходу для ретельного врахування важливих взаємозв'язків між окремими її складниками.

Дійсно, держава є однією із вершин трикутника людина (громадянин) – суспільство – держава. Системоутворюючими елементами держави є громадяни, і вона діє в їхніх інтересах. Держава як інститут створюється для реалізації певних функцій, які кожен громадянин поодиноці виконати не в змозі. Разом з реалізацією функцій соціального, економічного, політичного та іншого характеру держава виконує функції забезпечення громадського порядку, національної безпеки й оборони держави. З цієї метою створюється спеціальна система – організаційні структури, органи, установи, організації (елементи сектору безпеки і оборони), які у своїй сукупності формують і реалізують

Телелим Василь Максимович – доктор військових наук, професор, начальник Національного університету оборони України ім. І. Черняхівського

Пунда Юрій Васильович – доктор військових наук, старший науковий співробітник, начальник кафедри стратегії національної безпеки та оборони Національного університету оборони України ім. І. Черняхівського

Косецов В'ячеслав Олександрович – доктор військових наук, професор кафедри стратегії національної безпеки та оборони Національного університету оборони України ім. І. Черняхівського

воєнну політику. Саме держава, діючи в інтересах суспільства та громадян, визначає необхідний рівень підтримування обороноздатності, виділяє ресурси на оборону, визначає напрями воєнного будівництва. При цьому держава, її спеціальні інституції, суспільство та громадяни мають власні цілі й інтереси у процесі воєнного будівництва, які можуть збігатися або заострюватися на етапах визначення генеральної мети і часткових цілей підготовки держави до оборони та ухвалення рішення про розподіл ресурсів. Відповідно систему підготовки держави до оборони можна розглядати як цілеспрямовану соціальну систему, яка складається з окремих цілеспрямованих елементів.

Продуктом діяльності системи підготовки держави до оборони є стан обороноздатності держави, генеральною метою – досягнення необхідного рівня обороноздатності. Під генеральною метою розуміють бажаний результат діяльності системи, недосяжний у короткостроковій перспективі, але якого можна досягнути у довгостроковий період.

Для організації діяльності системи з досягнення генеральної мети, як правило, здійснюють її декомпозицію за функціональною ознакою:

- генеральну мету розділяють на сукупність необхідних часткових цілей, уся сукупність яких є достатньою і необхідною для досягнення генеральної мети;
- досягнення кожної часткової цілі доручають певному підрозділу, і кожен підрозділ відповідає за досягнення не менш ніж однієї часткової мети;
- кожен підрозділ має власну множину часткових цілей, і жодна з його цілей не належить до множини цілей іншого підрозділу.

Такий підхід базується на твердженні, що досягнення кожним підрозділом своїх цілей

забезпечує досягнення генеральної мети системи загалом.

Ураховуючи те, що система підготовки держави до оборони розглядається як складна цілеспрямована соціальна система, яка складається із цілеспрямованих елементів, ефективність управління підготовкою держави до оборони визначатиметься її здатністю якнайповніше використовувати потенціал добровільної праці, інтелекту та мотивів поведінки широкого кола суб'єктів:

- управлінців усіх рівнів, що керують структурними підрозділами системи управління підготовкою держави до оборони;
- підприємців, що управляють економічною діяльністю суб'єктів недержавної форми власності;
- громадян, в інтересах яких функціонує система підготовки держави до оборони і які одночасно є її елементами.

Незважаючи на те, що на вирішення проблем управління такими системами спрямовано значну кількість наукових праць, розроблено низку методик дослідження, останнім часом перевага віддається новим підходам стратегічного управління [3, 4], які за своєю сутністю є теорією і практикою розроблення, прийняття, реалізації та оцінювання результатів виконання взаємопов'язаних управлінських рішень, спрямованих на досягнення довгострокових цілей.

Запровадження стратегічного управління у процес підготовки держави до оборони потребує теоретичного розроблення основних взаємозалежних управлінських процесів (рис. 1), що логічно впливають один з одного. Їм притаманний стійкий зворотний зв'язок і відповідно системний вплив кожного процесу на уся їх сукупність [3].

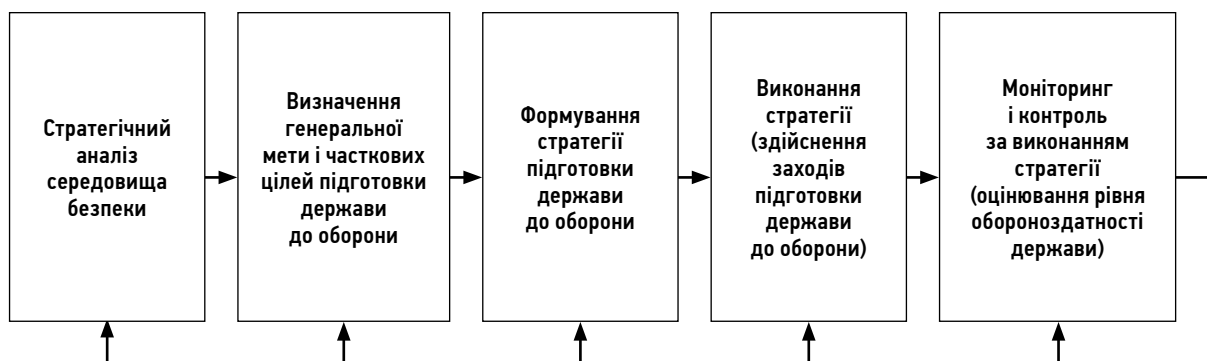


Рис. 1. Основні взаємозалежні управлінські процеси в управлінні підготовкою держави до оборони

Під час здійснення стратегічного аналізу детально вивчаються три середовища: макрооточення; безпосереднє оточення; внутрішнє середовище [5].

З погляду підготовки держави до оборони макрооточення – це об'єктивні геополітичні умови, які неможливо чи практично неможливо змінити зусиллями однієї держави. Макрооточення не є специфічним чи зосередженим на окремій державі, а впливає на всі держави тотожно, хоча ступінь впливу макрооточення на різні держави різний, що пов'язано як із фізико-географічними особливостями, так і з внутрішнім потенціалом держав. При цьому практично кожна держава має обмежені можливості самостійно змінювати макрооточення власними силами.

Аналіз макрооточення зосереджений не просто на вивченні середовища. Його головною метою є прогнозування можливих у середньо- та довгостроковій перспективі викликів і загроз, передбачення можливого конфлікту інтересів, отримання обґрунтованого прогнозу характеру можливих конфліктів, тобто визначення основних зовнішніх чинників, які впливатимуть на забезпечення необхідного рівня воєнного потенціалу за відсутності можливості зворотного впливу на макрооточення.

Для визначення якісних характеристик воєнного потенціалу держави аналіз макрооточення може включати вивчення впливу таких масштабних чинників, як глобальні проблеми людства, глобальна та регіональна воєнно-політична обстановка, тенденції розвитку науки, воєнних технологій, загальні політичні процеси, стан природного середовища і глобальний розподіл стратегічних ресурсів, тенденції розвитку збройної боротьби, характер можливих воєнних конфліктів, напрями зовнішньої та внутрішньої політики сусідніх держав тощо. Головним «продуктом» аналізу макрооточення має бути прогноз воєнно-стратегічного характеру можливого воєнного конфлікту, до якого може бути втягнута Україна. Прогноз має бути сформований як документ-паспорт, що покладається в основу воєнно-стратегічних розрахунків.

Аналіз безпосереднього оточення дозволяє з'ясувати стан тих складників зовнішнього середовища, з якими держава безпосередньо контактує. Зазначимо, що держава може істотно впливати на характер і зміст взаємодії, завдяки аналізу активно брати участь у формуванні додаткових можливостей із запобігання виникненню воєнних конфліктів. Важливо пам'ятати: держава не тільки залежить від безпосереднього оточення, а й активно впливає на нього, формуючи сприятливі умови

для власного існування. Крім того, висновки з аналізу безпосереднього оточення є основою визначення кількісно-якісних характеристик необхідного рівня обороноздатності держави. Аналізувати безпосереднє оточення можна за такими основними складниками: рівень конфліктності відносин із сусідніми державами, стан відносин із провідними державами світу і потужними воєнними блоками, рівень залучення до участі у воєнно-політичних союзах, імовірність отримання зовнішньої військової допомоги тощо. Висновки з аналізу макрооточення та безпосереднього оточення дозволяють сформулювати необхідний рівень спроможностей збройних сил держави та інших військових формувань.

Аналіз внутрішнього середовища розкриває власні можливості, на які може розраховувати держава у процесі забезпечення необхідного рівня спроможностей збройних сил та інших військових формувань; дозволяє краще усвідомити загальну мету і часткові цілі підготовки держави до оборони; правильно визначити зміст і напрями розвитку воєнного потенціалу в аспекті внутрішньої трансформації системи підготовки держави до оборони з метою її наближення до вимог зовнішнього середовища. У сукупності стає можливим оцінити реальний рівень обороноздатності держави та визначити основні напрями розвитку. Аналіз внутрішнього середовища передбачає оцінювання: рівня розвитку національного оборонно-промислового комплексу, потужності національної економіки, ресурсних та науково-технологічних можливостей держави, кадрового потенціалу й інших складників обороноздатності держави тощо.

Таким чином, аналіз внутрішнього середовища має бути спрямований на визначення напрямів досягнення необхідного рівня спроможностей збройних сил та інших військових формувань з урахуванням результатів аналізу зовнішнього середовища. Важливо зауважити, що власні можливості у підготовці держави до оборони не є єдиним імперативом, але можуть слугувати вихідною точкою для подальшого пошуку шляхів власного розвитку.

Висновки зі стратегічного аналізу в інтересах підготовки держави до оборони дозволяють визначити об'єктивні вимоги середовища до рівня обороноздатності та є підставою для формулювання генеральної мети системи підготовки держави до оборони.

Визначення генеральної мети і конкретних цілей підготовки держави до оборони є ключовим процесом стратегічного управління. Відомо, що продуктивність праці індивідуумів, які мають конкретні цілі, вища, ніж продуктивність тих, чії цілі не визначені, або тих, кого

примушують бути продуктивним [6]. Якщо працівники чітко розуміють, яких результатів від них очікують, упевнені, що їх зусилля із досягнення певного рівня продуктивності приведуть до певної винагороди, їх мотивація зростає і вони починають свідомо прагнути досягнення визначеної їм цілі. Якщо мотивовані працівники зібрані в колектив чи структурний підрозділ, то значно зростає і продуктивність підрозділу загалом. Підвищуючи продуктивність усіх підрозділів, можна досягнути підвищення продуктивності системи в цілому. Таким чином, визначення генеральної мети системи має передусім завдання орієнтування і надання цілеспрямованості функціонуванню всіх учасників процесу підготовки держави до оборони, а також є підставою для формування часткових цілей підготовки держави до оборони. Саме для досягнення цих часткових цілей мають бути створені відповідні структурні підрозділи, для яких часткові цілі системи стають генеральною метою.

Генеральна мета системи підготовки держави до оборони має характеризуватися комплексом показників і критеріїв її оцінювання, тобто встановлювати чітко визначений амбітний рівень обороноздатності, сформульований як структурна модель його бажаного стану. Генеральна мета має бути зрозуміло описана, містити комплекс показників і їх значень, що повною мірою описують бажаний стан об'єкта управління, а також обов'язкові часові межі досягнення бажаного стану.

На сьогодні в Україні превалюють евристичні підходи до визначення необхідного рівня обороноздатності держави, проте саме необхідність науково обґрунтованого визначення генеральної мети системи підготовки держави до оборони, доведення її до суспільства, політичного й економічного істеблїшменту, а також звітування перед ними про ступінь його досягнення і визначає найістотнішу вимогу до системи стратегічного управління підготовкою держави до оборони в умовах ліберальної економіки та демократичного суспільства.

Необхідно враховувати і те, що досягнення необхідного рівня обороноздатності держави є метою функціонування всієї системи підготовки держави до оборони. У результаті вирішення завдання цілепокладання системою стратегічного управління підготовкою держави до оборони має бути чітко сформульований очікуваний рівень обороноздатності держави, що відповідає вимогам, які висувуються до мети і цілей як управлінських категорій:

- конкретності – однозначного трактування очікуваних значень часткових показників рівня обороноздатності держави;

- вимірності – формулювання очікуваних значень часткових показників рівня обороноздатності держави в характеристиках, які визначають зрозумілі кількісні орієнтири і є основою для оцінювання досягнутих результатів;
- досяжності – урахування наявних ресурсів та можливостей для уникнення формулювання утопічних пропозицій;
- прийнятності – формулювання з урахуванням потреб, цінностей, традицій суспільства і громадян як невід'ємних учасників забезпечення обороноздатності;
- гнучкості – відсутності категоричних висновків і можливості врахування змін у середовищі безпеки, а також раптової непередбаченої появи нових викликів, загроз, сприянь і можливостей;
- хронометрованості – визначення термінів досягнення проміжних цілей [7].

Оскільки досягнення генеральної мети є складним, багатоаспектним завданням, то на наступному етапі здійснюють її декомпозицію – розподіляють на декілька цілей, тобто конкретніше визначають бажані результати розвитку воєнного потенціалу, сукупне досягнення яких дозволить забезпечити його бажаний рівень. Цей метод, що отримав назву «дерево цілей», широко застосовують у практиці управління успішних державних та економічних структур [8]. За допомогою «дерева цілей» описують їх впорядковану ієрархію, для чого здійснюють послідовну декомпозицію генеральної мети на часткові цілі з дотриманням певних принципів:

- під час декомпозиції генеральної мети враховують, що реалізація усього переліку цілей нижчого рівня є необхідною і достатньою умовою досягнення цілі вищого рівня;
- під час формулювання цілей визначають очікувані результати діяльності, а не способи їх досягнення;
- під час визначення генеральної мети враховують ресурси, якими держава реально забезпечена;
- цілі одного рівня не мають бути взаємозалежними і перетинатися;
- на найнижчому рівні «дерева цілей» мають бути завдання конкретних виконавців, забезпечених необхідними ресурсами, що можуть бути виконані в установлені терміни з необхідним результатом.

Правильно побудоване «дерево цілей» надалі легко може бути трансформоване у програми та плани. Але основою для розроблення ефективних програм та планів підготовки держави до оборони має бути попередньо сформована відповідна стратегія. Саме ця стратегія і є управлінським впливом, який має сформувати стратегічний рівень управління. На цьому етапі ухвалюють рішення щодо конкретизації напрямів, на яких необхідно зосередити основні зусилля держави щодо забезпечення її обороноздатності з урахуванням як наявних, так і прогнозних ресурсних можливостей держави.

Процес управління реалізацією стратегії (стратегічними змінами) – найвідповідальніший і найскладніший етап стратегічного управління. Часто оголошену стратегію неможливо реалізувати через неправильно здійснений аналіз і отримані висновки, неврахування ресурсних можливостей держави, виникнення непередбачуваних змін у зовнішньому середовищі. Однак здебільшого стратегії не виконуються тому, що система управління не може належним чином залучити наявний потенціал для реалізації стратегії, особливо кадрові ресурси.

На стратегічному рівні основним завданням етапу виконання стратегії є створення необхідних передумов для її успішної реалізації, тобто здійснення стратегічних змін у системі підготовки держави до оборони, що переводять її в стан, у якому система буде готова до втілення стратегії в життя. Цей процес передбачає:

- створення відповідної структури і механізму функціонування системи підготовки держави до оборони;
- розподіл часткових цілей між виконавцями;
- забезпечення виконавців необхідними ресурсами для досягнення визначених цілей;
- постійний моніторинг ступеня реалізації цілей виконавцями, стану усіх контрольованих показників середовища безпеки та системи підготовки держави до оборони загалом;
- підтримання відповідної культури реалізації стратегії.

На цьому етапі основною сучасною характерною особливістю реалізації стратегії підготовки держави до оборони є розроблення відповідних державних програм і планів, із залученням для виконання яких також недержавних учасників: виробників озброєння і військової техніки та населення. Сучасні умови унеможливають пряме директивне управління ними і потребують передусім узгодження цілей підготовки держави до оборони та

завдань і можливостей зазначених суб'єктів. Саме тому стратегія підготовки держави до оборони обов'язково має включати бачення основних характеристик і кількість основних зразків озброєння, якими бажано забезпечити Збройні Сили України в довгостроковій перспективі. Це дозволить виробникам спланувати напрями перспективних досліджень та капіталовкладень. Очевидним є той факт, що такий підхід значно ефективніший за директивне управління, проте потребує високого ступеня довіри між державою та недержавними суб'єктами економіки. Крім економічних аспектів, стратегія підготовки держави до оборони має передбачати і соціальні. На сьогодні вже очевидно є неможливість управління суспільством методами тридцятирічної давнини. Адже основна мета підготовки держави до оборони полягає у забезпеченні безпеки кожного громадянина, а певні обмеження, які покладатимуться на громадян у вигляді податків чи необхідності військової служби, будуть спрямовані саме на безпеку суспільства загалом і кожного громадянина зокрема, а не розпорочені на другорядні напрями. Саме такі, нематеріальні, проте надзвичайно важливі аспекти і передбачає підтримання відповідної культури підготовки держави до оборони.

Процес оцінювання і контролю за рівнем обороноздатності держави – дуже важливий етап циклу стратегічного управління підготовкою держави до оборони, що забезпечує стійкий прямий і зворотний зв'язок між перебігом процесу підготовки держави до оборони та ступенем досягнення генеральної мети і часткових цілей цього процесу. Оцінювання і контроль має два важливі складники: постійний моніторинг процесу підготовки держави до оборони, а також обов'язкове періодичне оцінювання ступеня досягнення визначених стратегічними документами часткових цілей. Основними складниками контролю за рівнем обороноздатності держави є визначення показників контролю та їх критеріїв (як правило, на етапі визначення цілей), розроблення методики оцінювання рівня обороноздатності держави за визначеними показниками, зіставлення отриманих значень з очікуваними, з'ясування причин відхилень у разі виявлення їх у результаті оцінювання, розроблення варіантів корегування процесу підготовки держави до оборони для наближення реальних значень часткових показників оцінювання рівня обороноздатності держави до очікуваних (у разі потреби й можливості).

Висновки на основі результатів оцінювання і контролю за рівнем обороноздатності держави є підставою для ініціювання діяльності на будь-якому з попередніх етапів стратегічного управління.

Стратегічний контроль спрямований на з'ясування того, якою мірою реалізація стратегії сприяє досягненню визначених генеральної мети і часткових цілей. Це принципово відрізняє стратегічний контроль від поточного або оперативного. У центрі уваги стратегічного контролю перебуває не правильність виконання окремих робіт, функцій і операцій, а визначення ступеня досягнення генеральної мети та часткових цілей підготовки держави до оборони.

Ефективне виконання зазначених етапів дозволить забезпечити якісне розроблення та реалізацію положень важливого документа стратегічного планування у сфері підготовки держави до оборони – Стратегії підготовки держави до оборони, що може бути складовою частиною Стратегії воєнної безпеки України.

Можливим варіантом структури Стратегії підготовки держави до оборони може бути:

I. Вступна частина:

1.1. Місце і роль Стратегії підготовки держави до оборони в системі документів державного стратегічного планування.

1.2. Стратегічні настанови, короткі висновки зі стратегічного аналізу.

II. Основна частина:

2.1. Стан середовища безпеки.

2.2. Генеральна мета і часткові цілі підготовки України до оборони.

2.3. Напрями реалізації генеральної мети підготовки України до оборони:

- формування воєнного потенціалу держави;
- створення умов для ефективного використання воєнного потенціалу на території України;
- формування кадрового потенціалу і забезпечення його готовності до виконання завдань;
- формування ресурсного потенціалу.

2.4. Завдання та очікувані спроможності сил оборони.

2.5. Побудова перспективної структури і складу сил оборони.

III. Заключна частина.

Стратегію підготовки держави до оборони можна вважати якісною за дотримання таких умов:

- базується на реальній оцінці ситуації як усередині країни, так за її межами;
- окреслює реалістичні напрями досягнення визначеного рівня обороноздатності держави (якісна стратегія має бути спрямована на досягнення максимально можливого результату з реально доступними ресурсами);
- підвищує інтенсивність роботи системи підготовки держави до оборони (якісна стратегія має забезпечувати відчутне зростання спроможностей сил оборони та інтенсивність їх підготовки).

Безумовно, в існуючому нормативно-правовому полі Стратегія підготовки держави до оборони не передбачається до видання як окремий документ, проте існує об'єктивна необхідність включення її до складу Стратегії воєнної безпеки України, що позитивно вплине на обороноздатність держави.

Місце Стратегії підготовки держави до оборони у загальній структурі нормативно-правової бази України у сфері оборони показано на рисунку 2.

Свою чергою, розділи Стратегії підготовки держави до оборони на рівні департаментів чи інших структурних одиниць центральних органів виконавчої влади стають основою формування відповідних програм та планів за напрямом діяльності. Запровадження такого підходу дозволить надати цілеспрямованості діяльності системи підготовки держави до оборони й отримати відчутний результат – наближення реального рівня обороноздатності до вимог сучасної воєнно-політичної та воєнно-стратегічної обстановки.

Загалом стратегічний процес має бути перманентним. За сучасних умов неможливо передбачити все до дрібниць і потім тривалий час діяти відповідно до розробленої стратегії без змін. Природно, що непередбачуваний характер розвитку збройної боротьби, зміни у воєнно-політичній та воєнно-стратегічній обстановці, у відносинах із сусідніми і провідними державами, поява нового озброєння та нових концепцій ведення збройної боротьби можуть спричинити старіння стратегії, тому завдання її удосконалення є постійним. Стратегія завжди має поєднувати в собі заплановану прогностичну лінію поведінки з урахуванням можливих змін середовища безпеки.

Таким чином, у статті висвітлено основні проблеми управління підготовкою держави до оборони, окреслено можливі шляхи їх подолання, основою яких є запровадження підходів теорії стратегічного управління в практику управління підготовкою держави до оборони.

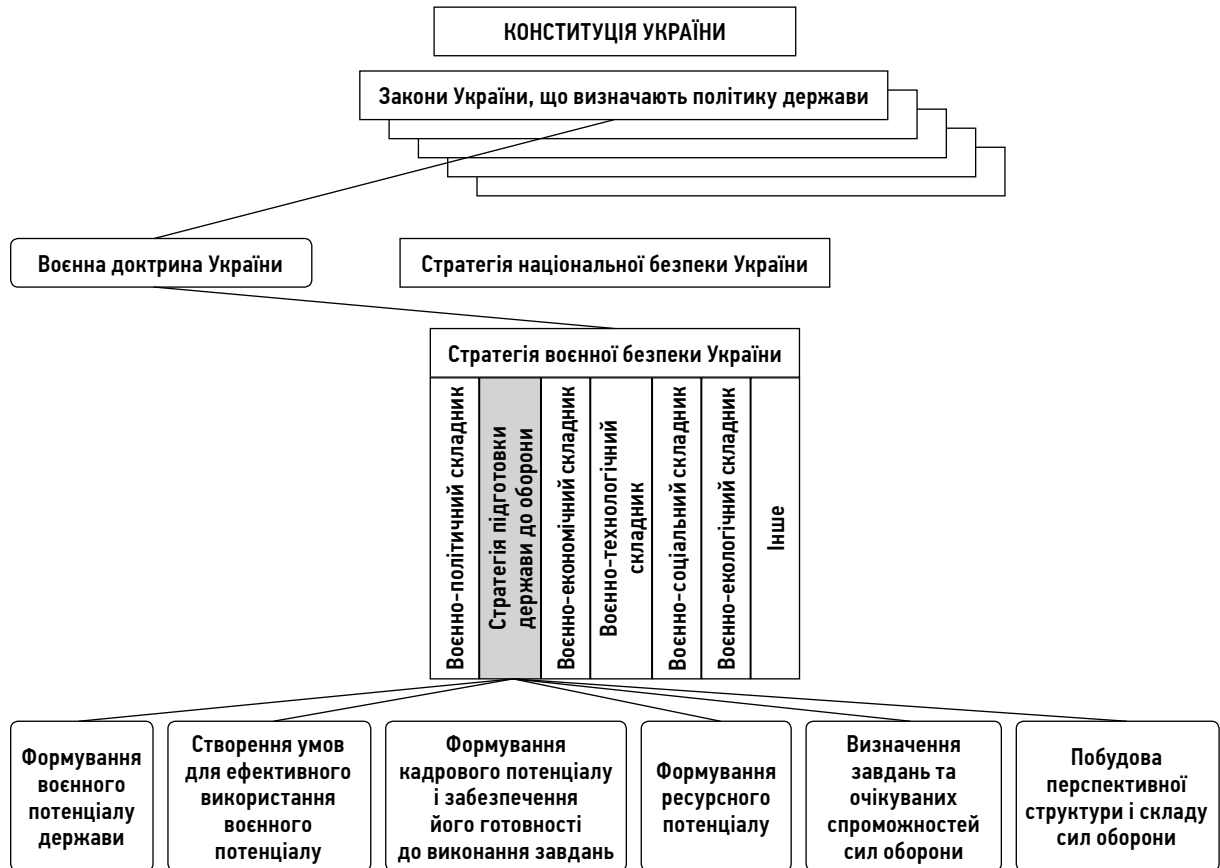


Рис. 2. Місце Стратегії підготовки держави до оборони у загальній структурі нормативно-правової бази України у сфері оборони

Список використаних джерел

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України». Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.president.gov.ua/documents/19521.html]
2. *Военный энциклопедический словарь* / Пред. гл. ред. комиссии Н. В. Огарков. – М. : Воениздат, 1983. – 863 с.
3. Томпсон А. А. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии / А. А. Томпсон, А. Дж. Стрикленд ; пер. с англ. – М. : ЮНИТИ, 1998. – 576 с.

4. Кокошин А. А. Стратегическое управление: теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России / А. А. Кокошин. – М. : МГИМО, РОССПЭН, 2003. – 528 с.
5. Грант Р. М. Современный стратегический анализ / Р. М. Грант ; пер. с англ. под ред. В. Н. Фунтова. – [5-е изд.]. – СПб. : Питер, 2008. – 560 с. с ил.
6. Хансейкер Ф. Искусство управления людьми / Филлип Хансейкер, Энтони Алессандра ; пер. с англ. В. Кашникова. – М. : ФАИР-ПРЕСС, 2004. – 352 с.
7. Друкер П. Энциклопедия менеджмента / П. Друкер ; пер. с англ. – М. : ИД «Вильямс», 2004. – 432 с.
8. Райзберг Б. А. Программно-целевое планирование и управление : учебник / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 428 с.