

Олександр Істратов

## ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджується співвідношення між державним та військовим управлінням. Виділяються сутнісні риси військового управління, його різновиди та функції. Робиться висновок, що військове управління це регулюючий, забезпечувальний, виконавчий та організуючий вплив органів державної влади в межах військової організації держави та безпосереднє керівництво військовими формуваннями і установами з метою виконання завдань з забезпечення оборони та військової безпеки держави та суспільства.

**Ключові слова:** державне управління, військове управління, оборона.

постановка проблеми

Конституція України (ст. 17, 65) закріплює, що захист суверенітету і територіальної цілісності України є найважливішою функцією держави, справою всього Українського народу. Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є обов'язком громадян України. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України (ЗСУ). Виконання таких відповідальних функцій передбачає наявність високоефективної системи управління, що покликана здійснювати розпорядницькі та виконавчі функції в межах воєнної організації держави (ВОД) в цілому та безпосередньо у ЗСУ. Організаційна структура органів військового управління (ВУ), правові та організаційні аспекти їх діяльності, функції та завдання багато в чому визначають чи життєздатна та ефективна система державного управління (ДУ) у військовій сфері.

аналіз останніх досліджень і публікацій

У зв'язку із тим дослідники поступово привертають свою увагу до проблем управління військовою сферою, наслідком чого є поступове оформлення певного наукового напрямку на стику військових наук, права, соціології, політології, економіки, психології, науки ДУ. Серед сучасних науковців, що зробили свій значний внесок у дослідження управлінських аспектів військової сфери, ми відзначаємо В. М. Александрова [1], В. Ю. Богдановича [2], В. В. Говоруку [3], П. О. Демчика [4], С. О. Кириченка [5], С. М. Нечхаєва [6], П. Й. Процика [7], І. С. Руснака [8], А. І. Семенченка [9], Г. П. Ситника [10], В. І. Слуговіна [11], В. О. Шамрая [12]. Завдяки їх зусиллям по суті справи сформована сама концепція ВОД як підсистеми держави та концепція військової служби (ВС), як специфічного різновиду державної служби. Особливо вагомими для суспільства є наукові напрацювання, що дозволяють зблизити військове та цивільне управління, зробити військову сферу більш відкритою та контрольованою для суспільства.

Проте, поки що існують певні теоретичні та практичні прогалини щодо дослідження діяльності держави у військовій сфері. До останніх належатиме, перш за все, сам концепт «військового управління» та його суттєві властивості. Не претендуючи у даному дослідженні на завершеність та наукову повноту, з'ясуємо деякі, на наш погляд, суттєві сторони та змістовні чинники ВУ, а також його співвідношення з іншими явищами суспільної, державної та військової сфери.

мета

Виходячи із зазначеного, метою статті є дослідження військового управління (ВУ) як частини державного управління в Україні. Відповідно до мети завданням статті є вивчення факторів диференціації та конвергенції ВУ та ДУ.

Для розкриття сутності феномену ВУ важливе значення належатиме розумінню його складових – «війсь-

кове» та «управління». У сучасній літературі, що осмислює феномен управління (без прив'язки до його прикметників – соціальне, державне, адміністративне тощо, або за різними видами – у соціальній сфері, у сфері економіки тощо), воно розглядається як універсальна властивість буття [див., напр.: 13, С. 9]. Управління виступає об'єктом дослідження різних наук, таких як кібернетика, соціологія, економіка, психологія, право, наука державного управління. Кожна з них виділяє свій специфічний аспект у феномені управління, що призводить до двох важливих наслідків. З одного боку, це дає широку палітру підходів до розуміння сутності управління, а з іншого – привносить певну вихідну заданість та семантичну інерційність, що у підсумку не дозволяє отримати узагальненої, єдиної, універсальної картини феномену управління.

Аналіз дозволяє виявити дві основні складові, що наповнюють сенс категорії «управління». У першій складовій проявляється функціональне наповнення терміну, яке, у свою чергу, може бути осмислене у двох аспектах. З одного боку, управління уявляється як забезпечення спрямованості, вибудовування процесів у деякому напрямі, для досягнення певної мети («... спрямовувати діяльність, роботу...» [14, С. 1511]). З іншого – управління розуміється як покращення, виправлення, приведення у порядок («виконувати, завершувати якусь роботу, справу; надавати кому-небудь належного вигляду, завовільняти його потреби; доводити до ладу що-небудь» [14, С. 1511]) деяких процесів, що означатиме реалізацію в управлінні так званого принципу негативного зворотного зв'язку.

Друга складова наповнення сенсу категорії «управління» може бути означена як інструментально-процесуальна, адже в терміні «управління» розуміється наявність владних повноважень. Тут значення категорії «управління» природним шляхом витікає з поняття «влада». Сам процес управління у даному випадку виступає інструментом реалізації владних повноважень [15, С. 85]. При цьому, також існує підхід, за яким сама влада виступає специфічним інструментом управління, що використовується для досягнення поставлених цілей [16, С. 3].

Зазначені дві етимологічні складові від самого початку накладають свій відбиток на всі подальші конструкції, що створюються в процесі осмислення сутності управління. Аналіз існуючих у науковій літературі дефініцій управління дозволяє здійснити первинний поділ цього поняття за різними підставами, наприклад:

- за природою об'єкта: технічне, біологічне, соціальне;
- за процесуальним змістом: процес, послідовність кроків; цілеспрямована діяльність; вироблення алгоритму, певної послідовності кроків;
- за призначенням: наука; мистецтво; сукупність спеціальних методів та прийомів; установа, орган, що призначений для керівництва;
- за природою впливу суб'єкта та об'єкта управління: речовинно-енергетичне; інформаційно-сигнальне;
- за відношенням до середовища: як внутрішня, невід'ємна властивість системи; як зовнішній системоутворюючий фактор.

Таким чином, у сучасній науковій літературі існує множинність підходів до визначення сутності управління. Зазначена варіативність тлумачення феномену управління знаходить свій прояв і в трактуванні феномену «військового управління». Прикметник «військове» характеризує все, що пов'язане з армією, що має відношення до армії.

Виходячи із принципу єдності історичного та логічного, виявляється суттєвим для розуміння феномену «військове управління» прослідкувати динаміку тлумачення даного поняття.

Одну із перших спеціальних статей, що була присвячена ВУ, ми знайшли в енциклопедії військових та морських наук під редакцією генерала від інфантерії Леєра, що вийшла у 1897 р. У

основного матеріалу  
Виклад

наведеній статті відсутнє чітке визначення даного поняття, але за змістом, ВУ ототожнюється з «спеціальними органами, об'єднаними в своїй діяльності численні і різноманітні галузі в військовій сфері» [17, С. 50-51]. В якості підстав для розділення цих органів було визначено їх функціональне призначення, місце розташування, необхідність функціонування в умовах мирного або військового часу. За названими підставами в енциклопедії розрізнялися органи, що виконували функції з навчання та організації утримання військ, комплектування, обліку та призову, постачання та задоволення всіх потреб армії, що ототожнюються з поняттями: стройове (командне), місцеве, польове ВУ. Органи, що здійснювали загальне керівництво та централізований контроль ототожнювалися з поняттями «центральне військове управління» [17, С. 50].

В енциклопедичному словнику Ф. Брокгауза та І. Єфрона розрізняються «військове адміністративне управління» та «командне (або стройове) військове управління», що складається з начальників з підлеглими їм штабами та призначене для командування військами в бою. Крім того, «військове управління» розглядається як «часть учения о военном законодательстве, имеющая своим предметом условия самостоятельной жизни войск в государстве и обнимающее: военное образование, управление материальной частью, признание воинских чинов ..., то есть охватывающее функции, осуществляемые органами военно-административного управления» [18, С. 850].

У військово-енциклопедичних виданнях радянського часу термін ВУ був або відсутній, або в основному ототожнювався з поняттям «управління військами (силами)», під яким розумілося «целесообразная деятельность командира, штаба и других органов управления по подготовке боевых действий и направлению усилий войск на успешное выполнение боевой задачи в ходе боя путем получения и изучения данных об обстановке, принятия по ней решения и доведения задач до исполнителей» [19, С. 14], або як визначає сучасний український дослідник Г. І. Іващенко «управління військами – це цілеспрямована діяльність командирів (командувачів), штабів та інших органів управління з підтримання бойової готовності частин і підрозділів, підготовки операцій (бойових дій) та керування ними під час виконання поставлених завдань» [20, С. 50].

Судячи публікацій у військових періодичних виданнях, більшість авторів ототожнюють поняття «військове управління» та «управління військами», що на наш погляд не є коректним. Більш точним, на наш погляд, є визначення ВУ, що надали А. Г. Єрмішян та О. А. Бельков. Зокрема, А. Г. Єрмішян визначає ВУ як «роботу органів, об'єктів та засобів управління військових систем управління з виконання певних завдань, функцій, процедур та операцій у мирний та військовий час у будь-яких умовах» [21, С. 70]. О. А. Бельков визначає ВУ як «владно-розпорядницьку функцію органів державної влади та посадових осіб з управління людьми, що зайняті військовою діяльністю та являє собою особливий тип соціального регулювання, що забезпечує створення, зберігання та розвиток військової організації» [22, С. 78]. На думку автора, епітет «військове» характеризує все, що пов'язане з війською та армією.

На нашу думку, визначення сфери «військового» може допомогти виявити наявність особливостей, які дозволяють говорити про феномен ВУ як області, що об'єктивно має свою специфіку.

Можна констатувати, що історично поняття «військового» як особливої сфери суспільства оформлювалося разом із виникненням держав, які, у свою чергу, виникали в результаті зростання чисельності компактного проживання людей, розподілу праці та необхідністю регулювати та управляти цією якісно новою соціальною організацією. Органічна потреба в охороні державою своєї політичної незалежності призвела до необхідності створення та організації такої сили, яка могла б виступити у будь-яку хвилину на захист її незалежності та авторитету. Такою силою у будь-якій державі є військо, армія.

Ще понад сто років тому у науковій літературі зустрічалася думка, що «военный организм в самом себе не находит внутренних причин своего существования, само существование армии, основные принципы ее организации, характер ее внутренней жизни и взаимные элементы ее составных частей определяются и обуславливаются основными государственными целями. Армия составляет органическую связь с государством» [23, С. 86]. Аналізуючи етапи зародження та становлення органів центрального ВУ автор відзначав, що «военное управление образовывалось на основе условий исторического развития государства вообще и военного дела в частности, развиваясь и обособляясь от других сторон государственной деятельности по мере развития самого государства» [23, С. 87]. Думка про відокремленість ВУ від загальнодержавного або цивільного простежується також у багатьох сучасних дослідників даного питання.

Таким чином, першим аспектом розуміння сутності ВУ, як функціональних органів, є його генетичний зв'язок із державою, з ДУ. ВУ має свої підстави для існування у повноваженнях державної влади та управління, які надаються державою для вирішення специфічних питань у військовому організмі держави, який утворюється з цією метою. Тобто управління військовим організмом, ВУ представляє собою самостійну область державної діяльності, а вищі органи центрального управління зосереджують у собі, організовують, спрямовують та контролюють діяльність військових органів нижчої ланки.

Підтвердженням справедливості даних міркувань є активне вживання категорії «військова організація держави». Зокрема, у Білій книзі визначається, що ВОД включає до себе ЗСУ, інші війська, військові формування та органи, що призначені для виконання завдань військової безпеки військовими методами, а також органи управління ними. Крім того, до ВОД входить частина промислового та наукового комплексів країни, що має своїм призначенням забезпечення завдань військової безпеки [24].

Отже, військовою діяльністю у державі зайняті особи, що функціонально та організаційно входять до її ВОД. До них належать:

- особовий склад військових та воєнізованих державних формувань, у тому числі іррегулярних;
- представники органів державної влади та управління, що безпосередньо займаються питаннями оборони та безпеки країни;
- працівники підприємств та установ, що повністю або частково зайняті створенням зброї, бойової техніки та забезпеченням ними ЗСУ;
- самі установи та органи, що належать до ВОД.

З позицій системного підходу, компонентами (складовими) ВУ вважають посадових осіб органів управління, матеріальну базу та методологію управління [8]. Перший компонент ВУ – це посадові особи, які беруть участь в управлінні, з їх інтелектуальним потенціалом, професіоналізмом, морально-бойовими та психологічними якостями, здатністю оволодіти новітніми засобами управління й перспективними методами роботи командира. Другий компонент – матеріальна база, до якої входять засоби добування, передавання, оброблення, захисту й видачі інформації, а також засоби, які забезпечують функціонування пунктів управління. Ці два компоненти відображаються у терміні «система управління». Методологія управління найчастіше трактується як вчення про методи, або як сукупність методів, що застосовуються в певній галузі діяльності, в тому числі і в військовій справі. Методологія управління визначає цілі, принципи, функції, завдання, форми й способи управління та методи роботи посадових осіб. Правомірно вважати її алгоритмом управлінської діяльності, який передбачає чітке усвідомлення цілей і завдань та засобів і способів їх досягнення» [25, С. 50].

За предметною специфікою можна виділити військово-соціальну та військово-технічну сфери військового управління, а всередині військово-соціальної виділити, наприклад: військово-господарську, військово-фінансову, військово-адміністративну, військово-педагогічну та інші види військової. Причому, як правильно підкреслює О. В. Бельков: «Військовий характер вони набувають не тому, що ними займаються військові люди (можна навести багато прикладів залучення до військової діяльності суто цивільних осіб та інститутів), а тому, що розгортаються в інтересах військової справи у мирний час та успішного ведення військових дій або спеціальних операцій у випадку військового конфлікту» [22].

У відповідності з тим, яку функціональну сферу забезпечує управління, виокремлюють наступні типи управління:

- управління бойовою (оперативною) діяльністю, тобто вирішення бойових завдань – бойове чергування, участь у бойових діях, морські походи, запуски ракет тощо;
- управління повсякденною діяльністю (адміністративно-господарське управління) – вирішення поточних завдань у відповідності до вимог загальновійськових статутів та керівних документів.

За рівнем завдань, що вирішуються, зв'язком із політикою держави, за роллю, яку відіграє підсистема у реалізації головної мети ВОД, можна виділити кілька видів ВУ. На стратегічному або макрорівні воно має прояв переважно у військово-політичному державному керівництві, головним сенсом та призначенням якого є визначення можливості та меж застосування військового примусу у політичних цілях, організація військового будівництва та інших великих оборонних програм. На даному рівні має прояв загальне призначення ВОД як соціального інституту, вона набуває свою легітимність та соціальну значущість.

Другим рівнем ВУ (оперативне) виступає безпосереднє управління військами, що представляє собою діяльність відповідних посадових осіб та органів управління з дотримання бойової готовності військ (сил), підготовки операцій (бойових дій) та керівництву військами (силами) при виконанні поставлених ним завдань. Тобто діяльність безпосередньо пов'язана із застосуванням військового примусу або його забезпеченням. Тут має прояв специфіка ВОД як складно-структурованої, відносно самостійної функціональної соціальної системи.

Наступним (тактичним) рівнем можна назвати управління зброєю та технічними засобами, який найбільшою мірою характеризує особливості складного та повного протиріч засобу взаємовідносин у системі «людина – техніка».

Розглядаючи феномен ВУ як систему, ми враховуємо також динаміку процесу управління. У літературі зазвичай виділяють функції планування, організації, керівництва, контролю й регулювання. Специфіка військового може по-різному виявлятися у кожному з них.

Планування треба розглядати як складовий елемент (етап) стратегічного застосування ЗСУ. Організація як функція управління полягає в діяльності посадових осіб щодо створення структури робіт і розподілу повноважень на їх виконання (реалізацію) для досягнення цілей, поставлених органом управління [25, С. 53]. Структура робіт – це результат процесу прийняття й деталізації рішення. Вона передбачає: формування пріоритетних напрямів діяльності в процесі реалізації завдань, покладених на органи управління; поділ загальних завдань на окремі частини, на виконанні яких спеціалізуються посадові особи органів управління; об'єднання окремих завдань (видів робіт) і створення функціональних робочих груп для їх виконання.

Розподіл повноважень передбачає створення керівної системи, розстановку за своїми місцями об'єктів управління і посадових осіб органів управління, встановлення конкретних завдань згідно з функціональними обов'язками, організацію зв'язку, підтримання взаємодії між елементами системи управління та забезпечення її функціонування [25, С. 53].

Контроль – функція управління, внаслідок реалізації якої збираються дані про хід, умови, стан і результати діяльності підпорядкованих військових формувань у певний момент часу. В найзагальнішому вигляді контроль означає порівняння фактично досягнутих результатів із запланованими. Стосовно роботи органів управління військами ця функція доповнюється наданням допомоги підпорядкованим командирам, штабам, військам [25, С. 53].

Регулювання – функція управління, основним призначенням якої є усунення відхилень від заданих параметрів діяльності військового формування як бойової системи. Регулювання здійснюється на основі результатів контролю. Тому ці функції доцільно розглядати в нерозривній єдності.

Співвідношення між ВУ та пов'язаними з ним явищами можна представити наступним чином (рис. 1).

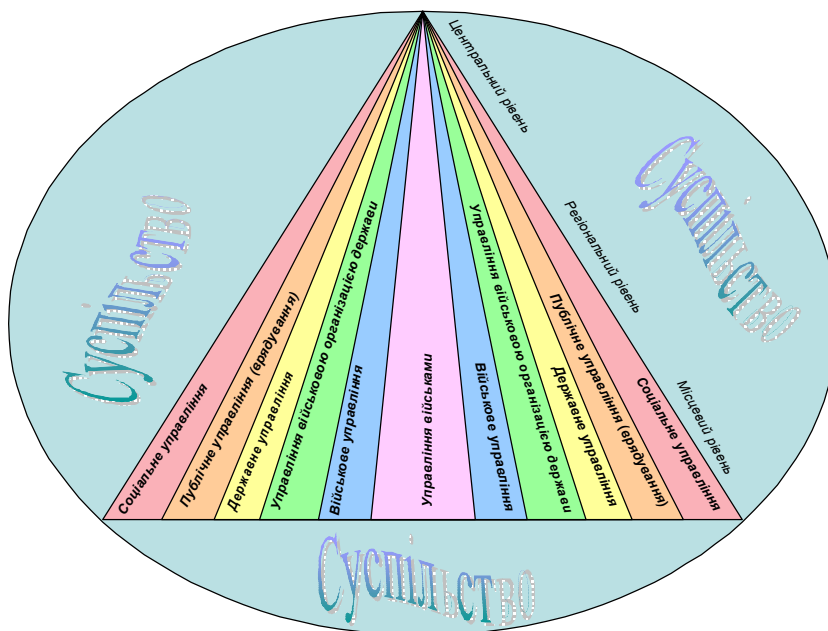


Рис. 1.1. Модель місця військового управління у суспільній системі

Узагальнюючи висловлене вище, можна зробити наступний висновок: під військовим управлінням необхідно розуміти регулюючий, забезпечувальний, виконавчий та організуючий вплив органів державної влади в межах військової організації держави та безпосереднє керівництво військовими формуваннями і установами з метою виконання завдань з забезпечення оборони та військової безпеки держави та суспільства.

ВУ є галуззю державного управління. Для реалізації рішень, що приймаються органами державної влади, необхідна професійна організаторська робота. Ця діяльність здійснюється спеціально для цього створеними державою галузевими органами, до завдань яких входить безпосереднє управління будівництвом ЗСУ, їх навчанням та забезпеченням. Ці органи є складовою частиною системи органів державної влади, а їх діяльність полягає у цілеспрямованому впливі на ЗСУ в інтересах успішного та ефективного виконання поставлених перед ними конституційних завдань.

За своїм правовим статусом органи ВУ є органами розпорядничко-виконавчими. До них повною мірою можна застосувати загальну характеристику органів ДУ як розпорядничких та виконавчих органів державної влади. Органи ВУ – складова частина державного апарату управління та діють на основі загальних для всіх органів ДУ засад, що встановлюються у законодавчих актах. Їх компетенція передбачає здійснення лише таких дій, які безпосередньо засновані на законі або є наслідком необхідності виконання законів. Разом із тим, органи ВУ, будучи не лише виконавчими, але й розпорядничкими, наділені у відповідності із принципом централізації керівництва правами встановлювати нові правила, видавати на основі законодавства та в межах певних повноважень обов'язкові для виконання підлеглими органами та посадовими особами акти управління як нормативні, так і індивідуальні.

Перспективи подальших досліджень. Результати дослідження місця ВУ у суспільній системі у цілому та системі ДУ не є вичерпними. Практика державного будівництва в Україні, розвиток воєнної організації держави буде сприяти подальшому розширенню та вивченню кола теоретико-наукових і практичних проблем, пов'язаних з реалізацією функцій держави у військовій сфері.

### Література.

1. Александров В. М. Військова служба як особливий вид державної служби в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук [Текст] / В. М. Александров / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – 20 с.
2. Богданович В. Ю. Основи державного управління забезпеченням обороноздатності України: теорія і практика [Текст] / В. Ю. Богданович, М. Ф. Єжєв, І. Ю. Свіда. – Л.: ЛІСВ, 2008. – 300 с.
3. Говоруха В. В. Державне управління військово-цивільними відносинами в Україні: теоретичні засади та механізми: Дис... канд. держ. упр. [Текст] / В. В. Говоруха / ХарДУ НАДУ при Президентіві України. – Х., 2007. – 191 с.
4. Демчук П. О. Соціально-політичні проблеми державного і воєнного управління: Навчальний посібник [Текст] / П. О. Демчук. – К.: НАО України, 2002. – 172 с.
5. Кириченко С. О. Система управління Збройних Сил України: ретроспективний аналіз і перспективи розвитку [Текст] / С. О. Кириченко. – Наука і оборона. – 2007. – №3. – С. 13–18.
6. Нечхаєв С. М. Органи вищого військового управління держави [Текст] / С. М. Нечхаєв // Наука і оборона. – 1999. – №1. – С. 23–27.
7. Процик П. Й. Військове будівництво в Україні: єдність теорії та практики [Текст] / П. Й. Процик, В. Д. Кохно // Наука і оборона. – 2002. – №3. – С. 9–14.
8. Руснак І. С. Про сутність понять «управління» («керування»), «командування», «координація» та їх застосування у військовій сфері [Текст] / І. С. Руснак, В. М. Телелім, О. Е. Рейш // Наука і оборона. – 2000. – №1. – С. 31–33.

9. Семенченко А. І. Ефективність державного управління у сфері забезпечення національної безпеки [Текст] / А. І. Семенченко // Наука і оборона. – 2008. – №1. – С. 13–19.

10. Ситник Г. П. Державне управління національною безпекою України [Текст] / Г. П. Ситник. – К.: Видавництво НАДУ, 2004. – 407 с.

11. Слуговін В. І. Трансформація системи державного управління у військовій сфері: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 [Електронний ресурс] / В. І. Слуговін; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2004.

12. Шамрай В. О. Військові формування та військова служба (організаційно-правові та управлінські аспекти) [Текст] / В. О. Шамрай. – К.: Український фінансово-економічний ін-т, 1998. – 225 с.

13. Діденко Н. Г. Управління, влада, держава: філософські аспекти взаємодії [Текст] / Н. Г. Діденко. – Донецьк: ДонДУУ, 2005. – 128 с.

14. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.

15. Гобозов І. А. Власть [Текст] / І. А. Гобозов // Філософський енциклопедический словарь. – М.: Гардарики, 2004. – 480 с.

16. Солових В. П. Влада в системі суб'єктно-об'єктних управлінських відносин в державі: Автореф. дис... канд. наук з державного управління [Електронний ресурс] / В. П. Солових; Українська Академія державного управління при Президентіві України; Харківський регіональний ін-т. – Х., 2002. – 18 с.

17. Управление военное [Текст] // Энциклопедия военных и морских наук / под ред. генерала от инфантерии Г. А. Леера: В 8-ми томах. – СПб.: Типография В. Безобразова и Комп., 1897. – Т. 8. – С. 50–51.

18. Военное управление [Текст] // Энциклопедический словарь в 86 томах. – СПб.: Типография Акц. общ. Брокгауз-Ефрон, 1902.

19. Иванов Д. А. Основы управления войсками в бою [Текст] / Д. А. Иванов, В. П. Савельев, П. В. Шеманский. – М.: Воениздат, 1977. – 321 с.

20. Іващенко Г. І. Управління військами (силами): термінологічний аспект [Текст] / Г. І. Іващенко // Наука і оборона. – 2008. – №4. – С. 49–53.

21. Ермишян А. Г. Базис теории военного управления [Текст] / А. Г. Ермишян // Вестник Академии военных наук. – №1 (2). – С. 70–75.

22. Бельков О. А. Военное управление: политологический ракурс [Електронний ресурс] / О. А. Бельков. – Режим доступу: [http://viperson.ru/data/200509/politologiceskiira\\_kurs.doc](http://viperson.ru/data/200509/politologiceskiira_kurs.doc).

23. Добровольский А. Основы организации центрального военного управления в России и в важнейших Западно-Европейских государствах [Текст] / А. Добровольский. – СПб.: Военная типография, 1901. – 419 с.

24. Біла книга 2008. Оборонна політика України [Текст] // Військо України. – 2009. – № 2. – С. 99–118.

25. Іващенко Г. І. Управління військами (силами): термінологічний аспект [Текст] / Г. І. Іващенко // Наука і оборона. – 2008. – №4. – С. 49–53.