

УДК353:343.211.6

М. Орлов

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ВЗАЄМОДІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

**Визначено вихідні положення концептуальних підходів щодо обґрунтування методу дослідження раціональної системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку з урахуванням складності обстановки в регіоні держави та невизначеності дій організованих мас населення і їх способів впливу на складники системи, що досліджується.**

**Ключові слова:** метод, концептуальні підходи, взаємодія, регіональний орган виконавчої влади.

Концептуальні підходи обґрунтування методу дослідження раціональної системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку необхідно розглядати в межах подальшого розвитку теорії управління і теорії взаємодії зазначеними органами з урахуванням складності соціально-політичної або (і) соціально-економічної обстановки у регіоні держави та невизначеності дій організованих мас населення і способів їх впливу на складники цієї системи.

Як відомо, *концепція* – (лат. *conceptio* – розуміння, єдиний задум, основна думка) – система поглядів, що виражає певний спосіб бачення (думку), розуміння, трактування будь-яких предметів, явищ, процесів і презентує провідну ідею або її конструктивний принцип. *Концептуальний підхід* (до опису та моделювання систем) полягає у змістовному аспекті, що виникає із уявлення що концепт – це до-дослідне (апріорне) загальне поняття, ідеальна сутність, що споконвічно зберігається в пам’яті людини, яка надає можливість використовувати особливі, властиві тільки людині, форми пізнання дійсності.

Таким чином, концептуальний підхід припускає створення ідеальних об’єктів і систем у процесі апріорної й дійсної розумової діяльності людини у формі тих або інших концептуальних конструкцій, що відображають матеріальні та ідеальні сутності реального світу.

Метод дослідження системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку є логічним продовженням розвитку теорії управління і теорії взаємодії в регіональній системі державного управління, які між собою тісно пов’язані. Первинним є теорія управління, складником якої є теорія взаємодії.

*Раціональність системи взаємодії* регіональних органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку досягається отриманням максимально можливих результатів її функціонування при наявних ресурсних можливостях (людських, матеріальних, часових).

*Категорія “взаємодія”* є суттєвим методологічним принципом пізнання природних і суспільних явищ. Щоб визначити суть об’єкта, необхідно виявити його закономірні взаємодії. Будь-який об’єкт може бути пізнаний лише в системі відносин і взаємодій з оточуючими явищами. Пізнання речей означає пізнання їх взаємодії, і водночас воно ж є результатом взаємодії певних суб’єктів, організацію яких визначив

об'єкт управління. “Будь-яке дослідження, емпіричне чи теоретичне, починається з виявлення зв'язків об'єктів, форм їх взаємодії з середовищем” [1].

Щоб виявити суттєві ознаки будь-якого явища, необхідно використати загальні методи філософського пізнання, серед яких важливе місце займає метод переходу від загального до часткового. Розкрити суть процесу взаємодії регіональних органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку, можливо, якщо застосувати *філософське поняття взаємодії* як основну категорію, і на підставі цього визначити соціальну взаємодію, взаємодію державних органів влади і органів сил охорони правопорядку на регіональному рівні, а також взаємодію суб'єктів, які виконують завдання з охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки.

Вирішення завдань у складних умовах обстановки розрізненими органами державного управління і силами охорони правопорядку стає неможливим через низьку ефективність неузгоджених взаємних дій і потребує координації не лише дій зазначених органів, а і сил, які їм підпорядковані. Загальновизнаним є положення про те, що досягнення певного успіху може бути лише шляхом об'єднання зусиль усіх органів державної влади, місцевого самоврядування і сил охорони правопорядку. Досвід подій 2004 р. в Україні переконливо підтверджує це положення. *Взаємодія* як форма об'єднання зусиль регіональних органів виконавчої влади в галузі охорони правопорядку є особливою рисою сучасного управління в державі. Нинішній етап у розвитку теорії і практики взаємодії зазначених органів характеризується її організацією з принципово новими елементами, що значно відрізняються вирішуваними завданнями, глибиною впливу, сферою застосування підпорядкованих сил.

У системі взаємодії, що досліджується, безпосередньо процес взаємодії відбувається на регіональному рівні (найнижчому рівні ієрархії), а організація і контроль взаємодії – на вищих рівнях. Це положення є наріжним каменем при обґрунтуванні методу дослідження раціональної системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку. Система створюється у мирний час (у простих умовах), а перевіряється на здатність функціонування в складних умовах соціально-політичної або (і) соціально-економічної ситуації.

Французький вчений А. Файоль вважав, що процес управління складається із таких складових: передбачення, організації, видання розпоряджень, координації, контролю. Необхідно вважати, що “координацією” автор називає “*організацію взаємодії*”. М. Мескон виділяє чотири основні підходи в розвитку теорії та практики управління: школи в управлінні; процесний підхід; системний підхід; ситуаційний підхід [2]. У сучасній теорії державного управління всі чотири підходи мають право на існування. Кожна із них має як складник *взаємодію суб'єктів* на різних рівнях ієрархічної системи управління.

Біхевіористична теорія, яка розвивалася завдяки праці таких вчених, як К. Арджіріса, Р. Лайкерта, Д. Мак-Грегора, Ф. Герцберга, зосередила свою увагу на різних аспектах *соціальної взаємодії*, мотивації, організаційної структури, комунікації в колективі, типу влади та авторитету, гармонізації міжособистісних відносин не лише між керівниками та підлеглими, а й у середині колективу [3].

У праці під *взаємодією* розуміють об'єктивно необхідну, скоординовану в часі, формі та за результатами, узгоджену за попередньою та кінцевою метою спільну діяльність слідчого, оперативного уповноваженого, спеціаліста та експерта [4]. С. Цветков *взаємодією* називає узгоджену або спільну діяльність посадових осіб різних

правоохоронних органів або їх підрозділів, спрямовану на досягнення конкретної тактичної мети [5]. Г. Матусовський *взаємодію* трактує як узгоджену діяльність різних ланок однієї чи декількох організаційних систем, спрямованих на досягнення загальної мети з найменшими витратами сил, засобів і часу [6].

Деякі науковці, аналізуючи механізм держави як систему всіх державних організацій, які здійснюють її завдання і реалізують функцію, *взаємодіють* між собою в межах визначених повноважень [7].

Водночас, залишається поза увагою система поглядів, що виражає певний спосіб бачення, розуміння, трактування концептуальних підходів щодо обґрунтування методу дослідження раціональної системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку.

Мета статті – визначення вихідних положень концептуальних підходів щодо обґрунтування методу дослідження раціональної системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку з урахуванням складності соціально-політичної або (і) соціально-економічної ситуації у регіоні держави та невизначеності дій організованих мас населення і їх способів впливу на складники системи, що досліджується.

На сьогодні державне управління стоїть перед дилемою у своїх спробах створити всеохоплюючу теорію державного управління, яка б синтезувала раціональні підходи раніше сформованих теорій і сприяла підвищенню його ефективності. Розвиток управління як процес, що має інтегративні якості, відокремлюють такі його функції: планування, організації, розпорядництва (командування), мотивації, керівництва, *координації* (як елемента взаємодії), контролю, комунікації, дослідження, оцінювання, прийняття рішень, добору персоналу, представництва та ведення переговорів.

Теоретичні положення наукових шкіл певною мірою можна зарахувати до теорії взаємодії в регіональних системах виконавчої влади з урахуванням динамічних змін ситуації і можливостей об'єктів управління (наприклад, регіональних сил охорони правопорядку).

Отже, з огляду на зазначене вище, можна стверджувати, що складником теорії управління є теорія взаємодії, яка може отримати подальший розвиток за рахунок розробленого методу формування раціональної системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку.

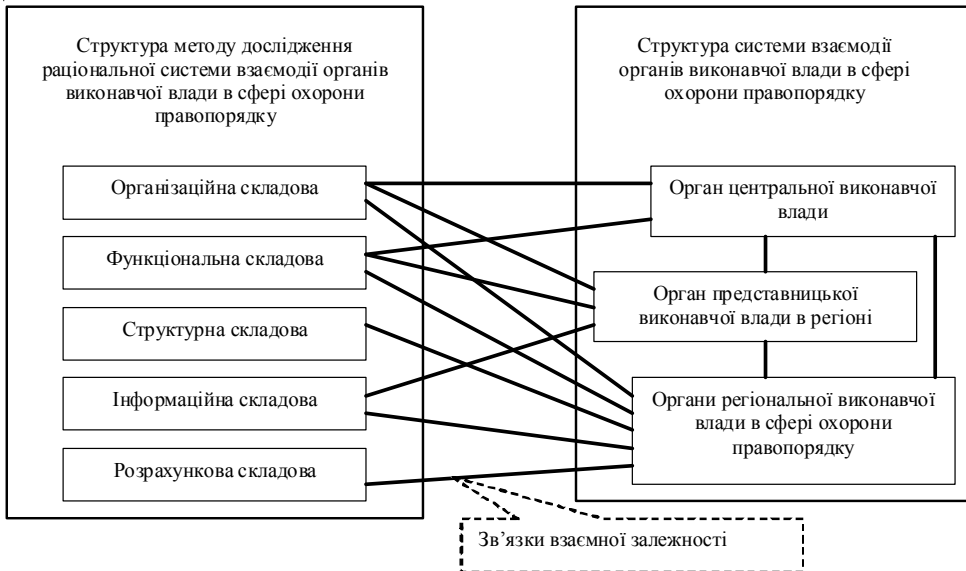
Недоліком підходів різних шкіл управління і взаємодії є те, що вони зосереджували увагу на якомусь окремому елементі, а не розглядали ефективність управління і взаємодії як результат досягнення певної мети або певного комплексу складних завдань, що залежать від багатьох різнопланових чинників і є системоутворюючими складниками для системи, що досліджується.

В якості вихідних положень концептуальних підходів щодо обґрунтування методу формування раціональної системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади доцільно взяти: 1) структуру організації системи взаємодії органів виконавчої влади регіонального рівня в сфері охорони правопорядку; 2) вимоги до такої системи взаємодії; 3) обґрунтовані та вибрані показники і критерій оцінювання системи взаємодії.

До структури методу входять такі складові: організаційна, функціональна, структурна, інформаційна та розрахункова (рис. 1).

*Організаційна складова* наділена функціями: 1) організаційної побудови органів, які здійснюють організацію взаємодії, контроль за здійсненням взаємодії і безпосередню

взаємодію; 2) створення каналів обміну інформацією взаємодії; 3) обґрунтування і запровадження всіх способів оброблення інформації взаємодії, зокрема і автоматизованого.



**Рис. 1. Складники і їх взаємний зв'язок методу дослідження раціональної системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку**

Зазначені функції об'єднуються в єдину *функціональну складову*, яка охоплює всі рівні органів у сфері охорони правопорядку. Функціональність розглядається як цілеспрямований процес, початком якого є організація взаємодії, яка може бути реалізована шляхом розробленої методики.

Інтегральним результатом організаційної і функціональної складових є *структурна складова*, яка описує такі організаційні структури: 1) органів, насамперед регіонального рівня, які функціонально об'єднані і взаємодіють в сфері охорони правопорядку; 2) систему обміну інформацією взаємодії і зворотнього зв'язку; 3) систему автоматизації оброблення інформації взаємодії.

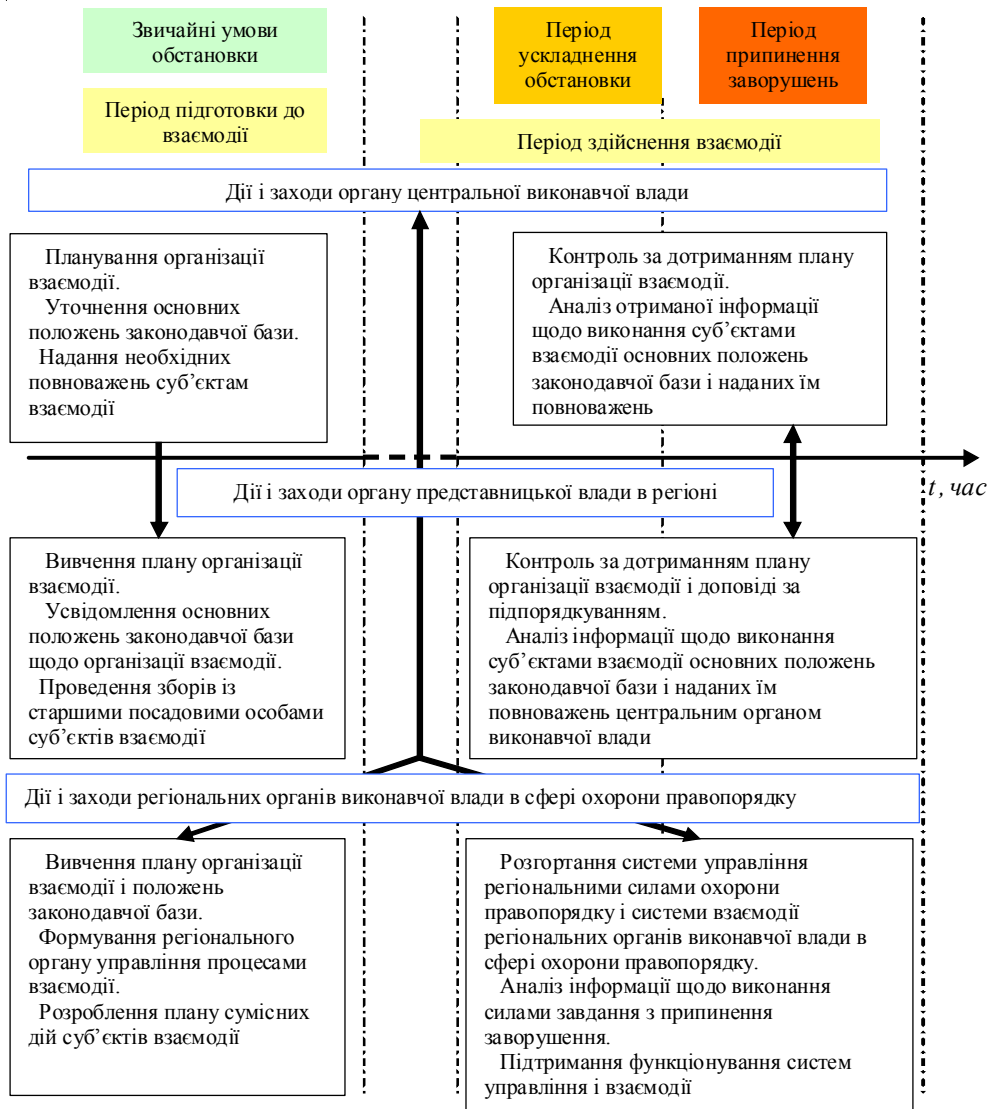
Доцільно розглядати такі організаційні структури органів регіонального рівня як лінійна, лінійно-функціональна і лінійно-штабна. Раціональність кожної із них визначається за критерієм мінімізації ймовірності безпомилкової роботи зазначених органів, які взаємодіють у сфері охорони правопорядку. Внаслідок того, у межах розробленого методу доцільно досліджувати пару взаємопов'язаних і взаємозалежних складових – *інформаційної і розрахункової*.

*Інформаційна складова* охоплює всі процеси збору інформації, її оброблення (аналіз, узагальнення, відображення, зберігання тощо), передавання (приймання), застосування за обставинами.

*Розрахункова складова* забезпечує проведення всіх видів розрахунків, до яких можна віднести такі, які пов'язані з обчисленням: 1) раціонального складу регіонального органу управління процесами взаємодії і оперативних груп від регіональних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; 2) раціонального складу єдиного органу

управління регіональними силами охорони правопорядку і оперативних груп від органів силових структур, які розгорнуті в регіоні держави; 3) часу циклу управління при взаємодії двох суб'єктів регіонального рівня в сфері охорони правопорядку; 4) часу змін функцій регіональних органів “ведучий-ведений” залежно від стану ситуації і змісту завдань, які органи виконують.

Складником методу формування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку є *процесограма дії і заходи органів виконавчої влади всіх рівнів управління за різних станів обстановки*, яка подана на рис. 2.



**Рис. 2. Процесограма дії і заходи органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку всіх рівнів управління за різних станів обстановки**

Планування організації взаємодії здійснюється в умовах звичайної обстановки. Це прерогатива органу центральної виконавчої влади.

При плануванні організації взаємодії органом центральної виконавчої влади здійснюється: 1) відпрацювання плану організації взаємодії регіональних органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку; 2) уточнення основних положень законодавчої бази щодо організації взаємодії; 3) визначення повноваження єдиного органу управління регіональними силами охорони правопорядку; 4) врахування можливих змін соціально-політичної або (і) соціально-економічної обстановки в державі. Деталізація зазначених дій і заходів може бути подана в розробленій методиці організації взаємодії.

При ускладненні обстановки зазначений орган здійснює: 1) контроль за дотриманням плану організації взаємодії; 2) аналіз отриманої інформації щодо виконання суб'єктами взаємодії основних положень законодавчої бази і наданих їм повноважень; 3) моніторинг щодо надання додаткової допомоги регіональним органам виконавчої влади в сфері охорони правопорядку.

*Контроль виконання плану взаємодії* здійснює орган представницької виконавчої влади в регіоні, яку очолює Голова обласної державної адміністрації.

В період підготовки до взаємодії Голова обласної державної адміністрації і очолюваний ним орган здійснює такі заходи: 1) вивчає розроблений центральним органом виконавчої влади план організації взаємодії; 2) усвідомлює основні положення законодавчої бази щодо організації взаємодії; 3) проводить збори і навчання з старшими посадовими особами суб'єктів взаємодії.

При ускладненні обстановки зазначений орган здійснює: 1) контроль за дотриманням плану організації взаємодії і доповіді за підпорядкуванням, тобто старшій посадовій особі центрального органу виконавчої влади; 2) аналіз інформації щодо виконання суб'єктами взаємодії основних положень законодавчої бази і наданих їм повноважень центральним органом виконавчої влади; 3) погодження з центральним органом виконавчої влади питань щодо розподілу виділених ресурсів центром між суб'єктами взаємодії.

*Безпосереднє здійснення взаємодії* – це прерогатива регіональних органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку.

У підготовчій період (в умовах звичайної обстановки) регіональні органи виконавчої влади в сфері охорони правопорядку здійснюють: 1) усвідомлення плану організації взаємодії, розробленого органом центральної виконавчої влади, і положень законодавчої бази щодо визначених повноважень єдиного органу управління процесами взаємодії регіональних органів виконавчої влади в регіоні держави; 2) формування регіонального органу управління процесами взаємодії відповідно до розробленого структурно-інформаційного методу з урахуванням принципів побудови і норм опрацювання інформації; 3) розроблення плану сумісних дій суб'єктів взаємодії з урахуванням можливого розвитку подій в регіоні держави і необхідності ситуаційного розподілу наявних сил і засобів для припинення заворушень; 4) моніторинг соціально-економічної (соціально-політичної) обстановки в регіоні із метою своєчасного прийняття необхідних рішень; 5) оснащення пунктів управління (залів кризових ситуацій, ситуаційних центрів); 6) тренування регіональних органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку.

Регіональним органом управління процесами взаємодії органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку називається організаційне поєднання органу управління регіональних сил охорони правопорядку в складі посадових осіб на постійній і тимчасовій основі та оперативних груп від регіональних органів державної влади і місцевого самоврядування.

В період безпосередньої взаємодії зазначені органи здійснюють: 1) розгортання системи управління регіональними силами охорони правопорядку і системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку; 2) постійний аналіз інформації щодо виконання силами завдання з припинення заворушення; 3) прийняття ситуаційних рішень за необхідності; 4) підтримку функціонування систем управління і взаємодії.

Старша посадова особа регіонального органу управління процесами взаємодії регіональних органів виконавчої влади постійно доповідає центральній виконавчій владі про зміни обстановки у регіоні держави, хід виконання силами завдань і плану взаємодії.

Таким чином, основою концептуальних підходів обґрунтування методу дослідження раціональної системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку можна вважати: 1) результати процесограми дії і заходи органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку всіх рівнів управління за різних станів обстановки; 2) розроблені методики організації і здійснення взаємодії зазначених органів; 3) обґрунтовані вимоги до раціональної системи взаємодії, що досліджується; 4) обґрунтування та вибір показників і критерію оцінювання системи взаємодії.

### **Висновки**

Визначені вихідні положення концептуальних підходів щодо обґрунтування методу дослідження раціональної системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади в сфері охорони правопорядку можуть мати продовження розглядом її *організаційної структури*, що інтегрально з визначеними *вимогами, показниками і критерієм оцінювання* дає змогу вийти на обґрунтоване формування складників системи взаємодії і системи заглом.

### **Література**

1. Аверьянов А. Н. Системное познание мира: Методологические проблемы [Текст] / А. Н. Аверьянов. — М. : Выща школа, 1985. — 212 с.
2. Основні теорії та школи управління [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://center.uct.ua/distants/courses/pu01/m4/Melnik%201.html>.
3. Там само.
4. Криминалистика: Расследование преступлений в сфере экономики [Текст] / под. ред. В. Д. Грабовского, А. Ф. Лубина. — Нижний Новгород : Нижегород. ВШ МВД России, 1995. — С. 89.
5. Цветков С. И. Комплексное использование сил и средств правоохранительных органов при расследовании деятельности преступных структур [Текст] / С. И. Цветков. — М. : Моск. ин-т МВД России, 1994. — С. 4.
6. Матусовский Г. А. Экономические преступления: криминалистический анализ [Текст] / Г. А. Матусовский. — Х. : Консум, 1999. — С. 158.
7. Колодій А. М. Теорія держави і права [Текст] : навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейников, С. Л. Лисенкова. — К. : Юренком Інтер, 2004. — 368 с.

**N. Orlov**

**CONCEPTUAL APPROACHES TO THE INVESTIGATION OF THE SYSTEM  
OF INTERACTION OF REGIONAL EXECUTIVE AUTHORITY  
IN THE LAW ENFORCEMENT SPHERE**

**The initial position of conceptual approaches to the study of research method of rational system of cooperation of regional executive authorities in the law enforcement sphere are defined, with regard to the complexity of the situation in the region of the state and uncertainty of actions organized by the masses of the population and their means of influence on the components of the system that is investigated.**

**Key words: method, conceptual approaches, cooperation, regional executive authority.**