УДК 351.862.4:[355/359].07

Наталя Сокур, Світлана Гнєзділова

МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ЛЮДСЬКОГО РЕСУРСУ

Статтю присвячено дослідженню проблеми управління Збройними силами на сучасному етапі в контексті розвитку людського ресурсу. Проведено аналіз шляхів оптимізації чисельності Збройних сил та оборонної достатності держави. Автором визначено роль людського фактору в ресурсно орієнованій моделі управління Збройними силами. Проаналізовано історію дослідження розвитку військового управління, а також розглянуто механізми забезпечення ефективності державного управління Збройними силами України в контексті розвитку людського капіталу та оптимізації їх чисельності.

Ключові слова: *державне управління персоналом, індивідуалізація, людський ресурс, інтелектуальний ресурс ЗСУ, оптимальна чисельність Збройних сил.*

Постановка проблеми

Постановку проблеми зумовлено тим, що характерними рисами сучасної державної політики та державного управління у військовій сфері залишаються її неефективність, непослідовність, недостатня наукова обґрунтованість, незадовільна координація та взаємоузгодженість дій компонентів військової організації. Сучасний стан управління Збройними силами потребує підвищеної уваги до ролі людського капіталу, як об'єкта, що визначає ступінь бойових можливостей воєнної організації держави, вимагає реалізації єдиної кадрової політики стосовно всіх категорій особового складу, створення системи кадрового менеджменту, зорієнтованої на персоналізацію конкретної особи та потреб і можливостей Збройних сил.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання національної безпеки, військового управління, цивільно-військових відносин, оборонної здатності держави є предметом розгляду різних наук: від філософських концепцій: М. Вебера, Ю. Габермаса, Т. Котарбинського, С. Хантінгтона до наукових досліджень економістів, соціологів, психологів, політологів, фахівців у галузі державного управління й права. Методологічною основою для теоретичного розгляду дослідження стали фундаментальні положення теорії державного управління, її складової частини – військового управління, розроблені вітчизняними та зарубіжними авторами. В основу покладено філософські світоглядні та методологічні проблеми, розроблені та узагальнені: В. Бакуменком, В. Бурковим, В. Князєвим, П. Надолішнім, М. Нещадимом, О. Оболенським, Г. Одінцовою та ін.

Теорії розвитку людського капіталу, державного і соціального управління, соціологічні теорії, що витримали перевірку часом, мають евристичний потенціал і застосовані у дослідженні для осмислення сутності та ролі в оптимізації соціального простору в сучасних ЗС України. Йдеться про теорії: К. Маркса, Е. Дюркгейма, М. Вебера, П. Бурд'є, Т. Парсонса, Р. Мертона, Р. Дарендорфа, К. Клаузевіца, О. Тофлера, Д. Трескіна та інших провідних учених. Аналіз теорій показує, що саме людський капітал державного управління дає можливість суспільству не тільки знаходити рішення проблем, а й долати їх, щоб бути дієздатним. І, зрештою, ефективно виконувати покладені на нього суспільством завдання.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

З погляду державноуправлінської науки побудова механізму забезпечення ефективності управління Збройними силами є важливим напрямом військової реформи в умовах державних перетворень. З метою адаптації Збройних сил до умов сьогодення існує необхідність проведення системних трансформаційних перетворень у військовій сфері, спрямованих на досягнення нової якості військової служби, запровадження європейських стандартів у військовому управлінні, формування в Україні сучасної армії, адаптованої до нових викликів у сфері безпеки, готової до виконання завдань за призначенням. На основі філософсько-політологічного аналізу державної та військово-кадрової політики в нових умовах систематизовано уточнено розуміння сутності категорій «людський ресурс» у Збройних силах, «оптимальна чисельність Збройних сил», досліджено сутність кадрового потенціалу, який є ключовим фактором, що визначає ефективність державної влади на всіх рівнях, у тому числі у військовій галузі та забезпечує управління процесами реформування, розробку курсу дій, зміни в структурі, стилі у системах управління. З цією метою узагальнено історичний, вітчизняний, а також позитивний зарубіжний досвід. управлінської діяльності у державних, зокрема військових, органах.

Мета

Метою дослідження є визначення оцінки ефективності державного управління у військовому секторі, яка потребує нагальної уваги та наукових досліджень. За сьогоднішніх умов потребують уточнення та вдумливого аналізу пріоритети державотворення, зокрема роль, яку відіграють Збройні сили, адже держава і армія – дві спільні структури, які не існують одна без одної. Людський капітал, який становить організаційно-штатну структуру військових формувань, а також визначає ступінь реалізації бойових можливостей воєнної організації держави, є особливим об'єктом для науки та військової практики. Функція управління людськими ресурсами стає компетенцією посадових осіб усіх ієрархічних рівнів. Безумовно, такий підхід породжує зміни як в характері кадрової політики Збройних сил, оскільки вона стає більш активною і цілеспрямованою, так і в управлінській культурі військових керівників органів військового управління.

Завдання:

- проаналізувати показники оборонної достатності Збройних сил та співвідношення воєнних потенціалів відповідно до оптимальної чисельності ЗС, на основі яких визначено фактори забезпечення доцільності;
- обґрунтувати ефективність державного управління ЗСУ.

Реалізація поставлених завдань вимагає приведення складу та чисельності Збройних сил завданням, які покладаються на них в мирний та воєнний час з урахуванням економічних можливостей держави, що набуває на теперішній час граничної гостроти і потребує відповідного наукового супроводу.

Виклад основного матеріалу

Історія дослідження проблеми управління має глибоке коріння. Це обумовлено закономірним прагненням людини спільними узгодженими зусиллями щонайкраще задовольняти свої потреби. Багатьма науковцями досліджено діалектику зазначеного питання. Перші згадування про випадки племінного управління зареєстровано приблизно за 5 000 років до н. е. Біль-

© Сокур Н.В., Гнєзділова С.П., 2011.

ше як через 1 000 років після того єгиптяни визнали необхідність плановості, організованості та контролю в управлінні. Греки почали застосовувати наукові методи вивчення питань військового управління й організації близько 350 років до нового літопису. Великий полководець Древнього Риму Юлій Цезар у цю епоху визнав, що «розум переважає над мечем» [6]. Опис прикладів управління військами супротивника можна знайти в стародавніх написах: Єгипту, Ассирії, Вавилона, у трактатах Сунь-Цзи, У-Цзи і коментарях до них у стародавніх індійських «Законах Ману» [17] та «Артхашастрі» [1] – своєрідному підручнику управління для царів, у творах давньогрецьких філософів і письменників – Ксенофонта, Фукидіда, Плутарха, візантійських імператорів. Енергійне і результативне ведення бойових дій було важливою умовою такого управління.

Слід зазначити, що управлінська діяльність у державних, зокрема військових, органах споконвічно була справою престижною. Вона завжди вважалася одним із пріоритетних видів діяльності, про професійний характер якої свідчать не тільки збережені нормативні документи, а й численні науково-методичні та інші розробки, в яких простежується винятково важливе місце військової служби, а також неперевершена роль управління. В архівах Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського зберігається понад 1 500 різних пам'яток офіцерам і солдатам, начальникам та підлеглим дореволюційного періоду і близько 900 пам'яток, складених після жовтня 1917 р. Вони досить повно відображають вимоги свого часу, що ставилися до військових кадрів. Зокрема, заслуговує на увагу «Офіцерська пам'ятка», складена Д. М. Трескіним у 1892 р., що представила військовим керівникам скарбницю ідей видатного військового вченого, родоначальника військової педагогіки М. І. Драгомирова [16].

Наукові джерела свідчать, що зарубіжне військове управління також ґрунтувалося на високопрофесійній основі. Видатний німецький військовий теоретик і практик К. Клаузевіц зазначав, що кожна спеціальна діяльність, а управлінська особливо, вимагає відомої досконалості, має потребу у відповідних здібностях. Причому, «коли вони виявляються високою мірою і свідчать про себе винятковими досягненнями, дух, обдарований ними, називається генієм» [7 , С. 83]. Сутність військового генія він вбачав у розвинених здібностях, поєднаних гармонійно, спрямованих і реалізованих у військовій справі, головну ланку якої становить управління. «Таким чином, – зауважує К. Клаузевіц, – щоб досягти видатних результатів у війні, і на нижчих, і на вищих щаблях потрібен своєрідний геній» [7, С. 80]. З цього приводу Б. М. Теплов зазначав, що «усі великі полководці тією чи іншою мірою мали здатність передбачення, але в деяких вона досягала такої сили, що становила ніби основну, найбільш характерну рису їх військового дарування. Такі, наприклад, у стародавності – Фемістокл, у XIX ст. – Кутузов» [15, с. 133].

Зі зростанням актуальності й гостроти військової компоненти в соціальній практиці адекватно посилювалася увага до психологічних аспектів військової діяльності загалом і управлінської зокрема. Важливо зазначити, що й інші науки орієнтувалися на активне вивчення людини, знаходячи можливості для плідної співпраці між собою. Показова з цього погляду праця Д. М. Трескіна [16], який зробив спробу розглядати військового керівника як особливий об'єкт для науки і військової практики, якому довірено розпоряджатися людьми та їх долями в досягненні успіху, але й відповідати за них.

Державне управління персоналом військової сфери, як складне соціальне явище, багатоелементне і багатовимірне. Воно суб'єктивне – плід думок і дій людей, які беруть участь в процесі управління, з іншої сторони – об'єктивне, наповнене об'єктивно необхідним змістом (мети й функції) і має об'єктивно доцільні форми (структура й процес). Визначальним фактором забезпечення доцільності, обґрунтованості й ефективності державного управління виступає соціальність – наповненість державного управління суспільними запитами й очікуваннями, реальним буттям людей. Як відомо, головними складовими управління як специфічного виду соціальної діяльності є: 1) планування, що проявляється у визначенні мети і завдань організації та шляхів їх реалізації; 2) організація упорядкування та регулювання діяльності працівників; 3) управління персоналом.

У сучасних умовах функціонування державного управління остання у цьому переліку, але першорядна за значенням складова – управління персоналом – набуває визначального значення для успіху діяльності будь-якого колективу, у тому числі й військовому. Людський фактор є визначальним для формування концептуальних основ кадрової політики у Збройних силах, спрямованих на ефективне використання персоналу та заснованих на забезпеченні потреб кожної особистості, розвиткові стійкої мотивації до військової служби та можливості реалізації свого потенціалу під час її проходження. Причому перспективним стає підхід до персоналу як до людських ресурсів, що автоматично актуалізує проблему «орієнтації на людину». Організація життєздатна лише завдяки особистостям і лише у світі особистостей, первинною має стати повага до кожної особи як до людини, незалежно від її заслуг.

Безперечно, основою управління є людський аспект, оскільки будь-яка проблема організації – це проблема управління людськими ресурсами, під яким розуміємо безперервний процес впливу на колектив людей для організації і координації їх трудової діяльності задля досягнення найкращих результатів з необхідними для цього затратами. Таке управління ґрунтується на уявленні про те, що в умовах зростання глобальної конкуренції найважливішим фактором національної конкурентоспроможності стають висококваліфіковані та мотивовані людські ресурси. Виходячи з цього постулату, для досягнення відповідності між потребами та людськими ресурсами до персоналу у військовій сфері слід ставитися як до найціннішого ресурсу організації, необхідного для досягнення її цілей, в тому числі й стратегічних. У зв'язку з цим однією з основних проблем, що виникають у професійному та моральному житті військовослужбовців, є проблема індивідуалізації. Поцінування людини як неповторності в контексті військової служби веде до формування образу належного військовослужбовця, насамперед як людини з яскраво вираженими особистісними якостями – ініціативністю, власною позицією, повагою інших особистостей, здатністю приймати виважені рішення, реалізовувати їх на практиці та нести за них особисту відповідальність.

Реалізація людини у військовій професії, як і будь-якій іншій – компетентність, професіоналізм, ставлення до результатів служби, утвердження себе, моральна задоволеність життям у колективі, спілкуванням, відносинами, що виникають у процесі службової діяльності, впливають як на загальну комфортність існування індивіда взагалі, так і на його моральну комфортність, які є вагомими складовими професійної діяльності. Зазначимо, що інтегрування управління людськими ресур-

сами в загальну стратегію військової організації є найважливішою його відмінністю від класичного управління кадрами/персоналом. Ця відмінність полягає у визнанні економічної доцільності капіталовкладень, при якій витрати на персонал класифікуються не як прикрі неминучі витрати, а як інвестиції в людський капітал, що є головним джерелом прибутку. Таким чином, замість моделі управління кадрами/персоналом із жорсткими внутрішніми правилами та безособовим характером стосунків «військовий керівник – підлеглий», що вимагають підкорення посаді, а не поваги до особи, що її обіймає [8, с. 62], складається нова система кадрового менеджменту, зорієнтована на людські ресурси та спрямована на вирішення принципово нових, довготривалих завдань підвищення економічної і соціальної ефективності роботи військової організації і підтримку її балансу із середовищем [9, с. 34]. За такого підходу люди перестають бути «кадрами», тепер вони розглядаються як «людські ресурси» та головний фактор успіху, у зв'язку з чим їх цінність неухильно зростає.

Важливо не випускати з уваги такий постулат: у площині стратегічного перспективного менеджменту, функція управління людськими ресурсами автоматично стає компетенцією посадових осіб усіх ієрархічних рівнів. Це означає, що зусилля керівників зосереджуються на залученні, відборі, просуванні, оцінюванні, стимулюванні, раціональному використанні, розвитку і збереженні професіоналів, які відповідають її потребам організації і стратегічним цілям. Слід зробити акцент саме на якості залучення, набору та професійного розвитку персоналу; формування сприятливого клімату для делегування компетенції та відповідальності, а також для співробітництва військовослужбовців.

На сьогоднішній день, ураховуючи ресурсно орієнтовану модель управління в Збройних силах України, людський ресурс разом із такими традиційними, як фінансові, матеріально-технічні, інформаційні, є критично важливим. При цьому основними характеристиками цього ресурсу стають не кількісні, а якісні. Найбільш важливою з них в сучасних умовах, без сумніву, є компетентність персоналу. Досвід реформування Збройних сил України свідчить про значну увагу, яка приділялась у його ході системі військової освіти та управлінню кадрами. Однак, на жаль, результати цих зусиль дуже далекі від задекларованих цілей. Крім того, не закінчується потік бажаючих звільнитися з лав ЗСУ. Значну частку серед них становлять молоді офіцери, а також військовослужбовці, що мають досвід участі в миротворчих операціях, проходили службу в багатонаціональних штабах або навчання в іноземних ВВНЗ. Зазначені факти свідчать про недостатню ефективність управління людськими, а значить й інтелектуальними ресурсами в ЗСУ.

Збройні сили спроможні виконувати стратегічні завдання тільки при відповідному балансі сил з державами (блоком держав), з боку яких найбільш імовірні воєнні загрози. Важливим чинником оборонної достатності є оптимальна чисельність Збройних сил, яка визначається такими показниками:

- призначення Збройних сил та їх стратегічні завдання відповідно до воєнно-політичного курсу держави;
- рівень військових потенціалів країн регіону;
- географічні умови країни (розмір території, довжина сухопутних та морських кордонів, рельєф поверхні);
- тенденції розвитку міжнародної воєнно-політичної обстановки;
- характер імовірних воєнних конфліктів;
- стан економіки і мобілізаційних ресурсів держави.

Маршал М.Н.Тухачевський зазначав: «Кожна армія повинна відповідати економічним можливостям держави, бо тільки на цих можливостях вона може реально розгорнути свою бойову силу та досягнути тих бойових результатів, які вимагає від стратегії політика». Обмеженість економічних можливостей держави, відсутність чіткої координації діяльності між різними гілками та рівнями влади, а також недосконалість нормативно-законодавчої бази не забезпечують мінімальних потреб Збройних сил у фінансуванні. Основна частка фінансових ресурсів спрямовується на утримання особового складу. При цьому не вистачає ресурсів на навчання та закупівлю озброєнь та військової техніки. Отже, стан воєнної безпеки держави повинен, крім військової організації, додатково забезпечуватись відповідною зовнішньою політикою, дипломатичними та іншими заходами держави.

Чисельність Збройних сил опосередковано поєднує в собі весь процес організації життєдіяльності армії – управління, ведення бойових дій, оснащення та забезпечення. Вона є похідною від складу і структури Збройних сил, наявних зразків озброєння та військової техніки, існуючої системи матеріально-технічного забезпечення тощо. Намагання визначити чисельність армії, співвідносячи її до одного з можливих показників (населення країни, оборонний бюджет тощо) без урахування завдань, організаційної структури, типів, стану озброєння та військової техніки приречені на отримання оманливого результату. Як і спроби знайти формулу чисельності армії шляхом порівняння з іншими країнами, не враховуючи при цьому соціально-економічних умов, історичних традицій та ментальності народу.

Визначення оптимального складу Збройних сил є одним з головних завдань організаційного будівництва армії нового зразка. Розв'язання цього завдання повинно базуватись на принципі відповідності складу та чисельності Збройних сил завданням, які покладаються на них в мирний та воєнний час з урахуванням економічних можливостей держави. Намагання при скороченні Збройних сил піти шляхом пропорційного зменшення всіх видів, родів військ, органів військового управління призведе лише до отримання зменшеної копії армії. Це прямий шлях до втрати боєздатності.

Упущення будь-якої ланки в плануванні та процесі управління ставить питання про адекватність реакції всіх наступних ланок, у тому числі об'єкта управління. Наприклад, обґрунтування чисельності Збройних сил без чіткого уявлення щодо структури основних зразків озброєння. Базовим носієм бойового потенціалу Збройних сил та основним фактором для визначення їх бойових можливостей є озброєння та військова техніка. Згідно з програмними документами розвиток Збройних сил України та їх скорочення мало відбуватись саме за рахунок отримання сучасного та модернізації існуючого озброєння. Важливим компонентом цього скорочення повинно було стати удосконалення системи органів управління та відповідне скорочення управлінської ланки.

Китайські фахівці підкреслюють, що застосування сучасних інформаційних технологій дозволило армії Китаю скоротити зайві рівні управління. Американські військові вважають появу в Збройних силах необхідної кількості засобів високоточного ураження, розвідки, застосування сучасних засобів зв'язку та передачі даних основним фактором переходу на якісно новий рівень управління, який характеризується зменшенням чисельності органів управління та матеріальних витрат.

Збереження фінансово незабезпеченої чисельності армії не компенсує зниження рівня обороноздатності, а навпаки, поглибить усі негативні наслідки фінансових обмежень. Так, скорочення української армії у 2004 році більш, ніж на 70 тисяч осіб, не сприяло направленню вивільнених коштів на розвиток Збройних сил.

Можливість економії державних коштів може бути знайдена у підвищенні рівня узгодженості між Збройними силами України, іншими військовими формуваннями та державними органами, які залучаються до виконання завдань у сфері оборони держави. Раціональний розподіл завдань, розмежування сфер відповідальності та уникнення дублювання у сфері оборони держави при провідній ролі Генерального штабу ЗС України може бути дієвим кроком на шляху зменшення чисельності не лише армії, а й інших силових структур, демілітаризації суспільства. Потребує більш чіткого законодавчого визначення саме поняття «чисельність Збройних сил України». І якщо з військовослужбовцями питань не виникає, то визначення цивільного персоналу, який ураховується в чисельності, потребує уточнення. На теперішній час на законодавчому рівні визначено поняття «особовий склад Збройних сил України» (стаття 5 Закону України «Про Збройні сили України»), але відсутнє визначення «чисельність Збройних сил України».

Одним із значних внутрішніх резервів армії для скорочення особового складу є реформування системи управління, запровадження нових форм і методів управлінської діяльності і, звичайно, сучасне технічне оснащення. Саме «реформування системи», а не «скорочення чисельності органів управління». Без змін в організації процесу управління будь-які намагання механічно скоротити чисельність управлінського апарату матимуть лише короткотерміновий ефект з подальшим, в кращому випадку, поверненням до попередніх показників, а скоріш за все, до збільшення чисельності. Реалістичне корегування показників чисельності Збройних сил України можливе при виконанні наступних умов:

- уточнення функцій та завдань Збройних сил України, інших військових формувань;
- виконання заходів реформування і розвитку (прийняття на озброєння нових (модернізованих) комплексів, зразків озброєння та військової техніки тощо), які надають можливість зменшення (збільшення) штатної чисельності Збройних сил;
- виділення необхідних коштів на проведення заходів утилізації, реалізації надлишкового непридатного до використання військового майна з одночасним вивільненням Збройних сил від надлишкових структур.

Висновки

Визначення чисельності Збройних сил України вимагає наукового, методологічного підходу та логічної послідовності. Спонтанні рішення не принесуть користі ані державі в цілому, ані Збройним Силам зокрема. Ще полководці минулого в стратегічній діяльності виділяли статистичну та динамічну складові. Спочатку створювали модель війни на основі визначених розрахунків, а потім реалізовували створений проект. При всій важливості питання щодо чисельності армії, її могутність та боєздатність визначає рівень оснащеності новітніми засобами управління, сучасним озброєнням, розвідки, підготовки особового складу та системи управління ними.

Виходячи з реалій сьогодення та досвіду провідних країн світу, подальші дослідження вимагають глибокого наукового підходу до системи управління Збройними силами України та створення такого механізму забезпечення ефективності управління, який передбачав би приведення темпів розвитку, якісних та кількісних показників Збройних сил України у відповідність до швидкоплинних змін в світі, досягнення сучасних вимог та стандартів.

Література.

1. Артхашастра. Под ред. Д. И. Тихонова, С. В. Солтанова. - Л., 1958. – С. 493.
2. Вебер М. О некоторых категориях понимающей социологии // Западно-европейская социология XIX-начала XX веков. - М., 1996. – С. 491–507.
3. Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990. – С. 644–706.
4. Державна програма розвитку Збройних сил України на 2001 – 2005 роки // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. Вид-во, 2002. – С. 882 – 892. – (Бібліотека офіційних видань).
5. Єфімов Г.В. Воєнна організація держави в особливих умовах – державно-управлінський аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. дер. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Г.Єфімов. – Львів, 2009. – 26 с.
6. «Записки о гражданской войне», I, 72. Записки Юлия Цезаря... – М., 1993. – 258 с.
7. Клаузевиц К. О войне. – М.: Воениздат, 1941.
8. Концепции объединенных (межвидовых) операций// Военно-промышленный курьер. - №33. – 1 сентября 2004г. – С.3.
9. Крушельницька О. В., Мельничук Д. П. Управління персоналом: Навчальний посібник. – К.: „Кондор", 2003. – 296 с.
10. Миронова Н. С. Формування кадрів державної служби в умовах трансформації суспільства // Актуальні проблеми державного управління. - Х., 1999. - N2 (4): спец. вип. – С.136-139.
11. Оболенський О. Державне управління і державна служба України: реформування у світі світового досвіду. Матеріали науково-практичного семінару 11-12 березня 2002 р. / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 352 с.
12. Проблемы современной системы военного управления и пути её совершенствования с учетом новых оборонных задач и изменений характера будущих войн: материалы воен. – науч. конф. Академии воен. наук, 2006 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.pk-news.ru.
13. Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи. М. І. Мельник (керівник авт. кол.), Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська та ін. – К.: Нора-прінт, 2002. – 160 с.
14. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.
15. Теплов Б. Ум полководца // Избранные труды. В 2-х томах. – Т. 1. – С. 226.
16. Трескин Д.Н. Курс военно-прикладной педагогики (Дух реформы Русского Военного Дела). – Киев, 1909.
17. Эльманович С.Д. Законы Ману. Перевод с санскритского, – СПб. – 1913.