

конфлікти та спори відносно володіння землею і житлом; по-третє, забезпечити, щоб правила регулювання і обмеження на здійснення прав приватної власності були збалансованими по відношенню як до суспільних інтересів, з одного боку, так і до інтересів приватних власників – з іншого, оскільки дисбаланс може призвести до різкого зростання або падіння цін на житло, міграційних процесів, занепаду житла та інших негативних наслідків; по-четверте, розробити ефективний механізм розв'язання проблеми самовільного захоплення землі, самовільних забудов і поселень (звичайно, якщо така проблема існує). Визначення особливостей вирішення цих завдань в Україні має стати подальшим напрямом досліджень з даної проблематики.

Література:

1. *Леонтьев В.* Межотраслевая экономика / В. Леонтьев. – М. : Экономика, 1997. – 479 с.
2. *Barlow J.* The State, the Market and Competitive Strategy: The House-building Industry in the United Kingdom, France and Sweden / J. Barlow, A. King // Environment and Planning. – 2008. – 24. – № 3. – March. – P. 381–400.
3. *Fainstein S.* Justice, Politics, and the Creation of Urban Space / S. Fainstein. – New York : New York University Press, 2009. – 401 p.
4. *Majone G.* From the Positive to the Regulatory State; Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance / G. Majone // Journal of Public Policy. – 2004. – 17. – № 2. – P. 139–167.
5. *Pejovich S.* The Economics of Property Rights: Towards a Theory of Comparative Systems / S. Pejovich. – Dordrecht : Kluwer, 1990. – 311 p.
6. *Platt R. H.* Land Use Control: Geography, Law and Public Policy / R. H. Platt. – Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 2001. – 192 p.
7. *Rose C. M.* Property and Persuasion: Essays on the History, Theory, and Rhetoric of Private Ownership / C. M. Rose. – Boulder, Cob.: Westview Press, 2004. – 346 p.

Надійшла до редколегії 29.02.2012 р.

УДК 353.9

М. М. ОРЛОВ

ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ВЗАЄМОДІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І СИЛ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ У СКЛАДНИХ УМОВАХ

Розглянуто порядок функціонування існуючої системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади і сил охорони правопорядку у складних умовах обстановки, яка може скластися в регіоні держави. Обґрунтовано необхідність удосконалення взаємодії зазначених органів і сил заради

підвищення загальних можливостей щодо вирішення завдань у сфері охорони правопорядку.

Ключові слова: *система взаємодії, регіональний орган виконавчої влади, сили охорони правопорядку, складні умови обстановки.*

Outlined the guidelines of functioning of the cooperation system between regional executive institutions and law enforcement units in complicated conditions that may take place in state's region. Proven the need for improving cooperation of these institutions and forces for rising overall capabilities of carrying out tasks in a field of law enforcement.

Key words: *cooperation system, regional authority institution, law enforcement units, complicated conditions.*

На сьогодні законодавчо не визначено і фактично відсутня чітка система взаємодії регіональних органів виконавчої влади і регіональних сил охорони правопорядку (СОПр), що підтверджується створенням Міжвідомчого координаційного штабу з питань безпеки та правопорядку на період проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу [2]. Відсутність такої системи взаємодії може відчутно проявитися при ускладненні обстановки в регіоні як адміністративно-територіальній одиниці або в регіоні держави як сукупність декількох регіонів [7].

Ускладнення обстановки в регіоні або регіоні держави може бути на тлі соціально-політичних або/і соціально-економічних негараздів у державі або регіоні держави, і це може стати поштовхом до виникнення окремих заворушень (масових заворушень) як організованих, так і стихійних.

Зрозуміло, що в таких умовах вкрай важливо не лише організувати взаємодію регіональних органів виконавчої влади заради недопущення масштабних хвилювань громадян, які можуть перерости в заворушення, а і здійснити взаємодію зазначених органів з регіональними силами охорони правопорядку з метою ефективного припинення заворушень у разі їх виникнення.

Отже, в умовах сьогодення важливо: по-перше, створити систему взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку; по-друге, створити систему взаємодії зазначених органів з регіональними силами охорони правопорядку, яка дозволить у складних умовах обстановки об'єднати їх ресурси заради успішного виконання завдання з охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки.

Питаннями взаємодії займалися М. Корнієнко [5], О. Бандурка [3], І. Кириченко [4], С. Цирендоржнев [9] та ін., які у своїх роботах обґрунтовують загальне бачення щодо важливості взаємодії у процесі організації управління. Разом з тим питання взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку, які мають певні особливості, не розглядалося. Це важливий аспект, без якого майже неможливо побудувати раціональну систему взаємодії зазначених органів виконавчої влади.

О. Шмаков визначає теоретичні підходи щодо визначення рівня стану оперативної обстановки взагалі і в окремому регіоні держави [8]. Разом з цим поза увагою залишається проблема взаємодії органів державної влади і регіональних сил охорони правопорядку в умовах ускладнення обстановки в регіоні або регіоні держави.

Мета статті – на основі розгляду існуючого порядку функціонування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади і сил охорони правопорядку, обґрунтувати необхідність удосконалення взаємодії зазначених органів і сил заради підвищення загальних можливостей щодо вирішення завдань у сфері охорони правопорядку в складних умовах обстановки.

У межах існуючої системи державного управління функціонує підсистема регіональних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування і підсистема регіональних сил охорони правопорядку (рисунок). Склад і функції першої підсистеми органів визначено в Конституції України, в Указі Президента України “Про Положення про Адміністрацію Президента України”, та в Законі України “Про місцеві державні адміністрації”.



Рисунок. Функціонування існуючої системи взаємодії регіональних органів влади і сил охорони правопорядку за різних умов обстановки

Різну обстановку в регіоні (регіоні держави) регіональні органи виконавчої влади фіксують, проводять аналіз і доповідають центральному органу виконавчої влади як факт, що відбувся. Можуть заслуховувати старшу посадову особу про заходи, які приймаються або плануються до здійснення [1].

Органи місцевого самоврядування лише спостерігають за змінами стану обстановки і можуть по деяких питаннях життєзабезпечення громади узгоджувати свої дії з головами обласних державних адміністрацій.

Усю відповідальність за підтримання сталого стану обстановки покладено на регіональні сили охорони правопорядку. Сили охорони правопорядку – це поєднання органів, військ, сил, на які покладено завдання щодо виконання правоохоронних функцій як в мирний час так і на особливий період. Сили охорони правопорядку виконують покладені на них завдання в загальній системі держави окремо або разом з іншими силовими структурами, що важливо враховувати в разі створення системи управління ними та системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

В існуючій системі взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку не в повній мірі інтегрально використано ресурсні можливості всіх зазначених вище підсистем, що в складних умовах обстановки може вплинути на хід її стабілізації.

При формуванні раціональної системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку доцільно ввести такі стани соціально-політичної обстановки: а) *сталий стан обстановки*, за яким соціально-політична обстановка в країні або окремих її регіонах характеризується як стабільна, злагоджена; органи державної влади і місцевого самоврядування забезпечують сприятливі умови для функціонування національної економіки; зазначені органи і правоохоронні органи своєчасно відслідковують зміни в обстановці і сумісними зусиллями запроваджують ефективні заходи щодо охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки в регіоні (регіоні держави); б) *ускладнений стан обстановки*, за яким порушення громадського порядку являє собою загрозу здоров'ю і життю значної кількості людей, установленому режиму функціонування підприємств і установ будь-якої форми власності, органів державної влади і місцевого самоврядування, правоохоронних органів, унаслідок чого вони змушені перейти на посилений режим функціонування (для правоохоронних органів – на посилений режим служби) і здійснювати заходи приведення в готовність складники системи управління і взаємодії (у першу чергу пункти управління або зали кризових ситуацій чи координаційні центри) та сили охорони правопорядку з метою зосередження їх у заданому районі; в) *критичний стан обстановки* – обстановка, за якою внаслідок акцій політичних партій, рухів, громадських організацій (наприклад, у результаті проведення мітингів, демонстрацій, пікетів тощо), які підтримуються населенням, або організованим заворушенням, що небезпечні для життя значної кількості людей чи вже призвели до загибелі кількох людей, або

створені перешкоди встановленому режиму функціонування підприємств, органів державної влади і місцевого самоврядування та правоохоронних органів, через що зазначені органи негайно переходять до посиленого режиму функціонування (посиленого режиму служби), органи державної влади і місцевого самоврядування через правоохоронні органи залучають для відновлення громадського порядку і забезпечення громадської безпеки наявні регіональні сили охорони правопорядку; г) *надкритична обстановка* – обстановка, за якою внаслідок масових акцій політичних партій, рухів, громадських організацій із закликами до захоплення державної влади, протиправної зміни конституційного ладу, порушення територіальної цілісності держави із застосуванням сили, надзвичайної ситуації техногенного або природного характеру в країні або окремому регіоні (регіоні держави) такого масштабу, що загрожує загибелі значної кількості людей, соціально-політична обстановка в країні загострилася настільки, що органи державної влади і місцевого самоврядування можуть опинитися на грані втрати управління суспільством, у мирний час назріває потреба в уведенні режиму надзвичайного стану (рисунок).

Для формування раціональної системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку необхідно визначити: а) порядок організації і здійснення взаємодії; б) механізм старшинства суб'єктів взаємодії за елементами обстановки; в) критичний час зміни старшинства суб'єктів взаємодії, тобто часу на передавання управління суб'єктами взаємодії в складних умовах обстановки; г) необхідний склад регіональних сил охорони правопорядку в разі планування їх залучення до виконання завдань з припинення заворушень. Зазначене буде предметом окремих досліджень.

Порядок організації і здійснення взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку полягає в такому: а) взаємодію організує Центральний орган виконавчої влади (наприклад, президент України) як надсистема в системі державного управління; б) взаємодію здійснюють регіональні органи виконавчої влади і місцевого самоврядування разом з регіональними органами правопорядку; в) загальний контроль і управління процесом взаємодії здійснює орган представницької влади в регіоні (наприклад, Голова обласної державної адміністрації).

Механізм старшинства суб'єктів взаємодії за елементами обстановки визначається шляхом моделювання обстановки, яка може скластися в регіоні (регіоні держави) і визначається який із суб'єктів взаємодії має право бути ведучим, а який ведений.

Визначення критичного часу зміни старшинства суб'єктів взаємодії слід здійснити шляхом розроблення сіткового графіку для визначення критичного часу процедури передавання управління суб'єктами взаємодії в складних умовах обстановки.

Необхідний склад регіональних сил охорони правопорядку в разі планування їх залучення до виконання завдань з припинення заворушень визначається виходячи із кількості громадян, які можуть вийти на вулиці і

майдани у разі ускладнення соціально-політичної або/і соціально-економічної обстановки в державі або окремих її регіонах.

Залежно від отриманих результатів залежить не лише необхідна кількість регіональних сил охорони правопорядку, а і тактика їх дій і необхідна система управління ними і система взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

За таких умов форми дій організованих громадян (збудженої маси населення) – це організований вихід громадян на майдани і вулиці, проведення санкціонованих і несанкціонованих масових заходів з метою привернення уваги на існуючі проблеми в державі і суспільстві. Способи дій збудженої маси населення такі: а) мирні ходи і демонстрації; б) блокування автомобільних і залізничних шляхів; в) блокування державних установ; г) захоплення важливих державних об'єктів; д) захоплення важливих об'єктів життєзабезпечення; е) організація заворушень (масових заворушень).

Важливим є розгляд підходів щодо розподілення активної частини населення по регіонах держави $N_{\text{акт. рег}}$. Якщо допустити, що в Україні п'ять регіонів [7] і допустити, що чисельність у них дорослого населення (від 15 до 70 років) приблизно однакове, тоді можна діяти за такою схемою.

1. Визначається сумарна кількість дорослого населення України [7]. Їх кількість складає $N_{\text{дн}} = 30,408$ млн. чол.

2. Визначається середня чисельність населення по регіонах держави за формулою $N_{\text{дн. рег}} = \frac{N_{\text{дн}}}{n_{\text{рег. держ}}}$, де $n_{\text{рег. держ}}$ – кількість регіонів у

державі. Значення показника дорослого населення в регіоні держави може бути $N_{\text{дн. рег}} = 6,081$ млн чол. [6]. Це громадяни, які можуть бути активними учасниками соціально-політичних виступів, а значить, і створювати зовнішній вплив на систему взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

Виходячи із викладеного вище, можна дійти висновку, що середня кількість населення в окремому регіоні держави буде достатньою для організації масових соціально-політичних заходів, які потребують активного втручання регіональних органів виконавчої влади і сил охорони правопорядку та введення до дії розгорнутої системи взаємодії зазначених органів у сфері охорони правопорядку.

Аналізуючи тривалість дій організованих виступів громадян з досвіду останніх років в Україні, у Франції та інших європейських і північно-африканських державах, можна зауважити, що вони будуть від одиниць годин до десятків днів, а в окремих випадках і одиниць місяців. Склад озброєння учасників натовпу може бути мирним: а) транспаранти, прапори, портрети, карикатурні фрагменти тощо; б) спеціально орієнтованими: металеві палиці, заточки, саморобні щити, балони зі спеціальними газами, звукові і світлові

пристрої тощо; в) військові – саморобні вибухові пристрої, самопали, мисливські гвинтівки, піротехнічні пристрої тощо.

Технічне оснащення (засоби зв'язку, транспорту тощо) визначаються з урахуванням залежно від цілей і ресурсних можливостей організаторів дій. Європейський і африканський досвіди останніх років показують, що організований натовп стає все більш масовим, організаційно і технічно озброєним. У ці заходи вкладаються великі фінансові ресурси національними партіями та течіями і зацікавленими спонсорами із-за кордону. Цілі, які переслідує акція організованого натовпу, можуть бути політичні, соціальні і економічні. Ці цілі можуть впливати на масштаби учасників, на кількість охоплених районів, тривалість дій тощо.

При скоординованих діях у масштабі держави можуть розглядатися три сценарія подій, які і визначають способи дій активної маси населення: а) у декількох регіонах держави за принципом одночасності розпочинаються організовані дії натовпу з політичними, соціальними або економічними вимогами; б) у кожному з цих регіонів дії розгортаються за принципом сходів; в) у деяких регіонах за принципом монотонних хвиль, що набігають з певною частотою [6].

Якщо взяти, для прикладу, регіон держави з кількістю населених пунктів $N_{нас.пунк} = 7$, де можуть відбуватися одночасно, або за вибраною схемою дії організованих громадян, то отримаємо результат загального часу масових заворушень у регіоні як суму часу масових заворушень в окремому населеному пункті

$$T_{мз.пп} : T_{мз.рег} = \sum_{i=1}^n T_{мз.пп}$$

Звідси можна спрогнозувати часову $T_{ос.кон_p}$ і чисельну $N_{ос.кон_p}$ завантаженість регіональних сил охорони правопорядку. Разом з силами охорони правопорядку будуть задіяні і регіональні органи виконавчої влади.

Нами визначено: а) у разі дій організованих мас за принципом сходів завантаженість особового складу регіональних сил охорони правопорядку і регіональних органів виконавчої влади буде в межах $T_{ос.кон_p} \leq 8 год$;

б) за принципом монотонних хвиль – тривалості часу дій організованого натовпу у визначеному районі в межах 1...5 год., загальний час дій в регіоні держави або по державі взагалі може бути в межах 15...28 год. [6]. Це дає підставу стверджувати про необхідність: по-перше, розробити механізм формування доцільного складу сил охорони правопорядку в регіоні держави; по-друге, обґрунтувати доцільну структуру регіональної системи управління сил охорони правопорядку; по-третє, враховувати зазначені вище значення кількісних показників при створенні системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

Отже, під системою взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку будемо розуміти сукупність органів суб'єктів взаємодії, які діють в єдиному правовому полі, каналі обміну інформацією між ними, сил і засобів інтелектуального забезпечення і елементів інфраструктури, які забезпечують комфортну роботу зазначених органів.

Для формування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку доцільно розглянути такі пропозиції: а) органу центральної виконавчої влади щодо організації взаємодії між суб'єктами регіональному рівні та визначення необхідних регіональних сил охорони правопорядку необхідно насамперед розробити відповідну законодавчу базу з визначенням повноважень певних посадових осіб регіонального рівня; б) регіональним органом виконавчої влади для прийняття рішення щодо розподілу та залучення регіональних сил охорони правопорядку в разі ускладнення обстановки і розгортання необхідної системи управління силами і системи взаємодії зазначених органів у сфері охорони правопорядку розробити методіку безпосередньої взаємодії і метод ситуаційного управління силами в складних умовах обстановки.

Проведене дослідження підтвердило, що в системі державного управління не сформована ефективна система взаємодії суб'єктів регіонального рівня у сфері охорони правопорядку. Звідси і виникають проблеми, які є предметом подальшого наукового дослідження, а саме розроблення методу формування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку з урахуванням складності процесів взаємодії і динаміки можливих змін стану соціально-політичної обстановки в регіоні держави.

Література:

1. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-ХІV // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
2. Про питання Міжвідомчого координаційного штабу з питань безпеки та правопорядку : Указ Президента України від 14 лютого 2011 р. № 202/2011. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/documents/13121.html>.
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. 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.
6. Орлов М. М. Методика визначення кількості активного населення регіону держави і способи їх дій в умовах загострення соціально-політичної обстановки / М. М. Орлов // Честь і закон. – 2012. – № 1. – С. 9–15.

7. Орлов М. М. Методичні підходи щодо визначення характеристик регіону держави / М. М. Орлов // Системи озброєння і військова техніка. Науковий журнал ХУПС. Вип. 1 (1). – Х. : Харк. ун-т Повітряних Сил, 2005. – С. 72–78.

8. Шмаков О. М. Критерії складності оперативної обстановки у сфері охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки / О. М. Шмаков // Честь і закон. – 2006. – № 2. – С. 9–15.

9. Цырендоржиев С. В. Взаимодействие в бою. Замечания по теоретическим вопросам / С. В. Цырендоржиев // Военный вестник. – М., 1992. – № 7. – С. 37–41.

Надійшла до редколегії 01.03.2012 р.

УДК 378.091: 340.13

О. А. ПРИЛУЦЬКА

ДІЯЛЬНІСТЬ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ З УПРАВЛІННЯ ОСВІТНІМ ПРОЦЕСОМ У ПІДВІДОМЧИХ ВИШАХ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Розглянуто нормативно-правову базу, яка підготовлена Міністерством внутрішніх справ України щодо забезпечення реформування системи відомчої освіти для підготовки кадрів ОВС у контексті глобалізаційних процесів.

Ключові слова: *відомча освіта, реформування, оптимізація, нормативно-правове забезпечення*

The article deals with the normative and legal basis worked out by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine for providing the reforming of departmental education for training of law enforcement staff in the context of globalizing processes.

Key words: *departmental education, reforming, optimization, normative and legal provision*

Генеральний директор ЮНЕСКО на всевітній конференції з вищої освіти Коїтіро Мацуура (2009 р. у Парижі) назвав чотири рушійні сили, що визначають розвиток сучасної вищої освіти:

- 1) зростання потреби, виражене у збільшенні чисельності сучасного студентства;
- 2) диверсифікація вищих навчальних закладів, презентована появою вишу нового типу;
- 3) дія інформаційних і комунікативних технологій;
- 4) глобалізація як практика сучасної системи викладання у вищому навчальному закладі.