

*М. М. Орлов,*  
к.війсь.н., доцент кафедри оперативного  
застосування внутрішніх військ  
Академії ВВ МВС України, м. Харків

## **ВИМОГИ ДО ВЗАЄМОДІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ ПРИ УСКЛАДНЕННІ ОБСТАНОВКИ В РЕГІОНІ ДЕРЖАВИ**

*Обґрунтовано вимоги до взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку в складних умовах обстановки, що склалася в регіоні держави. Розкрито взаємозв'язок принципів, вимог і способів організації та здійснення взаємодії суб'єктів регіонального рівня*

**Ключові слова:** вимоги, взаємодія, регіональний орган виконавчої влади, взаємний зв'язок основних понять взаємодії.

Важливість взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку обумовлена необхідністю об'єднання загальних зусиль і ресурсів у разі ускладнення соціально-політичної або (і) соціально-економічної обстановки в регіоні держави. На теперішній час цей процес є недосконалим щодо повноти законодавчої бази [1], розроблення механізму визначення старшинства органу суб'єктів взаємодії залежно від зміни ситуацій обстановки і надання йому необхідних повноважень. Крім того, відсутні методики організації взаємодії та її здійснення й не розроблено методику визначення оптимально-доцільного складу органів взаємодіючих суб'єктів, які безпосередньо відповідають і здійснюють взаємодію. Відсутній обґрунтований порядок визначення потужності та пропускнуєї спроможності каналів обміну інформацією взаємодії між суб'єктами регіонального рівня.

Усе це потребує окремого наукового дослідження, яке слід розпочинати з визначення вимог до взаємодії регіональних органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку.

Питання взаємодії як складний процес розглядалися багатьма авторами, в тому числі М. Корниєнком [2], О. Бандуркою [3], І. Кириченком [4], С. Цирендоржневим [5] та ін. В їхніх працях обґрунтовувалося загальне бачення щодо важливості взаємодії в процесі організації управління. Разом із тим

питання вимог взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку, які мають певні особливості, не розглядалися. Це – важливий аспект в організації та здійснення взаємодії, без якого майже неможливо побудувати раціональну систему взаємодії зазначених органів виконавчої влади.

*Мета* статті – визначити вимоги взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку і встановити взаємний зв'язок принципів, вимог і способів організації та здійснення взаємодії суб'єктів регіонального рівня з метою їх використання при побудові раціональної системи взаємодії зазначених органів виконавчої влади.

Практика взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку потребує осмислення ролі зазначених органів не лише у вузькому (суто взаємодіючому процесі), а й у широкому аспекті – в механізмі управлінської держави (системи державного управління).

*Вимоги до взаємодії* регіональних органів виконавчої влади у сфері громадської безпеки – коли *ефективність взаємодії* суб'єктів залежить насамперед від того, наскільки її організація відповідає закономірностям взаємодії та об'єктивно впливає на підготовку і виконання завдань у сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки. Розкриття і пізнання цих закономірностей становить основу систематизації знань про взаємодію зазначених суб'єктів і розроблення правильних рекомендацій щодо її практичної реалізації. Специфічні закономірності взаємодії, ґрунтуючись на основних законах сумісних дій складних організаційних систем, відбивають найбільш істотні аспекти підготовки та виконання завдань різнорідними суб'єктами, які управляють власними силами та засобами.

Слід враховувати такі закономірності взаємодії суб'єктів у сфері охорони правопорядку: 1) залежність організаційних форм взаємодії від структури суб'єктів та їх призначення у сфері охорони правопорядку; 2) залежність ефективності спільних дій суб'єктів від часу, яке потрібно для організації, та необхідного обсягу інформації; 3) залежність організації взаємодії суб'єктів від

характеру і складності завдань з припинення заворушень; 4) залежність ефективності спільних дій суб'єктів від ефективності управління взаємодіючими силами; 5) залежність ефективності спільних дій суб'єктів від ступеня розробленості теоретичних основ взаємодії.

*Стійкість взаємодії* характеризується її здатністю забезпечувати обмін необхідною кількістю інформації з взаємодії між зазначеними суб'єктами у будь-яких умовах при підготовці й виконанні завдань у сфері охорони правопорядку.

Стійкість взаємодії визначається насамперед *стійкістю функціонування створеної системи взаємодії*, яка забезпечує виконання певних управлінсько-взаємодіючих функцій і характеризується здатністю вирішувати завдання з управління і взаємодії у складних умовах обстановки з урахуванням впливу внутрішніх і зовнішніх чинників. Екстремальними умовами функціонування системи взаємодії можна вважати: 1) дії органів суб'єктів взаємодії в разі ситуаційного перерозподілу сил у ході одночасного виконання завдань з припинення заворушень у кількох районах регіону держави; 2) ураження пунктів управління (залів кризових ситуацій) та їх вузлів зв'язку (ВЗ) і радіоелектронне заглушення ліній зв'язку системи взаємодії силами і засобами противника (правопорушників).

Стійкість системи взаємодії оцінюється ймовірністю безперебійного (живучого) її функціонування у складних умовах обстановки  $P_{ж.св}$ . Значення цього показника залежить від значень часткових показників: 1) ймовірності безпомилкової роботи органів (органів управління) суб'єктів взаємодії  $P_{безп.ор}$ ; 2) живучості пунктів управління (залів кризових ситуацій) та їх вузлів зв'язку щодо ураження і може бути визначено як  $P_{ж.пу(вз)} = 1 - P_{ураж.пу(вз)}$ ; 3) живучості ліній зв'язку системи взаємодії щодо радіоелектронного заглушення і може бути визначено як  $P_{ж.лз} = 1 - P_{под.лз}$ ; 4) ймовірності відновлення порушеної системи взаємодії

$P_{відн}$ . У підсумку значення показника живучості системи взаємодії  $P_{ж.св}$  може бути обчислено із співвідношення:

$$P_{ж.св} = P_{безп.оу} \cdot P_{ж.пу(вз)} \cdot P_{ж.лз} / P_{відн}.$$

Вимоги до живучості системи взаємодії не гірші за допустимі значення показників:  $P_{ж.св} \geq P_{ж.св.доп}$ .

Необхідне значення показника  $P_{ж.св}$  досягається: 1) високим ступенем захищеності  $P_{зах.пу}$  і мобільності  $T_{моб.пу}$  пунктів управління та їх вузлів зв'язку  $P_{зах.вз.пу}$  ( $T_{моб.вз.пу}$ ); 2) низьким коефіцієнтом простою радіоліній в умовах їх радіоелектронного заглушення  $K_{прп}$ ; 3) високою ймовірністю безпомилкової роботи органів суб'єктів взаємодії в складних умовах обстановки  $P_{безп.оу}$  за умов мінімізації ресурсів на їх утворення і утримання. Звідси функціонал для обчислення має такий вигляд:

$$P_{ж.св} = f(P_{зах.пу}, T_{моб.пу}, P_{зах.вз.пу}, T_{моб.вз.пу}, K_{прп}, P_{безп.оу}).$$

Під *безперервністю* взаємодії суб'єктів у сфері громадського порядку розуміється такий рівень функціонування системи взаємодії, який забезпечує органам зазначених суб'єктів можливість постійного впливу на хід виконання завдання, тобто своєчасно обмінюватися інформацією, доводити до підпорядкованих сил розпорядчу інформацію (накази, розпорядження, команди, сигнали) і отримувати від них інформацію про обстановку, що склалася (доповіді, донесення, зведення). Не всі короткі перерви у взаємодії суб'єктів розглядають як його порушення. Якщо порушувався зв'язок на декілька хвилин і не було потреби в цей час впливати на процес взаємодії, то такі перерви не вважаються порушенням взаємодії.

Стійкість і безперервність взаємодії досягається: 1) знанням реальної обстановки органами суб'єктів взаємодії; 2) своєчасним прийняттям узгодженого рішення і постановкою завдань підлеглим силам; 3) наявністю зв'язку з взаємодіючими органами і підпорядкованими силами, забезпеченням надійності його роботи; 4) комплексним використанням усіх технічних засобів

управління процесом взаємодії, зв'язку, а також засобів автоматизованого управління органами і силами; 5) проведенням заходів щодо захисту своїх радіоелектронних засобів і протидії технічним засобам розвідки противника (організованих правопорушників); 6) швидкою передачею управління взаємодії від ведучого органу до веденого в разі зміни обстановки і порушеної взаємодії.

Визначальним при забезпеченні безперервності взаємодії є виконання *закону відповідності потрібного та наданого (наявного) часу при вирішенні завдань із взаємодії*. При організації та в ході здійснення взаємодії варто вести ретельний облік балансу часу, зіставляючи наш час з часом противника (правопорушників) і обчислюючи його резерв або дефіцит. З цією метою слід розглядати два види часу – *наявний час  $T_n$*  і *потрібний час  $T_n$* , при якому виконання завдань в сфері охорони порядку і особливо при припиненні заворушень знаходиться в суперечності між собою, оскільки кожна з протиборчих сторін прагне випередити іншу [4].

Наявний час, що надається, – тимчасовий відрізок, в який суб'єкти взаємодії повинні укластися при здійсненні якого-небудь заходу, щоб забезпечувався його успіх. Потрібний час – час, в який суб'єкти взаємодії можуть укластися при здійсненні того чи іншого заходу з урахуванням рівнів підготовки, готовності, забезпеченості, положення по відношенню до противника (правопорушників) сил і засобів зазначених суб'єктів, їхніх можливостей, стану систем управління і взаємодії і використаних методів роботи органами взаємодіючих суб'єктів.

Сприятливий для суб'єктів взаємодії баланс часу забезпечується лише в тому випадку, коли потрібний час не перевищує того, що надається. І чим більша різниця між часом, що надається, і потрібним, тим у більш вигідному становищі знаходяться ці суб'єкти, бо ця різниця є не що інше, як резерв часу, який забезпечує суб'єктам можливість компенсувати непередбачені обставини погіршеності в розрахунках часу, наявність елементів випадковості й невизначеності в обстановці і даних про неї та вплив зовнішніх чинників.

У тому випадку, коли потрібний час є більшим за наявний, утворюється дефіцит часу, який не дозволяє виконати те, що заплановано, взагалі або з тією ефективністю, яка передбачалася і планувалася, оскільки противник (правопорушники) випереджатиме суб'єкти взаємодії в своїх діях.

Якби наявний і потрібний час був жорстко детермінований, тобто, якби була впевненість, що противник (правопорушники) для підготовки і проведення своїх заходів (наприклад, захоплення адміністративних будівель органів державної влади) витратить точно час  $T_n$ , а для підготовки і проведення відповідних дій суб'єктам взаємодії буде потрібний час, який дорівнює  $T_n$ , то співвідношення між потрібним часом і необхідним могло б бути виражено нерівністю  $T_n \leq T_n$ .

При дотриманні цієї нерівності витрати часу суб'єктів взаємодії були б менші або рівні витратам часу противника (правопорушників) і йому (їм) не вдалося б випереджати суб'єктів. Більш того, в разі співвідношення значень  $T_n \leq T_n$  об'єкти взаємодії мали б резерв часу:  $\Delta T = T_n - T_n$ .

Проте діям суб'єктів взаємодії в складних умовах обстановки і умовам їх підготовки та ведення властиві елементи випадковості і невизначеності, тому значення часових показників  $T_n$  і  $T_n$  розглядаються не як детерміновані, а як імовірнісні величини. Їх слід вважати математичним очікуванням (середнім значенням) відповідних часових показників, враховуючи, що фактичний час через різні причини може коливатися щодо цих середніх значень.

Значення цих часових показників слід визначати за допомогою методу сітьового планування та управління.

*Оперативність (гнучкість)* взаємодії полягає у здатності органів суб'єктів взаємодії вирішувати узгоджені завдання за час, який забезпечує випередження противника (правопорушників) в реагуванні на зміни обстановки і своєчасний вплив на хід дій (наприклад, з припинення заворушення). Ця вимога витікає із закону відповідності потрібного та наявного часу під час вирішення завдань з взаємодії.

Оперативність взаємодії досягається: 1) постійним знанням органів суб'єктів взаємодії обстановки в регіоні держави, швидким реагуванням на її зміни; 2) своєчасним уточненням заздалегідь прийнятого сумісного рішення і поставлених підлеглим силам завдань; 3) умінням органів взаємодіючих суб'єктів застосовувати найбільш доцільні методи роботи і виконувати поставлені завдання в строки, які забезпечують випередження противника (правопорушників) в діях. Такими методами можуть бути: метод спільної роботи суб'єктів при здійсненні взаємодії; розпорядчий метод при організації взаємодії.

Крім зазначеного, оперативність (гнучкість) взаємодії перевіряється в процесі виконання завдання суб'єктами взаємодії, коли необхідно приймати ситуаційні рішення в разі зміни обстановки. При цьому оперативність (гнучкість) проявляється в виборі раціонального варіанту прийняття рішення із декількох можливих. Критерієм вибору може бути час на дії сил.

*Цілеспрямованість взаємодії* полягає в постійній направленості органів суб'єктів взаємодії на вирішення головних завдань, вмілим визначенням важливих заходів і дій, від яких залежить рівень досягнення мети дій сил охорони правопорядку і зосередження основних зусиль на їх першочерговій детальній розробці і здійсненні. У своїй роботі зазначені органи вміло поєднують вирішення як поточних так і перспективних, в тому числі довготривалих завдань пов'язаних з організацією і підтриманням взаємодії.

*Скритність взаємодії* полягає в здатності зберігати в таємниці від противника (правопорушників) прийняту організацію взаємодії і головне управління силами, основні заходи щодо підготовки до виконання завдань з охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки і здійснення ними цих заходів в зазначений період.

Виконання зазначених вище вимог до взаємодії суб'єктів у сфері охорони правопорядку досягається: 1) знанням органами реальної обстановки, що склалася в регіоні (регіоні держави); 2) правильним з'ясуванням завдань поставлених старшим регіональним органом виконавчої влади і своєчасним

прийняттям сумісного рішення по взаємодії; 3) чіткою постановкою завдань підлеглим силам; 4) постійною високою готовністю підрозділів забезпечення процесу взаємодії; 5) створенням своєчасно розгорнутих пунктів управління (залів кризових ситуацій) і системи зв'язку; 6) чіткою організацією збирання, оброблення, взаємного обміну і доведення інформації про обстановку; 7) комплексним використанням технічних засобів управління і взаємодії та зв'язку; 8) застосуванням прогресивних методів сумісної паралельно-послідовної роботи органів взаємодіючих суб'єктів; 9) широким застосуванням формалізованих документів і засобів засекречування зв'язку, правил скритого управління силами.

Інтегральне застосування зазначених принципів і вимог до взаємодії дозволяє *якісно її організувати і здійснити* в складних умовах обстановки.

*Якість взаємодії* визначається здатністю органів суб'єктів взаємодії з максимальною ефективністю використовувати можливості регіональних сил охорони правопорядку, досягати мети виконання завдання (наприклад, з припинення заворушення) з найменшими ресурсними втратами і в короткий час.

Висока якість взаємодії забезпечується всебічним обґрунтуванням сумісних рішень, що приймаються органами суб'єктів взаємодії, оптимальністю розроблених заздалегідь планів, повнотою проведення їх в життя і умілим управлінням силами в ході виконання завдання.

Одним з радикальних шляхів підвищення якості взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку є автоматизація управлінських процесів і взаємодії. Лише якісно організована взаємодія може забезпечити оперативне відновлення її в разі порушення.

У реальних умовах складної обстановки взаємодія регіональних суб'єктів в сфері охорони правопорядку може порушуватися. Завдання органів взаємодії її своєчасно відновлювати. Критерій своєчасності залежить від багатьох чинників і потребує спеціального дослідження.

Отже, *відновлення порушеної взаємодії* після суттєвого впливу на її



складники противника (правопорушників) є однією з важливих завдань органів взаємодіючих суб'єктів.

Для забезпечення стійкості і безперервності взаємодії, особливо в умовах припинення заворушення із застосуванням правопорушниками засобів впливу (наприклад, фізичних, радіоелектронних, акустично-звукових тощо) на складники системи взаємодії, першорядне значення має швидке відновлення порушеної взаємодії. Створити повністю невразливу систему взаємодії не уявляється можливим, тому органи суб'єктів взаємодії повинні бути завжди готові до відновлення порушеної взаємодії в короткі терміни і в будь-яких умовах обстановки, що склалася в регіоні (регіоні держави).

Відновлення порушеної взаємодії починається з відновлення здатності сил продовжувати виконувати завдання, а органів суб'єктів взаємодії – управляти ними. Для відновлення порушеної взаємодії необхідно: 1) з'ясувати фактичний стан системи взаємодії і організувати роботу з управління силами з діючих пунктів управління (залів кризових ситуацій); 2) провести заходи з відновлення складників системи взаємодії, які виведені з ладу. До таких складників слід віднести: 1) посадові особи органів суб'єктів взаємодії; 2) пункти управління (зали кризових ситуацій); 3) елементи зв'язку, як технічну основу обміну інформацією взаємодії.

У складних умовах обстановки, коли з'являються ознаки порушення взаємодії, від старших посадових осіб суб'єктів взаємодії, всіх посадовців вимагатиметься величезна витримка, виняткова твердість і наполегливість у добуванні даних обстановки і цілеспрямованому проведенні робіт по відновленню порушеної взаємодії і здатності сил виконувати поставлені завдання. Звідси постає проблема, якою на теперішній час не в повному обсязі опікаються регіональні органи виконавчої влади, а саме створення в системі взаємодії складників розвідки для отримання інформації про стан обстановки в реальному масштабі часу.

Щоб у складній обстановці забезпечити відновлення взаємодії і подальше вирішення поставлених завдань, потрібно, перш за все, з'ясувати фактичний

стан системи управління і взаємодії, організувати роботу пунктів управління (залів кризових ситуацій), що збереглися, потім на основі одержуваної від них інформації планувати і здійснювати відновлення всієї системи управління військами

У зв'язку з зазначеним вище, особливо важливого значення набуває завчасне планування комплексу заходів щодо відновлення порушеної взаємодії, а також створення і розміщення резервів, необхідних для цих цілей, і своєчасне їх заповнення. Це є предметом спеціального дослідження при розробленні методик організації та здійснення взаємодії регіональних органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку.

Система взаємодії повинна бути постійно готова до функціонування при неповній укомплектованості її складників. Таке функціонування можливе на основі дублювання і взаємозмінюваності особового складу органів і сил та технічних засобів, які забезпечують взаємодію.

Необхідно забезпечити спадкоємність старших посадових осіб суб'єктів взаємодії як в період тимчасової їх відсутності, так і при втраті можливостей (наприклад, в результаті хвороби) керувати підпорядкованими об'єктами управління.

На наш погляд, найбільш надійним способом швидкого відновлення взаємодії є передача управління з одного пункту управління (залу кризових ситуацій) на інший. Критерієм процесу передачі є час, який можна розрахувати користуючись методом сіткового планування та управління.

Отже, розглянуті вимоги до взаємодії і відомі принципи до неї, разом з можливими способами є основою побудови системи організації і здійснення взаємодії, основні зв'язки між якими подані на рис. 1.

*Принципи взаємодії* – вихідні положення (правила) за якими будується система взаємодії. *Способи взаємодії* слід розглядати, як дії або система дій, які застосовуються при виконанні будь-якої роботи.

Отже, взаємодія регіональних органів виконавчої влади у сфері громадського порядку є складною, багатогранною і відповідальною роботою.

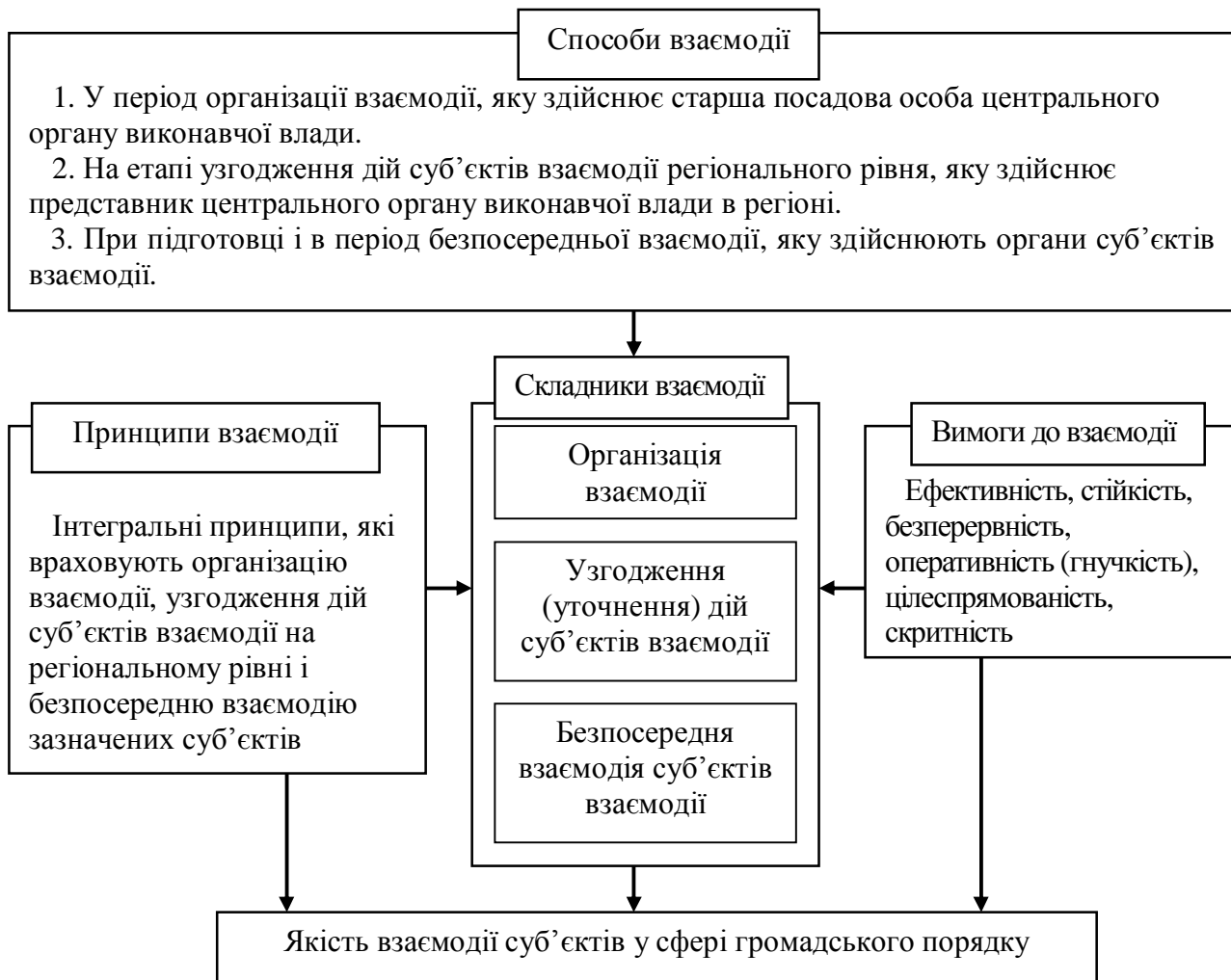


Рис. 1. Взаємний зв'язок принципів, вимог і способів при організації та здійсненні взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері

Зазначені вимоги до взаємодії регіональних органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку разом з принципами і способами дозволяють обґрунтувати її складники, визначити показники якості взаємодії.

З урахуванням викладеного вище, можна перейти до розроблення: 1) методики організації взаємодії, яку здійснює старша посадова особа центрального органу виконавчої влади (існує загальноприйнятий принцип “взаємодію на будь-якому рівні управлінської системи держави може організувати лише надсистема”); 2) методики безпосередньої взаємодії суб'єктів регіонального рівня, яку здійснюють регіональні органи виконавчої влади в сфері охорони правопорядку.

### Список використаних джерел

1. Про місцеві державні адміністрації : Закон України // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190, зі змінами і доповненнями 2001 – 2011 рр. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Корниенко М. В. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка при сложной оперативной обстановке (по материалам МВД Украины) : монография / М. В. Корниенко. – М. : Мос. ин-т МВД России, 2002. – 202 с.
3. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О. М. Бандурка. – Х. : Основа, 1996. – 398 с.
4. Кириченко І. О. Оперативне застосування та тактика дій внутрішніх військ : навч. посіб. / І. О. Кириченко, О. М. Шмаков, М. М. Орлов та ін. – Х. : Військ. ін-т внутрішніх військ МВС України, 2005. – 564 с.
5. Цырендоржиев С. В. Взаимодействие в бою. Замечания по теоретическим вопросам / С. В. Цырендоржиев // Военный вестник. – № 7. – М. : Красная звезда, 1992. – С. 37–41.

#### **Orlov N. M. Requirements for cooperation of regional executive institutions in area of law enforcement in conditions of growing complexity in state region.**

Established requirements for cooperation of regional executive institutions in area of law enforcement in complex conditions taking place in state's region. Presented mutual link between principles, requirements and methods of organizing and implementing cooperation between subjects of regional level.

**Key words:** requirements, cooperation, regional executive institution, mutual link of basic concepts of cooperation.

#### **Орлов Н. М. Требования к взаимодействию региональных органов исполнительной власти в сфере охраны общественного порядка при усложнении обстановки в регионе страны.**

Обоснованы требования относительно взаимодействий региональных органов исполнительной власти в сфере охраны общественного порядка в сложных условиях усложнения обстановки в регионе страны. Представлена взаимная связь принципов, требований и способов организации и осуществление взаимодействия субъектов регионального уровня.

**Ключевые слова:** требования, взаимодействие, региональный орган исполнительной власти, взаимная связь основных понятий взаимодействия.