

5. Сажина М. А. История экономических учений / М. А. Сажина. – М. : Норма, 2007. – 272 с.
6. Сайт портала “Индикаторы рынка недвижимости”. – Режим доступа : www.ign.ru.
7. Синельников А. Жилищные условия и жизненный цикл семей. Процесс ренуклеаризации семей и жилищная проблема / А. Синельников. – Режим доступа : www.demographia.ru.
8. Теория системного менеджмента / под общ. ред. В. Г. Янчевского. – М. : Экзамен, 2006. – 512 с.
9. Шеремет А. Д. Теория экономического анализа / А. Д. Шеремет. – М. : Инфра-М, 2006. – 367 с.
10. Шмидт В. Р. Жилищный вопрос как проблема социальной политики / В. Р. Шмидт // Сборник трудов ИМЭПИ РАН. – М. : ИМЭПИ РАН, 2004. – 329 с.
11. Экономическая теория / под ред. д.э.н., проф. А. Г. Грязновой, д.э.н., проф. Т. В. Чечелевой. – М. : Экзамен, 2005. – 592 с.
12. Эрхард Л. Благосостояние для всех / Л. Эрхард. – М. : Начала-Пресс, 1991. – 346 с.
13. Housing sub-markets. – London : GLA, 2005. – 252 p.

Надійшла до редколегії 16.11.2012 р.

УДК 353.9

М. М. ОРЛОВ

ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ ПРИ УСКЛАДНЕННІ ОБСТАНОВКИ В РЕГІОНІ ДЕРЖАВИ

Обґрунтовано принципи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку при ускладненні обстановки в регіоні держави, яких слід дотримуватися в разі формування системи суб'єктів взаємодії на регіональному рівні.

Ключові слова: принцип, взаємодія, регіональний орган виконавчої влади.

Established concepts of cooperation between regional executive institutions in area of law enforcement during conditions' complexity growth, which should be followed in case of forming system of subjects' cooperation on regional level.

Key words: concepts, cooperation, regional executive institution.

Проблема взаємодії будь-яких суб'єктів державної виконавчої влади є однією із найскладніших у теорії та практиці управлінської системи держави. Цією проблемою займалися такі науковці: Ю. Козлов (координація (взаємодія) в

управлінні народним господарством); А. Луньов (координація (взаємодія) в державному управлінні); О. Мирошник (взаємодія органів державної влади і місцевого самоврядування); І. Кириченко, В. Барвіненко, С. Цирендоржев (взаємодія в силових структурах держави). Разом з тим, поза увагою залишилося детальне обґрунтування принципів взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку при ускладненні обстановки в регіоні держави, які є основою організації і підтримання суб'єктів взаємодії на регіональному рівні.

Питання організації взаємодії місцевих державних адміністрацій на відповідній території із сільськими, селищними і міськими головами організується у відповідності до закону [1]. У постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та безпеки під час проведення футбольних матчів” визначено лише окремі напрямки взаємодії регіональних органів влади з силовими структурами лише на період футбольних матчів [2]. Проблемою залишається визначення принципу взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку за будь-яких умов обстановки в державі як за мирного, так і воєнного часу. Ці принципи відносяться до загальнонаукових принципів.

Мета статті – обґрунтування принципів взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку при ускладненні обстановки в регіоні держави, яких слід дотримуватися в разі формування системи суб'єктів взаємодії на регіональному рівні .

І. Кириченко *принципи взаємодії* розглядає як найбільш загальні основні правила та рекомендації, якими повинні керуватися органи управління при підготовці та виконанні того чи іншого завдання [3]. Їх відмінність від закономірностей полягає в тому, що останні існують і діють об'єктивно, поза свідомістю людей, незалежно від їхньої волі та бажання. Принципи ж, що впливають із закономірностей, свідомо формуються в інтересах практики і застосовуються залежно від конкретних умов. Такими умовами є умови обстановки, що склалися в регіоні або регіоні держави.

За своїм призначенням *взаємодія* регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку є основою для практичної організації взаємодії, яку визначає старша посадова особа центральної виконавчої влади, і яку безпосередньо виконують суб'єкти взаємодії. Принципами такої взаємодії є: 1) повнота урахування можливостей організованих правопорушників та стан загальної обстановки, що склалася в регіоні (регіоні держави); 2) завчасна організація взаємодії як на рівні центральної виконавчої влади так і на регіональному рівні; 3) організація безперебійного обміну інформацією щодо обстановки між взаємодіючими суб'єктами; 4) установа контролю за виконанням підлеглими силами своїх завдань та надання допомоги суб'єкту взаємодії в підтриманні їх безупинної взаємодії; 5) єдність поглядів різних органів управління щодо змісту, ролі та місця взаємодії; 6) організація і підтримання взаємодії старшою командною інстанцією (старшим органом центральної виконавчої влади) при суворій регламентації відносин взаємодіючих сторін і пріоритеті відносин підпорядкованості між ними в період спільного вирішення загального завдання; 7) організація взаємодії насамперед в інтересах того суб'єкта, який у даний час вирішує

основу (головну) частку загального завдання; 8) усебічне забезпечення взаємодії (інформаційне, матеріальне, фінансове тощо).

Повнота урахування можливостей організованих правопорушників залежить від форм і способів проведених ним дій щодо дестабілізації обстановки в регіоні (регіоні держави), характеру наявного озброєння для здійснення протиправних дій, техніки для пересування, засобів управління та зв'язку. Значення цього принципу постійно зростає у зв'язку з удосконалюванням правопорушниками технічних засобів і способів ведення вуличних дій. Прикладами можуть бути події в Європейських державах і Білорусії в 2011 р. Регіональні органи виконавчої влади у сфері охорони правопорядку повинні це враховувати при організації взаємодії.

Завчасна організація взаємодії. Організація взаємодії – це складний процес, який здійснюється як центральним органом виконавчої влади, так і суб'єктами взаємодії – регіональні органи виконавчої влади і орган управління регіональних сил охорони правопорядку. Необхідність завчасної організації взаємодії обумовлена складністю узгодження дій різнорідних суб'єктів в складних умовах обстановки, великим обсягом виконуваних при цьому розрахунків та інших робіт, пов'язаних з наданням взаємної допомоги, раптовістю і швидкоплинністю зміни обстановки та непередбаченості дій організованих правопорушників. Чим якісніше організовано взаємодію при підготовці до виконання завдання, тим ефективніші дії суб'єктів взаємодії і підпорядкованих їм об'єктів управління у динамічній обстановці.

Організована взаємодія практично відпрацьовується з низки питань у ході сумісних навчань і тренувань регіональних органів виконавчої влади і органів регіональних сил охорони правопорядку із залученням означених сил з двох сторін. На навчаннях і тренуваннях повинно бути якомога менше спрощень. Тільки таким чином можна буде виявити і вчасно усунути недоліки, допущені на етапі планування сумісних дій суб'єктів у складних умовах обстановки і накопичити досвід спільного виконання завдань з припинення заворушень як в регіоні так і регіоні держави.

Організація безупинного взаємного обміну інформацією між суб'єктами, що взаємодіють. Інформація може мати характер щодо обміну поглядів оцінки обстановки, наявних сил і засобів, ситуаційних рішень у разі зміни обстановки, вказівок центральних органів влади тощо. Успіх спільних дій суб'єктів прямо залежить від взаємної поінформованості про обстановку й умови, в яких вирішуються спільні завдання. Така поінформованість стосується не тільки дій, що ведуться, але й планованих дій у разі зміни обстановки в регіоні або регіоні держави. Суб'єкти, які взаємодіють, залежно від розвитку подій, пов'язаних з виникненням і поширенням заворушення, можуть бути такі: 1) ведучий суб'єкт – старший у ситуації, що склалася на поточний момент; 2) ведений суб'єкт – тимчасово підпорядкований на певний проміжок часу (рисунок). Критерій переходу ведучого суб'єкта до веденого і навпаки це тема окремого дослідження.

Суб'єкт, в інтересах якого організується взаємодія, зможе прийняти правильне рішення тільки в разі володіння необхідною інформацією. Якоюсь мірою інформацію про обстановку і завдання взаємодіючих суб'єктів ведучий суб'єкт одержує від старшої командної інстанції, основна ж і постійна інформація надходить від взаємодіючого (веденого) суб'єкта.



Рисунок. Динаміка зміни обстановки в регіоні і старшинства суб'єктів взаємодіючого процесу

Отже, організація безупинного взаємного обміну інформацією щодо обстановки між взаємодіючими суб'єктами – найважливіший принцип, що сприяє підвищенню ефективності взаємодії і тісно пов'язаний із другою закономірністю взаємодії.

Установлення безупинного контролю за виконанням підлеглими своїх завдань і надання їм допомоги і підтриманні безупинної взаємодії. Пов'язаність останніх двох принципів передбачає зосередження зусиль взаємодіючих суб'єктів на головному напрямку, дає змогу вчасно здійснювати маневр силами та засобами, прогнозувати розвиток подій і приймати раціональні ситуаційні рішення.

Єдність поглядів різних суб'єктів взаємодії щодо змісту, ролі та місця взаємодії становить один із найважливіших принципів взаємодії. Оскільки взаємодія включає комплекс заходів, що проводяться за єдиним задумом і планом, то з метою підвищення їх ефективності дуже важливо, щоб старші посадові особи суб'єктів взаємодії і їх оперативні штаби були добре обізнані з можливостями та способами застосування взаємодіючих сил і засобів, розуміли природу сучасних заворушень

(масових заворушень) та могли чітко скоординувати на практиці дії своїх підлеглих. При цьому необхідно розподілити завдання між взаємодіючими суб'єктами і підпорядкованими їм силами та засобами і визначити відповідальність за їх виконання, а також організації і підтримання взаємодії, які діють у зазначеному районі (місті, регіоні, регіоні держави) і надати їм необхідні права, тобто забезпечити правову основу взаємодіючих сторін. При визначенні правових взаємин треба виходити з того, хто із суб'єктів взаємодії вирішує головні завдання і хто має більше можливостей для управління спільними діями всіх сил.

Організація та підтримання взаємодії старшою командною інстанцією при суворій регламентації відносин взаємодіючих сторін (суб'єктів) і пріоритеті відносини підпорядкованості між ними у період спільного виконання завдання з припинення заворушень (або єдиноначальність) також впливають на взаємодії суб'єктів, які досліджуються. Це зумовлено виключно високою динамічністю, напруженістю і складністю підготовки та виконання завдання з припинення заворушення, збільшенням чисельності різнорідних складників регіональних сил охорони правопорядку, зростанням кількості джерел і потоків інформації з управління та взаємодії.

Організація та підтримання взаємодії зазначених суб'єктів є невід'ємною частиною усього процесу управління ними. Тому організація і підтримання взаємодії старшою командною інстанцією, якою виступає ведучий суб'єкт взаємодії, – необхідна умова високої узгодженості дій суб'єктів щодо реалізації загально прийнятого рішення на виконання завдання з припинення заворушення. Водночас цим досягається єдність застосовуваних у ході організації і здійснення взаємодії підходів, способів, прийомів і сигналів, що також відіграють немаловажну роль при виконанні усього обсягу завдань з охорони правопорядку.

Виконання завдань суб'єктів, які відповідають за охорону правопорядку в одному районі (регіоні), дій об'єктивно породжує деяку невизначеність у їх взаєминах. Практика вирішення проблем правових взаємин між різними суб'єктами при організації управління взагалі і взаємодії зокрема свідчить, що командні інстанції, не підлеглі одна одній, як правило, не поступаються своїми приватними інтересами, якщо не одержують на те вказівок свого начальника. Це буває навіть у тих випадках, коли підвищення загальної загрози з боку організованих правопорушників досить очевидна.

Розв'язати суперечність між необхідністю узгодженого застосування сил і засобів різного підпорядкування при вирішенні спільних завдань і забезпечення чіткого виконання ними своїх специфічних завдань може тільки старша командна інстанція (центральний орган виконавчої влади), якій підлегли взаємодіючі суб'єкти. Для цього вона повинна призначити старшого начальника (ведучого) у визначеному районі (регіоні) спільних дій, визначити його статус, повноваження і обов'язки, зокрема, щодо організації і підтримання взаємодії на регіональному рівні, тобто забезпечити правову основу взаємодіючих сторін. При визначенні правових взаємин суб'єктів різним організаційним структурам, варто виходити з того, хто (який суб'єкт) вирішує головне завдання і хто має більше можливостей для управління спільними діями всіх сил і засобів взаємодіючих сторін.

Отже, в умовах, коли першочерговим є завдання з припинення заворушення і особливої значущості набуває оперативність дій усіх взаємодіючих суб'єктів, доцільно підсилювати (запроваджувати, якщо цього не було зроблено раніше) відносини підпорядкованості за задалегідь установленим чи погодженим колом питань між командними інстанціями взаємодіючих суб'єктів з підпорядкованістю тій командній інстанції, яка несе найбільшу відповідальність за виконання завдання в даному районі (регіоні) спільних дій і має більше можливостей для управління усіма суб'єктами цього процесу.

Організація взаємодії насамперед в інтересах тих суб'єктів, що вирішують головні складники загального завдання. Цей принцип безпосередньо впливає на зосередження зусиль на найважливіших напрямках (часткових завдань їх елементах тощо) у вирішальний момент і на виконання головного завдання. Реалізацію цього принципу слід здійснити через розроблений порядок визначення ведучого і веденого суб'єкта під час взаємодії за критерієм максимальної кількості управлінських завдань з можливістю управління всіма залученими органами і силами до виконання завдання з припинення заворушення.

Відповідність завдань і функцій органів з організації взаємодії відповідно до рівня їх повноважень. Цей принцип обумовлений прямою залежністю якості узгодженості зусиль суб'єктів від раціональності поєднання статусу, прав, обов'язків і можливостей органів суб'єктів взаємодії. До таких органів слід віднести: 1) центральний орган виконавчої влади (наприклад, Президента України), це положення було підтримано учасниками семінару, який проходив 7 грудня 2011 р. в Інституті підготовки юридичних кадрів для СБ України Національного університету “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого” на тему “Механізми взаємодії та порядок сумісних дій органів державного управління, місцевого самоврядування з воєнною організацією держави під час виникнення кризових явищ соціального характеру” [4]; 2) голова обласної державної адміністрації (Представник Центральної виконавчої влади в регіоні); 3) голови районних, міських і селищних рад та орган регіональних сил охорони правопорядку.

Найпершим обов'язком центрального органу виконавчої влади є організація взаємодії безпосередньо підлеглих суб'єктів регіонального рівня з належним ступенем деталізації питань взаємодії, що відповідає її функціям при управлінні підпорядкованими силами.

Деталізація (складники забезпечення взаємодії) здійснюється в трьох площинах: законодавчого забезпечення взаємодії суб'єктів регіонального рівня, організаційного забезпечення, яке включає надання необхідних повноважень і матеріально-технічне забезпечення у вигляді бюджетних асигнацій і технічного забезпечення в тому числі інтелектуально-інформаційного забезпечення.

Організована взаємодія деталізується на рівні представника центральної виконавчої влади в регіоні (Головою обласної державної адміністрації) за напрямками: 1) уведення створеної системи взаємодії до складу державної управлінської системи регіонального рівня; 2) визначення механізму підпорядкування суб'єктів взаємодії за різних станів обстановки, що може скластися в регіоні; 3) уточнення планів щодо перерозподілу наявних матеріально-технічних

ресурсів в інтересах суб'єктів взаємодії; 4) планування проведення з органами суб'єктів взаємодії навчань і тренувань.

Значений представник центральної виконавчої влади в регіоні персонально відповідає за таке: 1) реалізацію заходів спланованої взаємодії центральним органом виконавчої влади; 2) підготовку органів суб'єктів взаємодії до сумісного виконання завдань за різних умов обстановки; 3) дотримання законності дій суб'єктів взаємодії в процесі сумісного виконання завдань з припинення заворушень; 4) рівномірність розподілу функцій і завдань між суб'єктами взаємодії, виходячи із власних можливостей кожного з них.

Підтримання взаємодії здійснюється суб'єктами за такими напрямками: 1) взаємного інформування про результати оцінювання обстановки; 2) прийняття і оформлення плану сумісних дій за різних умов обстановки; 3) взаємний обмін інтелектуальними можливостями щодо управління і взаємодії підпорядкованими силами і засобами; 4) створенням єдиного інформаційного поля обміну інформацією.

Значений вище порядок організації і підтримання взаємодії потребує застосування *принципів системного підходу*.

Підтримання взаємодії можна сформулювати так: глибина деталізації, на різних рівнях управлінської системи держави, питань організації і підтримання взаємодії повинна забезпечувати урахування усіх чинників, які істотно впливають на ефективність спільних дій суб'єктів взаємодії при вирішенні завдань з припинення заворушень.

Усебічне забезпечення взаємодії. Даний принцип ґрунтується на загальному принципі всебічного забезпечення виконання складних завдань охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки, і в першу чергу з інтелектуальним і інформаційним забезпеченням. Дотримання цього принципу при організації взаємодії вимагає врахування можливостей кожної із взаємодіючих сторін щодо забезпечення своїх дій, а також можливостей взаємодії їх сил і засобів. Організація забезпечення повинна бути адекватною організацією взаємодії, яку визначив центральний орган виконавчої влади.

Важливу роль у поліпшенні забезпечення спільних суб'єктів взаємодії, а отже, й організації їх тісної взаємодії відіграє раціональна уніфікація технічних засобів, які забезпечують сумісне виконання завдань у сфері охорони правопорядку. Крім вигод суто економічних уніфікація цих засобів створює умови для оперативного формування додаткових сил охорони правопорядку, здійснення широкого маневру ними, а також скорочення термінів відновлення порушеної здатності створеної системи взаємодії. Під системою взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку будемо розуміти сукупність органів суб'єктів взаємодії, які діють в єдиному правовому полі, каналів обміну інформації між ними, сил і засобів інтелектуального забезпечення і елементів інфраструктури, які забезпечують комфортну роботу зазначених органів.

Отже, висока узгодженість (взаємодія) спільних дій суб'єктів взаємодії може бути досягнута тільки при забезпеченні пунктів управління (залів кризових ситуацій) засобами зв'язку й автоматизації управління і взаємодії. Важлива не стільки насиченість командних пунктів (залів кризових ситуацій) технічними засобами (в частоті комп'ютерною технікою), скільки конкретна роль, яку вони відіграють в

узгодженні спільних дій органів суб'єктів взаємодії. Так, серйозні труднощі в організації і підтриманні взаємодії становить відсутність у зазначених суб'єктах автоматизованих систем управління (АСУ).

Таким чином, основна вимога до принципів взаємодії полягає в тому, щоб їх дотримання підвищувало ефект практичної діяльності суб'єктів взаємодії. Своє призначення принципи взаємодії можуть виконати лише в тому випадку, якщо їхній зміст відповідає об'єктивним законам взаємодії. У цьому полягає, перш за все, ознака їх науковості. І річ не в тому, щоб з того або іншого закону взаємодії логічно виводити відповідні йому принципи взаємодії. Уся сума принципів взаємодії повинна відповідати сукупності об'єктивних законів взаємодії, до яких слід віднести взаємодію регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

Принципи взаємодії суб'єктів у сфері охорони правопорядку, будучи правильно визначені і сформульовані, стають основними правилами відповідно до яких здійснюється ефективна взаємодія регіональних органів виконавчої влади у складних умовах обстановки, як наслідок соціально-економічних (соціально-політичних) негараздів. Разом з тим справа не тільки у виявленні і формулюванні принципів. Треба вміти ними користуватися, вміти втілювати їх у конкретних організаційно-структурних схемах взаємодії, у функціях органів суб'єктів взаємодії, в організаційних формах роботи, методах управлінської діяльності щодо взаємодії.

Отже, варто зазначити, що використання наведених вище принципів взаємодії суб'єктів регіонального рівня у сфері охорони правопорядку дадуть можливість підвищити ефективність вирішення завдань з припинення заворушення у регіоні (регіоні держави) визначеними силами охорони правопорядку на сучасному етапі їх розвитку та обґрунтовано сформулювати вимоги взаємодії зазначених суб'єктів.

Обґрунтовані принципи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку при ускладненні обстановки в регіоні держави слід дотримуватися в разі формування системи суб'єктів взаємодії на регіональному рівні.

Зазначена наукова проблема щодо визначення принципів взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку має бути продовжена за такими напрямками: 1) визначення вимог до взаємодії зазначених органів виконавчої влади; 2) розроблення методики організації взаємодії суб'єктів регіонального рівня; 3) розроблення методики реалізації взаємодії зазначених суб'єктів за різних умов обстановки, що склалася в регіоні держави.

Література:

1. Про місцеві державні адміністрації : Закон України // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

2. Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та безпеки під час проведення футбольних матчів : постанова Кабінету Міністрів України від 29 червня 2004 р. № 823 {із змінами, внесеними згідно з постановою КМ № 753 (753-2008-п) від 27.08.2008}. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.

3. *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.

4. 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 доповіді, 7 грудня 2011 р. – Х. : Ін-т підготовки юридичних кадрів для СБ України Нац. ун-ту “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”, 2011. – С. 33–36.

Надійшла до редколегії 29.12.2011 р.

УДК 35.071

О. В. ОРЛОВ

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ПРОЦЕС РОЗРОБКИ, ФІКСАЦІЇ І ВПРОВАДЖЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ІННОВАЦІЙ

Запропоновано новий підхід до розуміння державного управління як процесу розробки, фіксації і впровадження соціальних інновацій. Доведено, що держава і її управлінський апарат є як епохальною соціальною інновацією, так і постійно діючим механізмом упровадження та інституалізації соціальних інновацій у життя суспільства.

Ключові слова: державне управління, соціальні інновації, суспільний розвиток.

A new approach to the understanding of governance as the process of developing, fixing and implementation of social innovation. It is shown that the state and its administrative apparatus is as epochal social innovation, and a permanent mechanism for implementation and institutionalization of social innovation in society.

Key words: public administration, social innovation, social development.

Для усвідомленого формування державної політики розвитку суспільства необхідно, як мінімум, виділити ті основні фактори, що цей розвиток визначають.

Так, наприклад, теорія історичного матеріалізму основною рушійною силою соціального розвитку вважала боротьбу класів. При цьому метою такої боротьби, що обумовлена протилежністю класових інтересів і ведеться саме за ці інтереси, було приведення виробничих відносин у відповідність з рівнем розвитку постійно мінливих продуктивних сил суспільства. На думку К. Маркса, саме таким чином відбувалась і відбувається зміна самих суспільно-економічних формацій (перехід від первіснообщинного ладу до рабовласницького, далі до феодального і капіталістичного).

Але, якщо поставити питання про причини зміни рівня розвитку продуктивних сил, то приходимо до очевидного висновку про те, що рушійною силою соціального