

УДК 35.081.7

Є.Б. Смірнов

Харківський університет Повітряних Сил імені Івана Кожедуба, Харків

ОЦІНКА ПОВНОТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ І ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНАМИ ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ

Визначається порядок оцінки повноти реалізації наданих повноважень і відповідальності органами управління в ієрархії управління Збройними Силами.

Ключові слова: повноваження і відповідальність органів управління, ефективність управління.

Вступ

Постановка проблеми. При створенні програм реформування Збройних Сил України звичайною справою є визначення структур управління військовими організаціями. При цьому іноді не звертається увага на дотримання певних принципів теорії управління.

Так на трьох рівнях структури Збройних Сил (стратегічному, оперативному і тактичному) мають розташовуватися від чотирьох до шести рівнів органів управління, яким підпорядковуються відповідні військові організації.

За мінімальною класифікацією виконуваних функцій до стратегічного рівня управління відносяться ті органи управління, які формують стратегічні цілі і шляхом прийняття рішення ставлять стратегічні завдання, наприклад, збройними силами, іншим відповідним військовим формуванням. Функція перетворення стратегічних цілей в оперативні вимагає наявності окремих органів управління оперативно-стратегічного рівня управління, які шляхом прийняття рішення ставлять оперативні завдання військам (силам). Функції перетворення оперативних цілей в тактичні також потребують наявності органів управління оперативно-тактичного рівня, які визначають тактичні завдання з'єднанням і частинам та здійснюють управління ними на полі бою.

Порушення принципів розподілу функцій між органами управління в ієрархії збройних сил може призвести до зниження значення показника ефективності застосування військ (сил). Причиною стає виникле протиріччя між принципом єдиноначальності і принципом функціонального розподілу повноважень між органами управління, що пояснюється нестачею створюваних рівнів органів управління й тому може статися ситуація, коли одна людина буде приймати рішення, а інша буде вести війська в бій.

Мета статті. Необхідно визначити порядок оцінювання повноти реалізації повноважень і відповідальності органами управління на різних рівнях ієрархії Збройних Сил.

Викладання основного матеріалу

Основними органами на кожному з рівнів управління визначаються відповідні командувачі, командири, які мають виконують основні функції командування: прийняття рішень, постановки оперативних (бойових) завдань, ведення в бій.

Функціонування органів управління здійснюється на підставі делегованих повноважень, виходячи з яких визначаються функціональні обов'язки кожній посадовій особі органів управління.

Основною вимогою щодо організації управління є дотримання рівноваги між обсягом повноважень органів управління та рівнем відповідальності (рис. 1).

Перебільшення обсягу повноважень може призвести до волюнтаризму та свавілля, а ситуація, коли «повноважень недостатньо за визначеним рівнем відповідальності», може призвести до управлінського паралічу (рис. 1). Причому в умовах недостатньої відповідальності і недостатніх повноважень збройні сили застосовують таку тактику, раціональність якої полягає в уникненні зіткнень з противником, в необхідності з'єднанням і частинам постійно ховатися від противника, що забезпечує противнику досягнення своїх стратегічних цілей.

Воєнне управління розділяється на два види управління: адміністративно-господарське й оперативне управління. Оперативне управління є найбільш важливим видом воєнного управління – управління операціями (бойовими діями) військ (сил) й тому передбачається, якщо завдання оперативного управління будуть виконаними, то й завдання адміністративного управління будуть виконаними також. Історія розвитку збройних сил різних держав показує, що для мирного часу до керівництва військами (силами) залучаються одні командири, як правило, з господарськими здібностями, а в особливий період від народу висуваються інші командири, з іншими властивостями, з іншими знаннями і якостями.

Пріоритетним серед видів управління є оперативне управління. Основними принципами опера-

тивного управління є: єдиноначальність; централізація управління з наданням підлеглим ініціативи у визначенні способів виконання поставлених їм завдань; твердість і наполегливість у реалізації прийнятих рішень; оперативність і гнучкість при

реагуванні на зміни обстановки; особиста відповідальність командирів за прийняті рішення, результати застосування підлеглих військ (сил) та виконання ними поставлених завдань; висока організованість й творчість у роботі командирів і штабів.

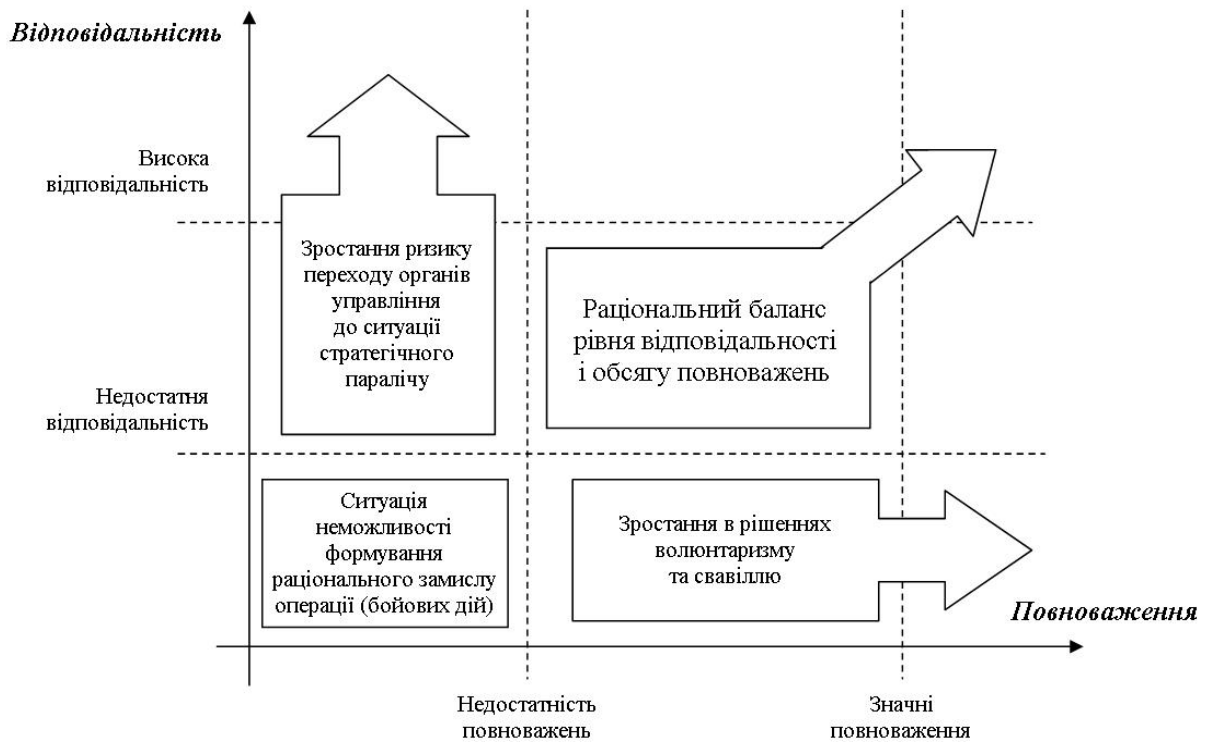


Рис. 1. Пояснення щодо необхідності збалансованості рівня відповідальності органів управління з їх повноваженнями

На кожному рівні управління Збройних Сил України є основні (командувачі, командири) і допоміжні органи управління (начальники родів військ, родів авіації, спеціальних військ, начальники відділів, служб). Тому ще з часів Олександра Македонського виникала задача – розділення функцій управління між основними і допоміжними органами управління у всій ієрархії управління Збройними Силами.

Військове законодавство, закріплюючи й регулюючи конкретні правові форми реалізації принципу єдиноначальності на правовій основі, вирішує наступні основні завдання.

По-перше, військове законодавство виходить з того, що командирів-єдиноначальників повинен бути наданий такий обсяг повноважень, який забезпечував би безумовний контроль командира над усіма сторонами життя й діяльності військової частини і його самостійність в одноосібному прийнятті рішень з основних питань управління. Це завдання вимагає правильного розподілу функцій управління, обов'язків і повноважень між посадовими особами, що знаходяться у нього у підпорядкуванні.

По-друге, завдання правового регулювання єдиноначальності на правовій основі полягає в тому, щоб забезпечити дотримання принципу законності

військового управління, тобто створити достатні правові гарантії того, щоб єдиноначальність здійснювалася не інакше, як на основі й для виконання законів України.

Поняття законності вченими-правознавцями визначається як політико-правовий режим [1], що характеризується точним і неухильним дотриманням положень Конституції, виконанням Законів України, загальновійськових статутів, Бойових Статутів родів військ Збройних Сил, Настанов, Керівництв з організації бойової роботи та інших соціальних, політичних і правових приписань усіма суб'єктами права. Юридична наука розглядає законність у соціальному, політичному, юридичному й психологічному аспектах.

Соціальний аспект містить у собі вимоги суспільства до держави й праву, виконання яких необхідно для його нормального функціонування й розвитку. Політичний аспект виражає необхідність прийняття й виконання таких рішень, які сприяють виконанню приписань правових норм усіма суб'єктами права.

Юридичний аспект проявляється в правотворчій і правозастосовній діяльності, спрямованій на прийняття й реалізацію необхідних правових норм.

Психологічний – виражається в розумінні й усвідомленні необхідності виконувати правові приписання й у конкретних психологічних переживаннях людей, пов'язаних із правотворчою й правозастосовною діяльністю держави.

Реалізація основних принципів управління передбачає розділення повноважень між всіма органами управління на всіх рівнях.

Повноваження органів управління Збройних Сил розглядаються як обмежені обов'язки і права, офіційно надані органам військового управління з прийняттям відповідних рішень щодо здійснення підготовки до воєнних дій та їх ведення шляхом раціонального використання наявних ресурсів.

Делегування повноважень є процесом передачі частини функцій командира іншим допоміжним органам управління для досягнення конкретних цілей військової організації. Делегування повноважень здійснюється для покращення та оптимізації процесів підготовки та прийняття рішення командиром. Суть цього поняття полягає у тому, що командир віддає частину проблем таким допоміжним органам управління, які краще її розуміють, очікує допомоги у пошуку раціональних шляхів її вирішення за певними напрямками відповідальності.

Повноваження розділяються за двома типами: лінійні і штабні [2 – 5]. Лінійні повноваження передаються безпосередньо з одного рівня управління на інший та відповідають основній функції – командування. Штабні повноваження ґрунтуються на виконанні лише окремих функцій на одному з командиром рівні управління.

Отже існує два види делегування повноважень. Лінійні повноваження складають суть класичної концепції передачі повноважень, а штабні повноваження делегуються за другою концепцією, коли передача управління допоміжному органу надається всередині організації на одному рівні для вирішення часткового завдання обмеженим колом осіб.

Обидва види делегування повноважень притаманні військовій організації. Так класична концепція в системі управління збройних сил передбачає процес розділення стратегічної мети воєнних дій на оперативні, які делегуються у наказовому вигляді командирам на оперативний рівень управління, які, у свою чергу, розділяють кожну оперативну мету на тактичні цілі, які також делегуються у наказовому вигляді командирам на тактичний рівень управління.

Друга концепція реалізується командувачами (командирами) на кожному з рівнів управління шляхом надання штабних повноважень: добути інформацію, провести розрахунки, підготувати варіанти застосування родів військ (родів авіації), спеціальних військ, врешті решт, подзвонити, довести до підпорядкованих військ (сил) розпорядження. Важ-

ливим при цьому є те, що в даному випадку підлеглі не приймають на себе повноваження, пов'язані з функцією командування, яка залишається за основним органом управління – за командиром. Якщо допоміжні органи управління виходять за рамки наданих повноважень, то такий випадок є порушенням й трактується як «перевищення повноважень» з різними наслідками відповідальності.

Штабні повноваження у свою чергу мають також деяку градацію [2 – 5]. Основними штабними повноваженнями є рекомендаційні повноваження, які полягають у наданні консультацій основному органу управління (командиру) з боку окремих функціональних спеціалістів (по авіації, по ППО, по ЗРВ, по РТВ тощо). Але командувачі (командири) можуть й не враховувати пропозиції допоміжних органів управління, вони мають право діяти за власним розсудом, тому що мають повну відповідальність за виконання поставленого завдання.

Другий вид штабних повноважень пов'язується з необхідністю обов'язкового узгодження прийнятих рішень. Такий випадок може статися в умовах реалізації прийнятих рішень в інтересах виконання завдання іншого командира. Тоді один командир узгоджує прийняте рішення, а інший – його затверджує.

Існують паралельні повноваження, які встановлюють деяку систему контролю за прийнятими рішеннями, що створює певну рівновагу владі з метою недопущення грубих помилок в рішеннях. Так відповідні плани операції (бойових дій) підписуються декількома посадовими особами (командиром і начальником штабу, начальником штабу і начальником роду військ тощо).

Існуючі в теорії функціональні повноваження не реалізуються у Збройних Силах, тому що суперечать принципу єдиноначальності у військових організаціях. Дані функціональні повноваження стають в рівень з лінійними повноваженнями й дають можливість особі, яка наділена функціональними повноваженнями відмінити прийняте рішення або наказ. В той же час необхідно зауважити, що лінійні повноваження мають місце у всередині допоміжних органів управління: начальник роду військ по відношенню до своїх підлеглих має лінійні повноваження.

Є інший аспект аналізу повноважень і відповідальності. Але з початку доцільно уявити поняття відповідальності.

Відповідальність має два боки по відношенню до командира як основного органу воєнного управління. З одного боку, відповідальність – це зовнішні від командира зобов'язання, які покладені на нього у визначеній діяльності, а, з іншого боку, – це внутрішня властивість командира, яка формує його як особистість, здатною приймати певні рішення, їх реалізовувати в ході визначеної діяльності та відповідати за її результати.

Якщо повноваження делегуються іншим органам управління, то відповідальність не може бути переданою іншій людині. Лише лінійні повноваження делегуються іншому командирові з наданням йому влади і відповідальності за правильне використання ресурсів підпорядкованої йому воєнної організації. При цьому влада являє собою реальну здатність діяти та впливати на розвиток ситуації.

В загальному сенсі відповідальність трактується як відношення залежності людини від того, що сприймається ним в якості визначальної підстави для прийняття рішення та здійснення певних дій. Відповідальність – це вольова особистісна якість людини, яка проявляється в здійсненні контролю за своєю діяльністю та підлеглих. Уїнстон Черчіль казав, що відповідальність є ціною, яка сплачується за користування владою.

Відповідальність має власну міру, як ступінь відповідності значень якісних й кількісних показників ефективної діяльності командира значенням якісних і кількісних показників ефективності, яку можна було б отримати при виконанні зобов'язань, що були покладені на нього. Іншими словами можна сказати, що відповідальність буде визначатися ступенем реалізації отриманих повноважень органу управління для досягнення поставлених цілей.

Безумовно цей показник відображає багатofакторні процеси діяльності не тільки самого командира, але й допоміжних органів управління, підпорядкованих командирів з'єднань та частин.

Відповідальність треба визначати як повну (необмежену), так і субсидіарну (яка, крім командира, розділяється ще декількома посадовими особами). Повна відповідальність визначається принципом єдиноначальності з боку командира, який несе саме таку відповідальність і за підготовку, і за ведення бойових дій з'єднанням, частиною, якою він командує. Субсидіарну відповідальність умовно може нести ще й начальник штабу, який має право в особливих випадках віддавати накази від імені командира і брати на себе безпосереднє управління.

Таку ж відповідальність за управління бойовими діями несе заступник командира, який, знаходячись на запасному командному пункті, у випадку втрати зв'язку між основним КП та з'єднаннями, частинами, підрозділами, взяв управління бойовими діями на себе.

Штабні повноваження, які отримують від командира допоміжні органи управління на одному рівні управління, несуть відповідальність лише перед командиром й доповідають про результати своєї діяльності лише йому.

Процесами реалізації відповідальності є: оцінювання обсягу поставлених завдань та співставлення їх з обсягом повноважень, цілеутворення (формування варіанта дерева цілей), формування

варіантів замислу виконання завдань, заслуховування, обговорення, проведення обґрунтування варіантів замислу, складання багатоваріантного замислу та багатоваріантної цільової функції управління, делегування повноважень, прилюдне доведення прийнятого рішення, його затвердження, контроль досягнення визначеної системи цілей, оцінка ризиків, звітність, практичні висновки.

Основним показником ефективності функціонування органів управління пропонується використовувати ступень реалізації органами управління делегованих повноважень Q_{ij} (i – рівень управління в ієрархії Збройних Сил, j – вид бойової діяльності). За наданим визначенням поняття повноважень такий показник ефективності характеризуватиме ступень раціональності у використанні виділених ресурсів органу управління для досягнення поставленої мети операції (бойових дій).

Основним методом прогнозування результатів спланованої операції (бойових дій) є імітаційне моделювання бойових дій за визначеним варіантом замислу. В ході імітаційного моделювання у визначеному масштабі часу розраховуються показники ефективності бойових дій.

Кожен з показників відповідним чином впливає на ступінь досягнення визначеної мети бойової діяльності. Командир, що приймав рішення, повинен визначитися з переліком показників, які будуть використовуватися для критерійної оцінки досягнення мети діяльності.

Показники ефективності, що характеризуватимуть функціонування системи у цілому, доцільно називати системними (P_{c_n}), а ті, що характеризують окремі елементи системи, поелементними (P_{ec_k}), $n, k \in N, k \neq n$.

Системні показники і критерії ефективності дозволяють оцінювати прийняті рішення на відповідність їх головній меті ведення операції (бойових дій), а поелементні показники і критерії дозволяють оцінити відповідність цілей елементів системи головній меті ведення бойових дій.

Побудова ієрархічного «дерева» цілей під час прийняття рішення та аналіз відповідності цілей головній меті бойових дій є однією з вимог при формалізації процесу прийняття рішення з багатокритерійною оцінкою результатів.

Отже в результаті моделювання або в ході ведення операції (бойових дій) приймаються відповідні рішення, при цьому розраховуються значення системних і поелементних показників ефективності P_{c_n} та P_{ec_k} . Тоді на поточний час (t) ступінь реалізації наданих органам управління повноважень можна розрахувати за формулою (1):

$$Q_{ij}(t) = \frac{P_{c_n}(t)}{P_{c_n}^{\max}}, \quad Q_{ij}^{ec}(t) = \frac{P_{ec_k}(t)}{P_{ec_k}^{\max}}, \quad (1)$$

де $R_{c_n}^{\max}$, $R_{еск}^{\max}$ – відповідний показник ефективності операції (бойових дій) для конкретного варіанта дій противника, значення якого можна отримати при повному використанні можливостей виділених ресурсів. Тобто ці значення показника ефективності характеризують потенційні можливості військ (сил) для конкретного варіанта дій противника.

В умовах не обмеженого ресурсного забезпечення ступень реалізації наданих повноважень прагне досягти одиниці, але реальні приклади моделювання динаміки бойових дій в реальних умовах ресурсного забезпечення показують, що значення цього показника можуть знаходитися в межах 0,1..0,5, причому 0,5 рахується достатнім для виконання умов досягнення визначеної мети операції (бойових дій).

Висновки

Таким чином, введений показник ступеня повноти реалізації наданих органам управління повноважень дозволяє не тільки оцінювати ступінь відповідальності за прийняті рішення, але й може допомогти командувачам (командирам) оцінювати ефективність створюваних варіантів замислу застосування військ (сил) при прийнятті ними відповідних рішень.

Список літератури

1. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность: Очерк теории / С.Н. Братусь – М., 1976. – 214 с.
2. Ключников В.В. Требования законности: понятие, виды, генезис / В.В. Ключников // Конституционная законность и прокурорский надзор: сборник статей. – М., 1997. – С. 134-139.
3. Гибсон Дж.-Л. Организации: поведение, структура, процессы: пер. с англ. / Дж.-Л. Гибсон, Дж.-М. Иванцев, Дж.-Х. Донем. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 660 с.
4. Кнорринг В.И. Искусство управления / В.И. Кнорринг. – М.: БЕК, 1977. – 528 с.
5. Томпсон А.А. Стратегический менеджмент: пер. с англ. / А.А. Томпсон, А.Д. Стрикленд. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 928 с.
6. Управление организацией / под ред. А.Г. Поршнева, З.П. Румянцевой, Н.А. Соломатина. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 669 с.

Надійшла до редколегії 9.01.2014

Рецензент: д-р військ. наук, проф. В.І. Ткаченко, Харківський університет Повітряних Сил ім. І. Кожедуба, Харків.

ОЦЕНКА ПОЛНОТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНАМИ ВОЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Е.Б. Смирнов

Определяется порядок оценки полноты реализации предоставленных полномочий и ответственности органами управления в иерархии управления Вооруженными Силами.

Ключевые слова: полномочия и ответственность органов управления, эффективность управления.

ESTIMATION OF PLENITUDE OF REALIZATION OF PLENARY POWERS AND RESPONSIBILITY BY ORGANS OF MILITARY MANAGEMENT

E.B. Smirnov

The order of estimation of plenitude of realization of the given plenary powers and responsibility is determined by management organs in the hierarchy of management Military Powers.

Keywords: plenary powers and responsibility of management organs, management efficiency.