

13. *Nansy J-L*. The Inoperative Community, trans. P. Connor et.al., Minneapolis / J-L. Nansy. – MN : University of Minnesota Press. – 1991. – P. 18.
14. *Winner L*. The Whale and the Reactor: A Search for Limits in an Age of High Technology / L. Winner. – Chicago : University of Chicago Press. – 1986. – P. 112.
15. *Lanham R*. The Electronic Word: Democracy, Technology, and the Arts / R. Lanham. – Chicago IL : University of Chicago Press. – 1993. – 302 p.

*Надійшла до редколегії 18.05.2012 р.*

УДК 353.9

*М. М. ОРЛОВ*

### **СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ МЕТОД ПОБУДОВИ СИСТЕМИ ВЗАЄМОДІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ**

*Обґрунтовано сутність структурно-функціонального методу побудови системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку, який, на відміну від існуючих, ураховує системний підхід до оцінювання складників системи, їх взаємний зв'язок і взаємну залежність функціонування у складних умовах обстановки, що склалася в регіоні держави.*

**Ключові слова:** метод, система взаємодії, регіональний орган виконавчої влади, системний підхід.

*Defined the core of structure functional method for building the system of cooperation between regional executive institutions in a field of law enforcement that differs from existing in terms of systematic approach to evaluating system's components, their interconnections and mutual dependences in complicated conditions taking place in state's region.*

**Key words:** method, cooperation system, regional executive institution, systematic approach.

Як було зазначено раніше, система взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку – це складна організаційно-інформаційна система, до складу якої входять: 1) центральний орган виконавчої влади, який розробляє план взаємодії, що надходить до виконання регіональними органами виконавчої влади і для контролю представницькому органу державної влади в регіоні (наприклад, Голові обласної державної адміністрації, який є регіональним органом управління процесами взаємодії), а з центральним органом законодавчої влади забезпечує зміни в законодавчій базі стосовно повноважень для регіонального органу управління процесами взаємодії; 2) регіональні органи виконавчої влади у сфері

охорони правопорядку, які розробляють план здійснення взаємодії та постійне оцінювання результатів запланованої взаємодії і результати доповідають органу управління процесами взаємодії, а в разі отримання незадовільних результатів здійснюють корекцію (уточнення) значень показників складників, які задіяні в процесі здійснення взаємодії; 3) канали обміну інформацією, інформаційна потужність яких залежить від кількості інформації, яку обробляють органи на різних рівнях системи взаємодії, і ступеню її автоматизації; 4) стан зовнішнього середовища, яке постійно впливає на організаційно-інформаційні процеси, що відбуваються в системі взаємодії; 5) об'єкти управління – регіональні сили охорони правопорядку у складі органів, які об'єднані в єдиний орган управління зазначеними силами охорони правопорядку [10].

Для організаційно-інформаційної системи, якою є система взаємодії, що досліджується [9], важливо, на який зі складників навколишнє середовище (наприклад, організований натовп, кліматичні умови, кібернетично-інформаційний простір тощо) зосередить більш вагомий вплив, як це вплине на структуру організації і потоки інформації взаємодії в середині системи.

Намагання за допомогою відомих наукових методів досліджувати складні соціальні явища або процеси (взаємодія суб'єктів регіонального рівня – це в першу чергу процес) – міжнародні відносини, конфронтація, збройні конфлікти, масові заворушення, міжвидова взаємодія силових структур у внутрішньому збройному конфлікті, врегулювання міжетнічних конфліктів, взаємодія регіональних суб'єктів у сфері охорони правопорядку тощо – дослідники наштотувалися на низку труднощів, пов'язаних в першу чергу з формалізацією процесів і умов їх протікання, виявленням і урахуванням найбільш важливих чинників впливу та оцінюванням достовірності отриманих результатів [1; 4 – 6].

Основним науковим методом вивчення невідомого завжди був експеримент. Однак проводити експерименти з великими системами, до яких слід віднести систему взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку, не завжди можливо, і це потребує значних ресурсних затрат. Застосовувати чийсь досвід з використанням методу історичної аналогії, не завжди є зручним, а отримані результати достовірними, що було наведено раніше [7].

Отже, для побудови системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади необхідно розробити спеціальний метод суть якого подано у статті.

Методами дослідження складних організаційних систем займалися такі вчені: В. Богданович [3], О. Бандурка [2], І. Паньонко [12] та ін. Разом з тим метод побудови системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку має свої особливості, які подані вище. Крім цього, в системі взаємодії задіяні групи суб'єктів (складників), деталізація яких дозволяє отримати лише початкові уявлення про реальні масштаби процесу взаємодії. Глибину цього процесу можна дослідити у процесі функціонування всіх складників системи взаємодії в складних умовах обстановки при динамічному обміні інформації, що циркулює каналами системи і з урахуванням впливу зовнішніх і внутрішніх чинників.

Отже, розроблений метод побудови системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку повинен бути структурно-функціональним, тобто враховувати особливості структури системи і функціонування її складників за будь-яких умов обстановки.

Мета роботи – обґрунтувати структурно-функціональний метод побудови системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку, який, на відміну від існуючих, враховує системний підхід щодо визначення складників системи, їх оцінювання, взаємний зв'язок і взаємну залежність функціонування у складних умовах обстановки, що склалася в регіоні держави.

Структурно-функціональний метод побудови системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку дозволяє на основі обґрунтування складників системи сформувати раціональну її організаційну структуру зі встановленням інформаційних зв'язків між ними і окресленням функцій притаманних цій системі (рис. 1).

*Структурна складова методу.* Складниками системи взаємодії є: 1) єдиний орган виконавчої влади загальної компетенції в регіоні; 2) перший суб'єкт взаємодії (регіональні органи державної влади і місцевого самоврядування); 3) другий суб'єкт взаємодії (єдиний орган управління регіональними силами охорони правопорядку); 4) елементи кількісного аналізу результатів взаємодії; 5) елементи консолідації інформації, яка циркулює в системі взаємодії; 6) стан соціально-політичної (соціально-економічної) обстановки в регіоні держави.

Ці складники формують раціональну організаційну структуру системи взаємодії з урахуванням: 1) створеної системи централізованого підпорядкування і узгодженого старшинства суб'єктів взаємодії; 2) можливості застосувати елементи адаптивного управління процесом взаємодії; 3) створення прямих каналів обміну інформації взаємодії і інформації від датчиків обстановки і наявних сил та засобів суб'єктів взаємодії.

Кожний із зазначених складників має певні ресурси: людські, матеріальні і фінансові, які у процесі взаємодії будуть інтегруватися для виконання завдань у сфері охорони правопорядку.

Елементи адаптивного управління процесом взаємодії – програми, методи і методики підтримки прийняття рішення регіональними органами виконавчої влади в разі динамічної зміни обстановки в регіоні. Одним із таких методів є метод ситуаційного розподілу та оперативного управління сил охорони правопорядку під час підготовки і виконання завдань з припинення заворушень [11], який можна застосувати для системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

Елементи консолідації інформації, яка циркулює в системі взаємодії, призначені для її узгодження і зберігання з метою диференційного використання кожним із складників системи взаємодії при необхідності. Таким елементом у системі можуть бути автоматизовані банки даних з одним із підходів щодо організації інформаційних масивів: файлова організація і організація у вигляді бази даних [12].

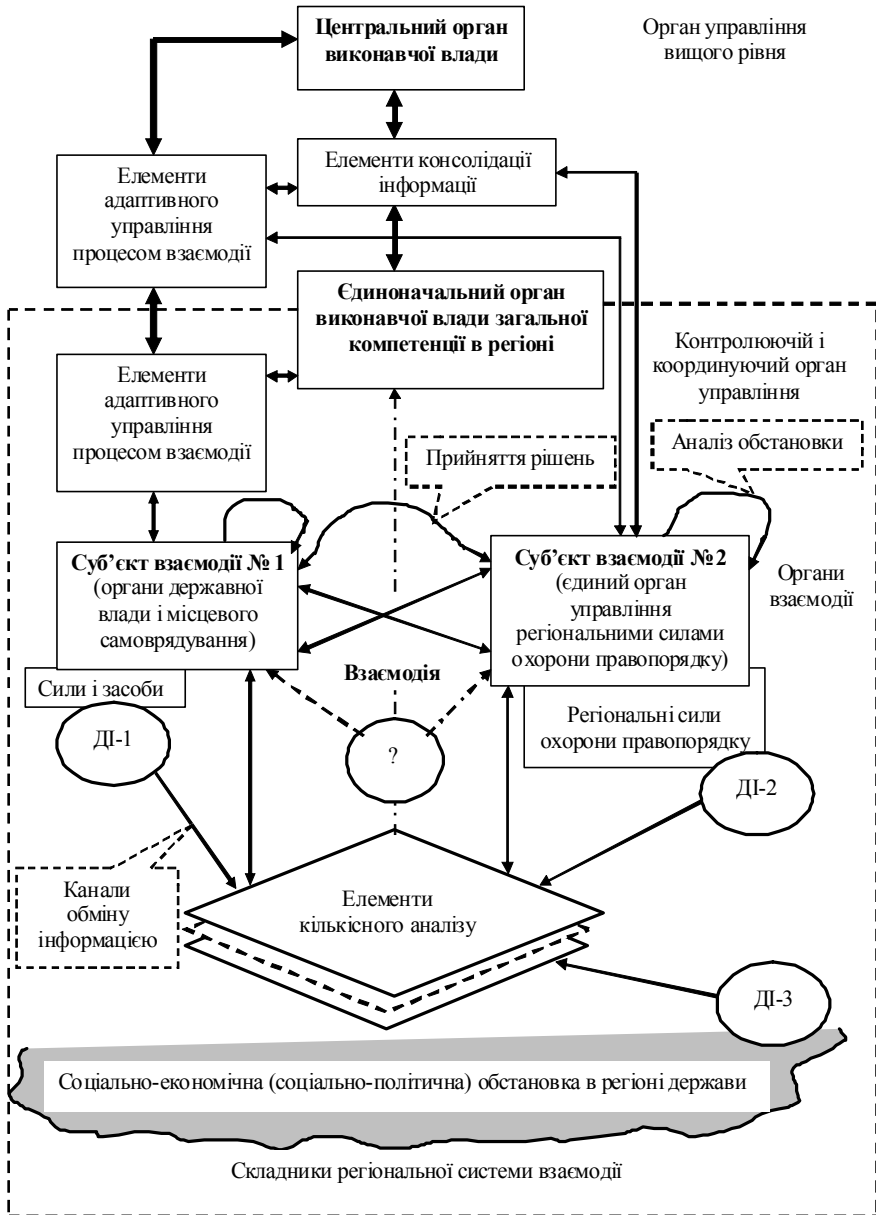


Рис 1. Схема методу формування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку

У системі взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку, побудованій за структурно-функціональним методом, для створення інформаційних зв'язків, використовуються канали прямого зв'язку у складі: 1) каналів внутрішнього зв'язку, для обміну інформацією між органами розгорнутими на одному пункті управління (в одному залі кризових ситуацій, або координаційному центрі); 2) каналів зовнішнього зв'язку – у разі розгортання органів системи взаємодії на різних пунктах управління. Канали можуть бути організовані з використанням усього переліку засобів зв'язку аж до космічних і системи інтернету.

Датчиками інформації, які застосовуються в системі взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку, можуть бути “датчики чутливості” – це, насамперед, зору і слуху посадових осіб органів, які досліджують навколишнє середовище [13]. Ці ж датчики використовуються для управління процесами, суб'єктами (органами регіонального рівня) і об'єктами (регіональними силами охорони правопорядку) взаємодії.

Процес управління полягає у прийнятті інформації про стан навколишнього середовища, суб'єктів і об'єктів взаємодії, обробленні відповідним органом системи взаємодії і видачі управляючих сигналів на виконавчі складники системи. При цьому орган взаємодії, який приймає рішення, використовує результати кількісного аналізу, які отримані шляхом застосування певних елементів системи (рис. 1).

Для отримання інформації про навколишнє середовище можуть використовуватися датчики інформації про її стан, яка отримана шляхом взаємодії з нею і перетворенням реакції на цю взаємодію в електричні сигнали. До таких насамперед відносяться оптичні датчики.

Навколишнє середовище – результат різних станів обстановки, що склалася в регіоні (регіоні держави). У цілому обстановка на певний проміжок часу може залежати від стану соціально-політичної або (і) стану обстановки, можливостей і передумов виникнення міжнаціональних конфліктів, стану взаємних відносин України з державами-сусідами і, нарешті, з економічним і політичним станом навколо України.

Усе це разом або в певній сукупності буде створювати стан навколишнього середовища, яке буде з певною інтенсивністю впливати на функціонування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

Отже, структурна складова методу формування системи взаємодії тісно пов'язана і в певній мірі визначає *функціональну її складову*.

Система взаємодії у процесі функціонування виконує дві мети: 1) основна мета – це забезпечити стійку і ефективну взаємодію регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку за будь-яких умов обстановки, що склалася в регіоні держави; 2) додаткова мета – це забезпечити зручність суб'єктам взаємодії виконувати сумісні завдання у сфері охорони правопорядку.

Виконання лише основної мети недостатньо, щодо невиконання додаткової мети і може зробити непотрібним і навіть небезпечним досягненням основної мети. Це обумовлено тривалістю процесу безпосередньої взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку і вимогами до зручності роботи їх органів управління у складних умовах обстановки.

Ураховуючи, що система взаємодії динамічна, природна (натуральна), ймовірна, рухома і відкрита, слід взяти до уваги, що вона знаходиться в навколишньому середовищі, яке впливає на її складники (на органи і канали обміну інформації) декількома способами, такими як: 1) безпосереднього постійного впливу; 2) випереджувального імпульсного впливу з урахуванням динаміки переміщення складників системи. При цьому джерела впливу можуть бути природними і спеціально створеними.

Функціонування системи взаємодії з урахуванням робіт, які виконують органи системи, процесів циркуляції інформації взаємодії і впливу зовнішнього середовища подано на рис. 2.

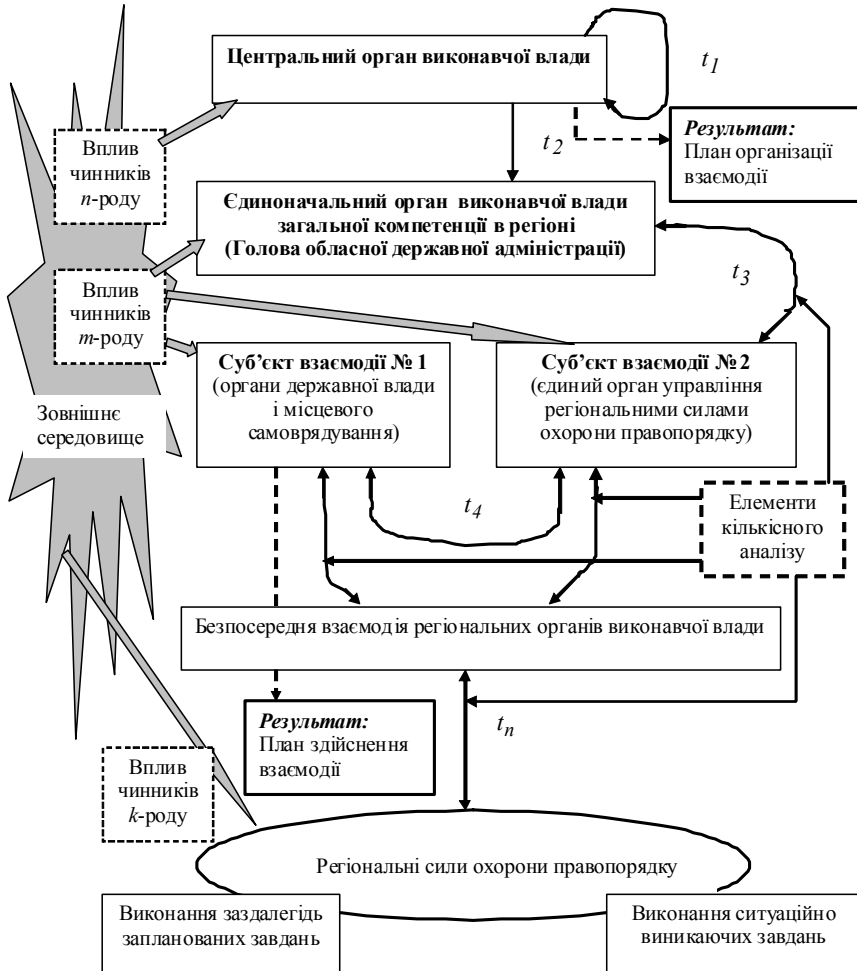


Рис. 2. Функціонування системи на етапі підготовки і безпосередньої взаємодії

*Функціонування системи взаємодії* складається з двох етапів: підготовчого і безпосередньої взаємодії.

*Етап підготовки.* До визначеного часу  $t_1$  центральний орган виконавчої влади розробляє план організації взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку. Механізм розроблення і цього плану є темою окремого дослідження.

На момент часу  $t_2$  розроблений план надходить до єдиначального органу виконавчої влади загальної компетенції в регіоні (наприклад, до голови обласної державної адміністрації), де він разом зі старшими посадовими особами регіональних органів виконавчої влади (наприклад, з головами районних державних адміністрацій і начальником головного управління МВС в області) вивчає цей план і намічає основні напрями плану безпосередньої взаємодії, який необхідно розробити.

На час  $t_3$  у зазначених вище посадових осіб склалося загальне уявлення щодо замислу старшої посадової особи відносно організації взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

Під безпосереднім керівництвом єдиначального органу виконавчої влади загальної компетенції в регіоні відпрацьовується план безпосередньої взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку, який на час  $t_4$  затверджується і доповідається органу центральної влади.

Механізм розроблення і зміст плану є темою окремого дослідження.

*Етап безпосередньої взаємодії* регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку розпочинається в разі ускладнення обстановки в регіоні як адміністративно-територіальної одиниці або в регіоні держави – сукупності декількох регіонів (для України 4-5 регіонів).

За цих умов функціонування системи взаємодії відбувається за таким алгоритмом:

1. На початку визначається старшинство органу серед суб'єктів взаємодії. Критерієм старшинства є стан обстановки, яка склалася на поточний момент (час  $t_5$ ).

2. Уточнюється: а) склад, наміри, можливі дії протилежної сторони (в першу чергу організаторів заворушень); б) склад і можливості регіональних сил охорони правопорядку до яких входять органи правопорядку і визначені підрозділи силових структур; в) стан пунктів управління (залів кризових ситуацій або координаційних центрів) і склад органів, які на них розгорнуті у відповідності до плану взаємодії; г) можливість до функціонування системи обміну інформацією (частоти, позивні, переговорні таблиці тощо).

3. Перевіряються кількісні і якісні показники наявних сил і засобів суб'єктів взаємодії, здійснюється корекція значень зазначених показників. При необхідності сили і засоби поповнюються із резерву.

Визначення значень часових показників у поданих вище роботах можна здійснити шляхом розроблення сіткових моделей з урахуванням чинників впливу на ці роботи.

На всіх елементах етапу функціонування системи взаємодії органи виконавчої влади використовують елементи кількісного аналізу отриманих результатів і перевіряють їх з необхідними (прогнозованими).

Важливими елементами етапу безпосередньої взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку є такі: 1) сумісні дії зазначених органів при вирішенні поточних завдань у складних умовах обстановки; 2) особливості роботи регіональних органів виконавчої влади в разі прийняття ситуаційного рішення щодо перерозподілу наявних регіональних сил охорони правопорядку і управління ними при пересуванні до нового району виконання завдань пов'язаних з охороною правопорядку.

Обсяг статті не дозволяє у повній мірі розкрити ці два принципові питання, які пов'язані з функціонуванням системи взаємодії, що досліджується. Варто зазначити лише таке.

1. Що стосується першого елемента, то важливим є визначення: а) обсяг інформації, що обробляє один із суб'єктів взаємодії, який на даний час провідним і обсяг інформації, що обробляє інший суб'єкт – ведений; б) момент передавання “керма управління” між провідним і веденим суб'єктом загального процесу взаємодії.

2. Стосовно другого елемента, то тут необхідно вирішувати багатфункціональне завдання, яке пов'язано з: а) визначенням необхідних сил для вирішення завдання, яке виникло зненацька; б) прийняттям рішення, звідки ці сили брати і в подальшому їх переміщати до району виконання завдання; в) організацією управління пересуванням зазначених сил.

У процесі функціонування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку на її складники будуть впливати чинники різного роду (рис. 2). Характер чинників і ступінь їх впливу на функціонування системи взаємодії, і як це вплине на її кількісні та якісні показники, потребує окремого дослідження. Попередньо слід зазначити, що лише при визначенні часових показників прийняття будь-якого рішення суб'єктами взаємодії їх розраховані значення необхідно збільшити в 1,4-1,5 рази, що підтверджено на практиці роботи органів силових структур України у складних умовах обстановки.

Отже, підсумовуючи зазначене вище, слід зробити такі висновки.

Створення системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади насамперед націлено на забезпечення ефективного виконання завдань регіональними силами охорони правопорядку з охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки, а в разі виникнення заворушень – його припинити. Зрозуміло, і це показав досвід “Помаранчової революції” в Україні та “Червоних троянд” в Грузії, що ефективність такої системи буде визначатися не лише якістю її складників (органів, каналів обміну інформацією взаємодії, обладнанням пунктів управління або залів кризових ситуацій), а й багатьма чинниками, урахувати найбільш важливі з яких можливо лише з використанням *методології системного аналізу (системологія)* та спеціально розроблених методів дослідження.

Зміст взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку включає чотири основних функції: планування, організацію,



управління, зв'язок для обміну інформацією. Реалізація цих функцій тягне за собою здійснення ідеї системного підходу (системології). Ці функції взаємопов'язані – без виконання будь-якої із них процес взаємодії буде порушеним.

Завдання органу, який організує взаємодію (центральный орган виконавчої влади), полягає в інтеграції всіх чотирьох функцій для ефективного досягнення мети взаємодії суб'єктів регіонального рівня у сфері охорони правопорядку. Незважаючи на те, що всі функції взаємопов'язані, все ж взаємодія розпочинається з планування. *Планування взаємодії* – це прерогатива центрального органу виконавчої влади з питань, які відносяться до його компетенції, а для суб'єктів регіонального рівня – узгодження сумісних дій організованої взаємодії. Організацію взаємодії системи регіонального рівня може здійснити лише *надсистема*, яку в даному випадку очолює центральный орган виконавчої влади.

Для ефективного планування необхідно забезпечити надходження інформації від трьох систем (центральный орган виконавчої влади, регіональні органи виконавчої влади і регіональні сили охорони правопорядку), яка повинна централізовано оброблятися для створення *єдиного інтегрованого плану взаємодії*. У межах цього плану концентрується увага на загальній узгодженій діяльності суб'єктів у сфері охорони правопорядку у вигляді реалізації планів з забезпечення охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки в простих умовах обстановки і припинення заворушень у разі її ускладнення.

Ефективна *організація взаємодії* може бути здійснена лише при системному підході (системології) до процесу узгодження взаємних дій усіх складників системи взаємодії. У результаті створюється необхідна організація, яка і забезпечує виконання завдань у сфері охорони правопорядку. Основою такої інтеграції окремих складників організації в єдину систему взаємодії є *інформаційні зв'язки*, які забезпечують координуючий механізм з'єднання складників у синхронізоване ціле.

Обмін інформації в середині кожного органу здійснюється як по вертикалі, так і по горизонталі залежно від прийнятої організаційної структури. Якість оброблення інформації залежить, у першу чергу, від рівня підготовки і спроможності безпомилкової роботи посадових осіб органів у складних умовах обстановки.

Таким чином, *сутність структурно-функціонального методу* формування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку полягає у виділенні в системних об'єктах структурних елементів (компонентів, підсистем) і визначенні їхньої ролі (функцій) в системі. Елементи і зв'язки між ними створюють структуру системи. Кожний елемент виконує свої специфічні функції, які "працюють" на загальносистемні функції. Структура характеризує систему в статичній, функції – в динамічній. Між ними є певна залежність.

Запропонований *метод побудови системи взаємодії* регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку базується на поєднанні сильних сторін підходів, які розглянуто вище, із збереженням переваг управління в обчислювальному процесі, суворим кількісним аналізом, уведенням прогнозу розвитку ситуації в регіоні держави на основі методів експертного оцінювання,

а також уведення адаптивного управління процесами взаємодії суб'єктів регіонального рівня у відповідності до зміни складності обстановки в регіоні держави.

У межах розробленого методу формування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку слід у подальшому вирішити такі наукові завдання: розроблення методологічних підходів організації взаємодії органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку; розроблення методики безпосередньої взаємодії суб'єктів у разі ускладнення обстановки у сфері правопорядку в регіоні держави.

Література:

1. *Акофф Р.* О целеустремленных системах / Р. Акофф, Ф. Эмери ; пер. с англ. И. А. Ушакова. – М. : Сов. радио, 1974. – 272 с.
2. *Бандурка О. М.* Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О. М. Бандурка. – Х. : Основа, 1996. – 398 с.
3. *Богданович В. Ю.* Методологические основы системных исследований проблем военной безопасности государства : [монография] / В. Ю. Богданович, А. Я. Маначинский. – К. : Миронівська друкарня, 2001. – 172 с.
4. *Браславец М. Е.* Кибернетика : учеб. пособ. / М. Е. Браславец, Т. Ф. Гуревич. – К. : Вища школа, 1977. – 325 с.
5. *Венцель Е. С.* Исследование операций: задачи, принципы, методология / Е. С. Венцель. – М. : Наука, 1980. – 208 с.
6. *Овсевич Б. Л.* Модели формирования организационных структур / Б. Л. Овсевич. – Л. : Наука, 1979. – 158 с.
7. *Орлов М. М.* Аналіз окремих методів проведення досліджень у воєнній науці / М. М. Орлов // Честь і закон. – 2011. – № 1. – С. 4–13.
8. *Орлов М. М.* Метод ситуаційного розподілу та оперативного управління сил охорони правопорядку під час підготовки і виконання завдань з припинення заворушень / М. М. Орлов // Честь і закон. – 2009 – № 3. – С. 66–77.
9. *Орлов М. М.* Порядок формування організаційно-інформаційних систем військового призначення / М. М. Орлов, Р. О. Гончар // Честь і закон. – 2011. – № 4. – С. 74–84.
10. *Орлов М. М.* Сили охорони правопорядку в системі взаємодії регіональних органів виконавчої влади / М. М. Орлов // Наукове забезпечення службово-бойової діяльності внутрішніх військ МВС України : тези Конференції Академії ВВ МВС України. – Х. : Акад. внутрішніх військ МВС України, 2012. – С. 16–17.
11. Основные типы датчиков и их назначение. – Режим доступа : <http://www.radioland.net.ua/contentid-184.html>.
12. *Паньонко І. М.* Основи управління в органах внутрішніх справ: навч. посіб. / І. М. Паньонко. – Львів, 1998. – 132 с.
13. *Полищук Ю. М.* Теория автоматизированных банков информации: учеб. пособие / Ю. М. Полищук, В. Б. Хон. – М. : Высшая школа, 1989. – 184 с.

*Надійшла до редколегії 21.03.2012 р.*