

УДК 353.9

М. М. ОРЛОВ

## ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМИ СИЛАМИ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

*Проаналізовано проблемні питання, які впливають на організацію управління регіональними силами охорони правопорядку у складних умовах обстановки. Обґрунтовано один із найбільш раціональних шляхів вирішення існуючої проблеми.*

**Ключові слова:** управлінська система держави, сили охорони правопорядку, регіон держави, єдиний орган управління.

*In this article contained analysis of problematic points that influence organization of management of regional law enforcement units in complicated conditions. Established on of the most rational ways of solving existing problems.*

**Key words:** country's government system, law enforcement units, state region, unified management unit.

Управління регіональними силами охорони правопорядку стало одним із важливих проблем центральних і регіональних органів державної влади в колишньому Радянському Союзі наприкінці 1980-х – поч. 90-х рр. і в період Помаранчевої революції в Україні. За останній час покращити ефективність управління зазначеними силами намагалися всі гілки виконавчої влади і керівництво Міністерства внутрішніх справ (МВС) шляхом певних організаційних і технічних заходів, які бажаних результатів не дали. Пошук раціональних шляхів продовжується і зараз у межах розпочатої адміністративної реформи.

В існуючому кількісному складі регіональні сили охорони правопорядку (це сили окремих структур міліції і внутрішніх військ) потребують суттєвих змін, а існуюча система управління ними – нового творчого переосмислення, яке може бути пов'язане зі створенням єдиного органу управління зазначеними силами в регіоні держави.

Питання організації управління силами охорони правопорядку відображені в певних законодавчих документах, а також у наукових працях [1 – 4; 6]. Разом з тим, слід відмітити, що проблема розглядалася навколо органів МВС і органів та підрозділів внутрішніх військ лише на загальнодержавному рівні. Проте, по-перше, сучасні регіональні сили охорони правопорядку (СОПр) – це не лише органи і підрозділи МВС; по-друге, регіональні СОПр – малодосліджена організаційна структура, невизначені до кінця її кількісні і якісні показники, тому і складно спрогнозувати необхідну систему управління ними. Отже, проблема організації ефективного управління зазначеними силами існує, і її необхідно вирішувати не лише для звичайних умов обстановки, а і

ускладненої, коли інформаційне навантаження на органи управління силами зростатиме в декілька разів.

Мета роботи – виявити проблемні питання, які впливають на організацію управління регіональними силами охорони правопорядку у складних умовах обстановки і обґрунтувати найбільш раціональні шляхи вирішення існуючої проблеми заради вдосконалення управлінської системи держави.

На сьогодні в Україні функціонує система державного управління (СДУ), яка організаційно складається із підсистеми центральних органів влади (ЦОВ) і підсистеми органів влади в регіонах як адміністративно-територіальних одиницях. У межах роботи розглядається лише один складник центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ), а саме Президент України і його адміністрація. З усіх міністерств і відомств – лише Міністерство внутрішніх справ України (МВСУ), Міністерство з надзвичайних ситуацій (МНС), Міністерство оборони України (МОУ), Служба безпеки України (СБУ). На регіональному рівні – обласні державні адміністрації та управління (Головні управління) силових структур, які розгорнуті в областях і Автономній Республіці Крим. Організаційно зазначені підсистеми органів управління подано на рисунку.

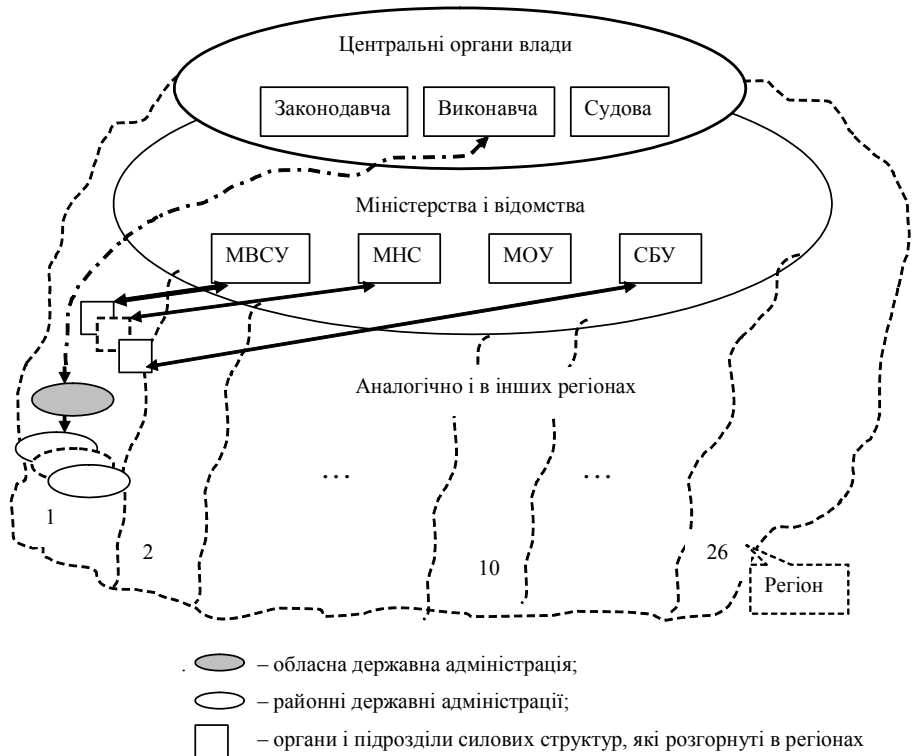


Рисунок. Система управління України

Така система, по суті, є управлінською системою держави [5]. На сьогодні в державі створено управлінську систему, яка охоплює всі інші системи управління, а саме: систему органів державного управління; систему силових структур; систему державних і недержавних об'єднань різного призначення тощо. Така інтегрована управлінська система держави складається з центральних органів влади і у першу чергу виконавчої влади, об'єктів управління, до складу яких входять підпорядковані системи управління, канали обміну інформації (прямі і зворотні), засоби автоматизації управління.

У такій системі управління циркулює інформація різного роду, в тому числі та, яка пов'язана зі змінами соціально-політичної або (і) соціально-економічної обстановки в регіонах держави. Стан такої обстановки визначає рівень внутрішньої стабільності і внутрішньої безпеки держави.

Як видно з рисунку, в межах системи державного управління функціонують системи управління силових структур з органами центру (міністерства і відомства) і органами, які розгорнуті в регіонах як адміністративно-територіальні одиниці держави – Україна. Органи силових структур, які розгорнуті в регіонах між собою, як правило, не взаємодіють і фактично відсутній механізм визначення головного з них у разі ускладнення обстановки за різних обставин: ускладнення соціально-політичної або/і соціально-економічної обстановки, екологічної обстановки або природних катаклізмів чи надзвичайних обставин (аварій або катастроф), викликаних недбалістю людей. Зазначене вище має серйозні наслідки в разі незадоволення громадян, які можуть вчинити заворушення з переростанням у масові заворушення (безладдя).

Під заворушенням будемо розуміти порушення громадського порядку невизначеною кількістю людей – натовпом. Масові заворушення – це дії натовпу людей, що супроводжуються вчиненням насильства, погромів, підпалів, знищенням майна, захопленням будівель або споруд, насильницьким виселенням громадян, опором представникам влади та інші дії руйнівного характеру, із застосуванням зброї або інших предметів, які використовуються як зброя. Масові заворушення можуть перерости в безладдя, прикладами яких є події в Європейських державах у 2011 р.

У разі виникнення передумов ускладнення обстановки кожний орган силової структури, що розгорнутий у регіонах, розгортає власну систему управління і формує оперативний штаб. Таких систем управління в державі може бути від чотирьох до ста чотирьох. Аналогічна і така ж кількість оперативних штабів з одночасно залученими посадовими особами від 80 до 2080 посадових осіб без урахування бойової обслуги пунктів управління (залів кризових ситуацій) і вузлів зв'язку пунктів управління.

Зазначені органи діють, як правило, самостійно і завжди узгоджено. Прикладом цього є події жовтня 2011 р. з ліквідації кіллера і його підручних в Миколаївській і Одеській областях.

Отже, на теперішній час у межах однієї управлінської системи держави функціонують система органів державного управління і система органів силових структур, які на регіональному рівні вирішують автономно покладені на них управлінські завдання.

В умовах звичайної обстановки таке положення задовольняє центральні органи виконавчої влади, які отримують необхідну інформацію про стан справ у регіонах в умовах необмеженого часу. Разом з тим події 1991 р. у Радянському Союзі і Помаранчевої революції 2004 р. в Україні показали недопустимість існування двох паралельних систем управління в державі, які повинні об'єднаними зусиллями вирішувати непрості питання у складних умовах нестабільної обстановки, що може скластися як у регіонах, так і в державі в цілому.

У реаліях сьогодення в разі ускладнення обстановки, яка може скластися в будь-якому регіоні, кожний орган управління силової структури діє самостійно, і заради об'єднання їх зусиль старша посадова особа центрального органу виконавчої влади (Президент України) тимчасово призначає одного із них старшим з наданням йому тимчасових повноважень, на що витрачається певний час. Проведені розрахунки із застосуванням графоаналітичного моделювання довели, що час зміни ситуації, пов'язаної з виникненням заворушень  $T_{зав}$ , і часом призначення тимчасово старшого органу силової структури в регіоні  $T_{ст.оу}$  відрізняються в рази, тобто  $T_{ст.оу} \gg T_{зав}$ . Зрозуміло, що в складній різко змінній ситуації це може призвести до небажаних наслідків.

Ще гірше виглядають справи, коли ситуація ускладнюється в регіоні держави, як певній сукупності окремих регіонів [7]. За таких умов старша посадова особа, яка тимчасово призначена Президентом України, повинна бути здатною керувати органами всіх силових структур, які розгорнуті в декількох, наприклад, чотирьох регіонах. Таких органів, без Збройних Сил України, буде 12, а у прикордонних регіонах – 16. Зрозуміло, що без спеціальної підготовки керувати такою кількістю різнопланових органів, як об'єктів управління, складно.

Крім зазначеного вище, слід урахувати той факт, що на теперішній час до складу сил охорони правопорядку входять органи і підрозділи міліції і внутрішніх військ МВС України, які в межах регіону (регіону держави) небагаточисельні, тому в разі ускладнення обстановки, яка може динамічно змінюватися (виникають заворушення в різних районах регіону держави за певним сценарієм), тимчасово призначеній старшій посадовій особі необхідно в режимі реального часу приймати ситуаційні рішення на залучення сил різних регіонів до виконання загальних завдань і організувати пересування зазначених сил у межах регіону держави на відстані 300 – 500 км. Такий орган повинен мати спеціальну підготовку і певні навички щодо управління великою кількістю людей у разі їх динамічного пересування в просторі і в часі.

Слід звернути увагу на той факт, що під такий старший орган управління на теперішній час не створено рухомих пунктів управління, рухомих вузлів зв'язку, не розроблено спеціальних засобів автоматизації управління. Іншими словами, не створено таку систему управління, як організаційно-технічну. Таку систему створити за обмежений час – час назрівання заворушень (масових заворушень) – нереально.

Виходячи з вищевикладеного, в реаліях сьогодення виникла нагальна потреба таких дій.

1. Територію України розбити на п'ять регіонів держави як сукупність окремих регіонів. Вони можуть мати такі назви: Північний, Східний, Південний, Західний і Центральний.

2. Обґрунтувати і створити єдиний орган управління регіональних сил охорони правопорядку в регіоні держави, якому старша посадова особа центрального органу виконавчої влади (Президент України) надасть необхідні повноваження і закріпить (передасть) певні завдання від органів силових структур, які розгорнуті в регіонах, з метою створення єдиного центра управління в регіоні держави з моніторингу обстановки і керування регіональними силами охорони правопорядку.

3. Розробити підходи щодо обґрунтування необхідної чисельності регіональних сил охорони правопорядку і способи їх формування.

4. В інтересах єдиного органу управління створити систему управління як організаційно-технічну інформаційну систему, складниками якої будуть органи та пункти управління, система зв'язку і засоби автоматизації опрацювання інформації.

У результаті створення такої системи управління на чолі з єдиним органом управління регіональних сил охорони правопорядку можна очікувати такі позитивні результати: 1) кількість об'єктів управління (органів) для старшої посадової особи центральних органів виконавчої влади (Президента України), які відповідають за готовність регіональних сил охорони правопорядку до виконання завдань з припинення заворушень в регіоні держави, буде скорочено в 5,2 рази (26 існуючих регіонів і 5 створених регіонів держави); 2) старша посадова особа центральних органів виконавчої влади (Президент України) отримає свого представника в регіоні держави, який буде відповідати за моніторинг обстановки в регіоні держави, готовність і здатність регіональних сил охорони правопорядку негайно приступити до виконання завдань за призначенням; 3) суттєво скоротиться час на розгортання системи управління регіональними силами охорони правопорядку; 4) можна більш предметно вирішувати питання зі скороченням посадових осіб органів силових структур, які розгорнуті в регіонах і їх оперативних штабів у відповідності до Адміністративної реформи в Україні.

Означена наукова проблема щодо недосконалості організації управління регіональними силами охорони правопорядку в складних умовах обстановки має бути продовжена за такими напрямками: 1) проведенням аналізу існуючої системи управління регіональними силами охорони правопорядку і напрямки її удосконалення; 2) обґрунтуванням узагальнених підходів щодо формування системи управління регіональними силами охорони правопорядку; 3) визначення порядку формування організаційно-інформаційних систем управління регіонального рівня; 4) проведення аналізу окремих методів дослідження систем управління регіонального (оперативно-тактичного) рівня; 5) розробленням структурно-функціонального методу поетапного формування єдиного органу управління регіональних сил охорони правопорядку з урахуванням принципів і норм опрацювання інформації.

## Література:

1. Про внутрішні війська МВС України : Закон України від 26 березня 1992 р. № 2235-ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 29.
2. Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України : Указ Президента України від 20 березня 2008 р. № 245/2008 // Офіц. вісн. Президента України. – 2008. – № 8.
3. Авер'янова В. Б. Державне управління в Україні : [навч. посіб.] / В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України. – 1998. – 432 с.
4. Баранов В. П. Внутренние войска: исторический очерк / В. П. Баранов, В. Л. Минер, С. М. Штутман. – М. : Главное командование внутренних войск МВД России, 2007. – 271 с.
5. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
6. Корниенко М. В. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка при сложной оперативной обстановке (по материалам МВД Украины) : [монографія] / М. В. Корниенко. – М. : Мос. ин-т МВД России, 2002. – 202 с.
7. Орлов М. М. Методичні підходи щодо визначення характеристик регіону держави / М. М. Орлов // Системи озброєння і військова техніка. – Х. : Харк. ун-т Повітряних Сил, 2005. – Вип. 1 (1). – С. 72–78.

*Надійшла до редколегії 21.11.2011 р.*

УДК 35.072.2:614.25:615.11

*О. Г. РОГОВА*

## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЛІКАРЯ В УМОВАХ ФОРМУЛЯРНОЇ СИСТЕМИ**

*Проаналізовано правове забезпечення діяльності медичного працівника в умовах формулярної системи. Визначено права та обов'язки медичних працівників, форми їх участі у процесі створення та вдосконалення формулярної системи на підставі комплексного аналізу норм законодавства.*

**Ключові слова:** державне управління, правове забезпечення, формулярна система, права та обов'язки медичного працівника.

*The article is devoted the analysis of public administration in the field of legal basis of healthcare workers activity in the process of formulary systems creation and development. On the basis of the complex analysis norms of legislation healthcare workers rights and duties as well as forms of their participation in the process of formulary systems creation and improvement are defined.*

**Key words:** public administration, legal basics, formulary system, healthcare workers rights and duties.