

М. М. Орлов,
к.військ.н., доц.,
доцент кафедри оперативного застосування внутрішніх військ
Академії ВВ МВС України,
докторант кафедри регіонального управління
та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ,
м. Харків

МЕТОДИЧНИЙ АПАРАТ ВИЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКІВ РЕГІОНАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ВЗАЄМОДІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

Виходячи з функцій та завдань, які вирішують регіональні органи виконавчої влади у сфері охорони правопорядку, обґрунтовані їх показники, які є основою для формування ефективної системи взаємодії.

Ключові слова: показник, взаємодія, регіональні органи виконавчої влади, система взаємодії.

Загальні завдання і функції, які покладені на регіональний орган виконавчої влади визначено у працях [1–7]. У разі ускладнення обстановки у регіоні за різних умов (наприклад, соціально-політичних ускладнень, виникнення надзвичайних ситуацій або ускладнення обстановки у прикордонних районах держави) зазначені органи відповідають за стан життя і здоров'я громадян і забезпечення їх усім необхідним для нормального проживання. Під *регіоном* розуміється адміністративно-територіальна одиниця держави.

З метою вирішення цих складних і багатопланових завдань у регіоні повинна бути створена ефективна система взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів під єдиним керівництвом, яке повинен очолити інтегральний регіональний орган при голові обласної державної адміністрації [8].

Для формування такого органу необхідно визначити його показники, які можуть бути основою для формування ефективної системи взаємодії.

Загальний порядок управління і взаємодії органів державної влади з підпорядкованими (об'єктами управління) визначено законодавчо у Конституції та законах України про органи центральної влади та місцеві

державні адміністрації. Разом з тим, не визначено показників регіональних органів виконавчої влади як складника системи взаємодії зазначених органів у сфері охорони правопорядку.

Окремі проблеми взаємодії органів виконавчої влади у межах державного управління досліджували такі вчені, як Л. Гордієнко, Д. Єльчанінов, А. Жалинський, Ю. Козлов, В. Колпаков, М. Костицкий, А. Лунев, І. Мазур, А. Мельник, Минцберг Г., О. Облонський, Н. Ольдерогге, М. Ославський, І. Паньонко, К. Протасенко, В. Сущенко, С. Цветков, В. Шапиро, В. Шванков.

Разом із тим не визначено показники регіональних органів виконавчої влади, що утруднює формування взаємодії зазначених органів на регіональному рівні як механізму удосконалення системи державного управління.

На основі аналізу функцій та завдань, які вирішують регіональні органи виконавчої влади у сфері охорони правопорядку, обґрунтовані їх показники, які є основою для формування ефективної системи взаємодії.

До теми дослідження *завданнями регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку можуть бути*: а) постійний моніторинг обстановки в регіоні держави (вивчення, аналіз і вироблення пропозицій за результатами даних про соціально-політичну і (або) соціально-економічну обстановку); б) підготовка регіональних органів виконавчої влади і регіональних сил охорони правопорядку до застосування за призначенням; в) керівництво регіональними органами виконавчої влади у сфері охорони правопорядку і управління регіональними силами охорони правопорядку у разі ускладнення обстановки; д) оперативне прийняття рішення на застосування регіональних сил охорони правопорядку у разі ускладнення обстановки у регіоні держави та доведення завдань до підпорядкованих регіональних органів виконавчої влади; е) управління процесом взаємодії органами державної влади і місцевого самоврядування; ж) організація і проведення заходів з забезпечення дій органів виконавчої влади і регіональних сил охорони прав у разі ускладнення обстановки у регіоні держави; з) організація контролю й допомоги органам, як об'єктам взаємодії регіонального рівня.

Функції зазначених органів: а) контроль за рівнем готовності регіональних органів виконавчої влади, органів правопорядку і підрозділів регіональних сил охорони правопорядку до виконання завдань з охорони правопорядку; б) прийняття управлінських рішень щодо підтримання організованої взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку; в) комунікативна функція, щодо організації ліній (каналів) обміну інформації взаємодії; д) кадрові функції керівника (кадрове планування в організації); к) управління персоналом організації, оцінка та відбір персоналу.

Виходячи з поданого вище, вимоги, які пред'являються до регіонального органу виконавчої влади слід вважати такими: а) він повинен бути оптимально-необхідним за складом $N_{ровв. отп}$ і здатним ефективно виконувати поставлені завдання з заданою ймовірністю безпомилкової роботи $P_{безп. ровв}$ у межах встановленого директивного часу $T_{дир}$; б) керівник (старша посадова особа) органу повинен (повинна) бути здатним своєчасно приймати якісне рішення на дії, пов'язані з охороною громадського порядку, організовувати їх своєчасне планування, ставити зрозумілі завдання підлеглим, організовувати ефективну взаємодію і всі види забезпечення, а також твердо управляти підлеглими при виконанні поставлених завдань; в) здатним ефективно вирішувати складні, різко змінні завдання, стійко і оперативно управляти підпорядкованими об'єктами управління – бути основним і старшим по відношенню до інших регіональних органів виконавчої влади; д) мати мінімально можливу кількість рівнів управління (ланцюг команд повинен бути якомога коротшим заради мінімізації часу циклу управління суб'єктами взаємодії).

Зазначені органи функціонують у реальних умовах обстановки, тому для визначення їх показників необхідно врахувати усю гаму чинників, які можуть виникнути за будь-яких умов обстановки. Чинники, які впливають на роботу регіонального органу виконавчої влади, який займається управлінням процесу взаємодії суб'єктів регіонального рівня у сфері охорони правопорядку за будь-яких умов обстановки в регіоні держави, слід вважати такими: а)

відповідальність, яка пов'язана з необхідністю діяти зазначеному органу у правовому полі при поводженні з регіональними органами виконавчої влади і своїми громадянами в умовах ускладнення обстановки у регіоні (регіоні держави як сукупності 3-4 регіонів); б) остаточно невизначеність правової бази щодо прав і можливостей зазначеного органу для умов звичайної обстановки і у разі її ускладнення, що може призвести до заворушень у регіоні держави; в) недосконалість існуючої організаційної структури системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку та системи управління процесом і суб'єктами взаємодії; д) недостатній рівень автоматизації опрацювання інформації, що циркулює у контурі управління суб'єктами взаємодії регіонального рівня.

У разі формування організаційної структури зазначеного органу необхідно врахувати існуючі принципи і методи його організаційного проектування. Принципи і методи організаційного проектування регіонального органу виконавчої влади, який здійснює управління суб'єктами регіонального рівня у сфері охорони правопорядку, слід вважати такими.

Принципи: а) цілеспрямованість, яка передбачає наявність чітко сформульованої мети – стійке управління процесом взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку за будь-яких умов обстановки; б) первинність функцій і вторинність структури, тобто побудова організаційної структури повинна базуватися на виявленні складу та змісту функцій управління; в) функціональна замкнутість підрозділів апарату управління передбачає, що коло завдань для кожного структурного підрозділу повинно бути чітко орієнтоване на досягнення мети управління з відповідної функції; д) простота організаційної структури органу управління – чим простіше та чіткіше побудована структура органу, тим легше посадовим особам зрозуміти і пристосуватися до роботи та активно брати участь у реалізації головної мети управління, крім того спрощується процес передавання інформації по горизонталі та вертикалі і зменшується небезпека виникнення значних комунікаційних бар'єрів; к) єдність керівництва і координації зусиль –

виконавець повинен отримувати накази лише від одного начальника; л) оптимальна норма керованості, яка встановлена 7...9 об'єктів управління; м) оптимальне співвідношення централізованих і децентралізованих форм управління у середині регіонального органу виконавчої влади – рівень децентралізації, який регулюється розмірами органу, масштабами діяльності, однорідністю робіт, стилем керівництва, функціональною сферою діяльності тощо; н) наявність зворотнього зв'язку завдяки чому забезпечується можливість здійснення постійного контролю за результатами функціонування органу та створюються умови для його коригування.

Перелічені принципи організаційного проектування структури регіонального органу виконавчої влади, який здійснює управління суб'єктами взаємодії регіонального рівня, взаємопов'язані. Кожен з них має самостійне значення, але тільки спільне їх використання забезпечує комплексний науковий характер проектування структури зазначеного органу.

Оскільки проектування організаційної структури регіонального органу виконавчої влади є процесом удосконалення старого (існуючого) типу організаційної структури, то слід використати методи, які базуються на знанні об'єктивних правил розвитку організаційної структури органів, стисла характеристика яких наведена в таблиці.

Застосування зазначених вище принципів формування органів і використання аналітично-розрахункового методу організаційного проектування регіонального органу виконавчої влади в основі якого є системний підхід до усіх складників зазначеного органу та інформаційне навантаження на них у складних умовах обстановки як зазначено у праці [9] дозволили попередньо визначити показники структури цього органу. Перелік цих показників подано на рис. 1.

Такий орган здатний оперативно і безпомилково обробляти увесь потік інформації у складних умовах обстановки, а саме від: а) старшого органу виконавчої влади $N_{\text{інф. ст. оев}}$; б) підпорядкованих регіональних органів

виконавчої влади $N_{інф. під. ровв}$; в) інформації, яка циркулює у середині єдиного органу $N_{інф. ровв_{ен}}$.

Таблиця

Методи організаційного проектування структури регіонального органу виконавчої влади

Метод	Стислий зміст методу
Експертний метод	Визначає вивчення досвіду рішення аналогічних задач в інших організаціях, внесення пропозицій на засадах аналізу фактичної ситуації, яка склалася, і застосовується колективний досвід різних спеціалістів
Нормативний метод	Використовують ряд нормативів, які можуть служити для обґрунтування рішення організаційних задач. До числа цих нормативів відносяться: норма керованості; гранична кількість робітників для формування з них самостійних служб, відділів і ін.; співвідношення між чисельністю керівників та кількістю технічних робітників (обслуги). Зазначені нормативи узагальнені, вони є типовими
Блочний метод	Основа методу є наявність однотипних блоків в організації управління для різних організаційних структур. Враховуючи це, проекти типових рішень застосовуються до умов конкретного об'єкту, узгоджуються з іншими блоками, і в результаті будується проект нової організаційної структури органу
Методи математичного моделювання, в тому числі імітаційне моделювання	Використовуються моделі, які характеризують динаміку окремих показників органу, взаємопов'язаних у вигляді системи моделей, поєднання яких характеризує зміну окремих параметрів під впливом зовнішніх дій або зсувів у співвідношенні різних елементів самого органу
Аналітично-розрахунковий метод	Використані проектантні орієнтуються на творче поєднання усіх перерахованих методів у конкретних умовах даного напрямку та рішенні задач, які стоять перед органом. Вихідними даними для застосування цього методу є чітке визначення цілей, які повинні будуть досягти цим органом, потім дається чітка характеристика особливостей, що разом із задачами є об'єктивною основою організаційних структур органу, що досліджується

Вимоги, які пред'являються до регіонального органу виконавчої влади є такими: а) оптимальна кількість посадових осіб органу $N_{по. ровв. опт}$; б) мінімальна кількість рівнів структури регіонального органу виконавчої влади $N_{рів. ровв. min}$; в) максимальне значення ймовірності безпомилкової роботи зазначеного органу у складних умовах обстановки $P_{безп. ровв. max}$; д) мінімальний час циклу управління суб'єктами взаємодії $T_{ц. min}$ за рахунок

мінімізації кількості рівнів структури зазначеного органу управління і максимізації значення показника ймовірності безпомилкової його роботи.

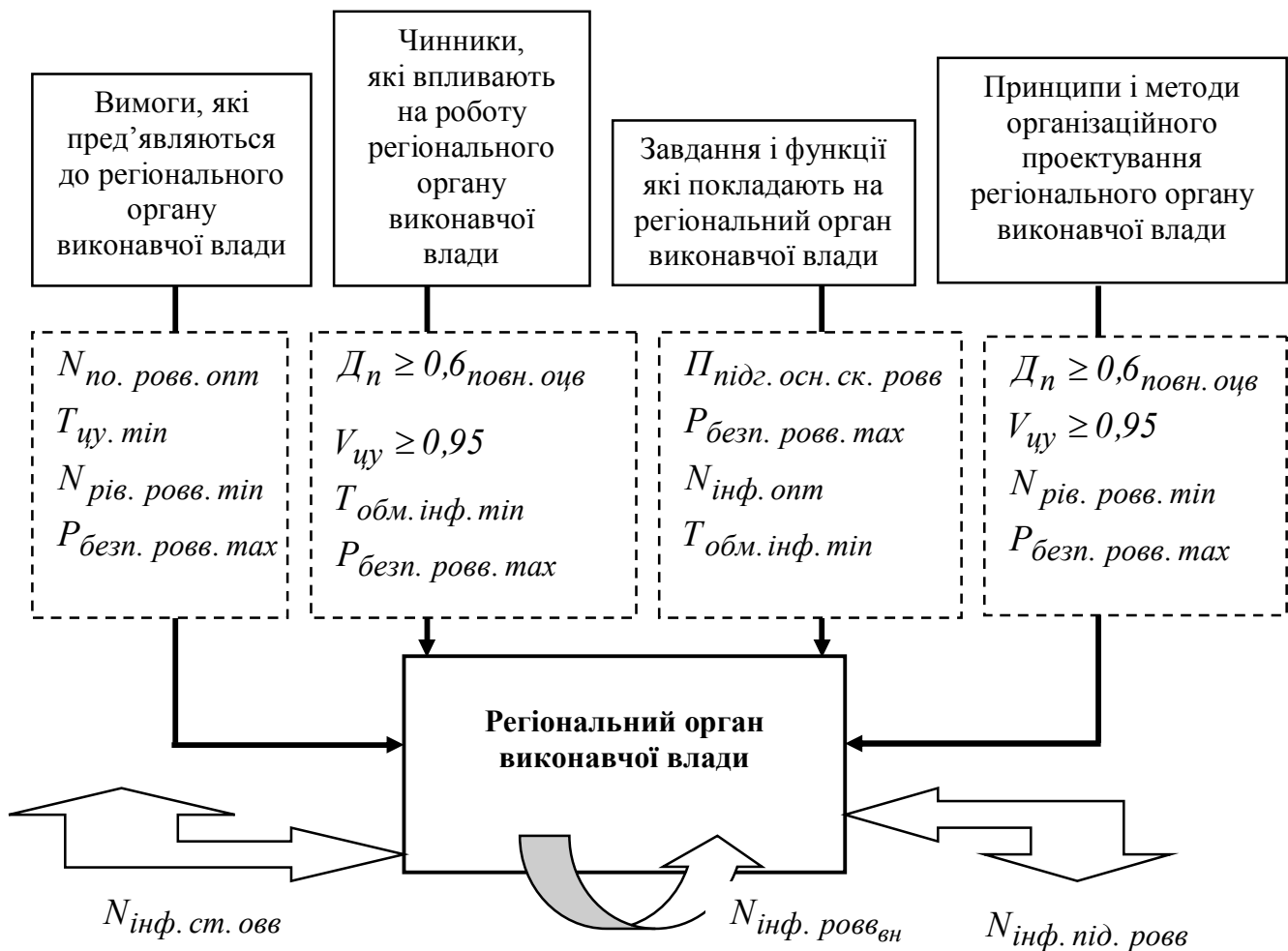


Рис. 1. Показники регіонального органу виконавчої влади

Чинники, які впливають на роботу регіонального органу виконавчої влади зумовлюють наступні показники при його формуванні: а) делегування повноважень зазначеному органу управління органом центральної виконавчої влади $D_n \geq 0,6_{повн. оцв}$; б) рівень централізації управління регіональними суб'єктами взаємодії $V_{цу} \geq 0,95$; в) мінімальний час оброблення інформації, що циркулює у середині органу, що досліджується $T_{обм. инф. min}$; д) максимальне значення ймовірності безпомилкової роботи регіонального органу виконавчої влади при здійсненні управління суб'єктами взаємодії у складних умовах обстановки $P_{безп. ровв. max}$.

Завдання і функції, які покладені на регіональний орган виконавчої влади, зумовлюють формувати його за такими показниками: а) мінімальний час опрацювання інформації, що циркулює у середині органу $T_{обм.інф.мін}$; б) максимальне значення ймовірності безпомилкової роботи цього органу в складних умовах обстановки $P_{безп.ровв.тах}$; в) оптимальна кількість інформації, що ним опрацьовується у складних умовах обстановки $N_{інф.опт}$; д) рівень підготовки основного складу регіонального органу виконавчої влади $\Pi_{підг.осн.ск.ровв}$.

Принципи і методи організаційного проектування структури регіонального органу, який здійснює управління процесом взаємодії суб'єктів регіонального рівня зумовлюють формувати його за такими показниками:

а) делегування повноважень регіональному органу виконавчої влади органом центральної виконавчої влади $D_n \geq 0,6_{повн.оцв}$; б) рівень централізації управління суб'єктами регіонального рівня $V_{цз} \geq 0,95$; в) мінімальна кількість рівнів структури регіонального органу виконавчої влади $N_{рів.ровв.мін}$; д) максимальне значення ймовірності безпомилкової роботи зазначеного органу у складних умовах обстановки $P_{безп.ровв.тах}$.

Зазначені вище показники регіонального органу виконавчої влади можна визначити шляхом застосування розроблених окремих методів, методик і методичних підходів (див. рис. 2), що дозволить комплексно: а) уточнити завдання регіонального органу виконавчої влади у відповідності до завдань суб'єктів взаємодії у сфері охорони правопорядку; б) визначити порядок формування його організаційно-штатної структури здатної оперативно і стійко управляти зазначеними регіональними органами і силами охорони правопорядку, як суб'єктами взаємодії, за будь-яких умов обстановки, що склалася в регіоні (регіоні держави); в) визначити повноваження цього органу, систему підпорядкування і управління суб'єктами взаємодії.



Рис. 2. Загальна схема комплексного визначення показників регіонального органу виконавчої влади

Суть зазначених методів, методик і методичних підходів зводиться до наступного: у разі тривалої, підчас монотонної, роботи або відповідальної роботи в умовах складної напруженої обстановки посадові особи регіонального органу управління втомлюються і починають допускати помилки, що підтверджено теоретично і практично, як зазначено у праці [9].

Дійсно, *система взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку* належить до складних організаційно-інформаційних систем і у процесі функціонування може бути у різному стані щодо працездатності. Перехід системи із стану в стан може здійснюватися під впливом різних чинників і при цьому видозмінюються її потенційні можливості, як подано у праці [9].

Таким чином, враховуючи завдання, які виконує регіональний орган виконавчої влади, його функції у межах визначених завдань, вимоги до зазначених органів та принципи формування їх організаційної структури, можна прийняти за показники зазначеного органу такі, як подано на рис. 1.

За таких умов слід вважати: а) кількість посадових осіб регіонального органу виконавчої влади, який здійснює управління процесом взаємодії суб'єктів регіонального рівня повинен бути менший ніж існуючий регіональний орган при голові обласної державної адміністрації, тобто $N_{по. ровв. опт} < N_{по. ода}$; б) кількість рівнів регіонального органу виконавчої влади не повинна перевищувати трьох $N_{рів. ровв} \leq 3$.

Отже, проблема взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку може бути вирішена успішно у разі формування ефективної системи взаємодії. Основою такої системи є регіональний орган, який здійснює управління суб'єктами регіонального рівня. Розроблений методичний апарат визначення показників такого органу виконавчої влади є підґрунтям для формування інших органів системи взаємодії.

Напрямом подальшого дослідження є розроблення методу визначення рівня повноважень регіонального органу виконавчої влади шляхом ранжування управлінських завдань.

Список використаних джерел

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV. – К., 2006. – 124 с.
2. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» // ВВР України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового регламенту центрального органу виконавчої влади» від 19 вересня 2007 р. № 1143.
4. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190 зі змінами і доповненнями 2001-2011 рр.
5. Указ Президента України «Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій» від 3 квітня 2005 р. № 593/2005.
6. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. № 2493-III.
7. Проект Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/juli/23.htm>.
8. Орлов М. М. Про необхідність удосконалення взаємодії регіональних органів виконавчої влади з єдиним органом управління регіональних сил охорони правопорядку при ускладненні обстановки в регіоні держави / М. М. Орлов // Механізми взаємодії та порядок сумісних дій органів державного управління, місцевого самоврядування з воєнною організацією держави під час виникнення кризових явищ соціального характеру : тези доповідей, 7 грудня 2011 р. – Х. : Ін-т підготовки юридичних кадрів для СБ України НУ «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2011. – С. 33–36.
9. Орлов М. М. Методичні основи реалізації можливостей органів управління військового призначення : монографія / М. М. Орлов. – Х. : Акад. ВВ МВС України, 2007. – 326 с.

Orlov M. M. Methodological mechanism to identify indicators of regional executive power body of interaction system in law enforcement.

Based on functions and tasks performed by regional executive institutions in a field of law enforcement defined their characteristics that are a foundation for creation of efficient cooperation system

Key words: characteristics, cooperation, regional executive institutions, cooperation system.

Орлов Н. М. Методический аппарат определения показателей региональных органов исполнительной власти в системе взаимодействия в сфере охраны правопорядка.

Исходя с функций и задач, решаемых региональными органами исполнительной власти в сфере охраны общественного порядка, обоснованы их показатели как основа для формирования эффективной системы взаимодействия

Ключевые слова: показатель, взаимодействие, региональные органы исполнительной власти, система взаимодействия.