

УДК 621.32

М. М. Орлов

МЕТОД ВИЗНАЧЕННЯ РІВНЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ЄДИНОГО ОРГАНУ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ СИЛ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ ШЛЯХОМ РАНЖУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ЗАВДАНЬ

Обґрунтовано метод визначення рівня повноважень єдиного органу управління регіональних сил охорони правопорядку шляхом ранжування управлінських завдань, який може бути застосований у разі формування органів будь-якого рівня управління силових структур.

Постановка проблеми. Повноваження – це юридична категорія, яка визначає права та обов'язки посадової особи або органу будь-якого рівня системи управління (СУ) будь-якої державної і недержавної установи (відомства, силової структури, організації). Під час розгляду моделі формування регіональних органів управління сил охорони правопорядку (СОПр) указувалось на роль і місце єдиного органу управління (ЄОУ) у зазначеній підсистемі органів [1], які обумовлені можливою складністю обстановки на момент виконання службово-бойового завдання (СБЗ) і юридично-правовою невизначеністю повноважень тимчасово створеного старшого органу управління від однієї із силових структур, які розгорнуті у регіоні держави.

На цей час немає науково-методичного апарату визначення рівня повноважень ЄОУ регіональних СОПр, який може бути застосований у разі формування органів будь-якого рівня управління силових структур. Частково рішення цього завдання доповідалось на науковій конференції у Національній академії Державної прикордонної служби України [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У Конституції України (ст. 6) визначено: державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої і судової влади здійснюють свої повноваження у межах Конституції та законів України. Разом з тим у ст. 17 зазначено, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

Оборона країни, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності є основними завданнями Збройних Сил України. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на

відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом.

У ст. 19 визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Отже, Основний закон України визначає важливість категорії повноваження при вирішенні питань національної безпеки держави у цілому і воєнним сектором безпеки і оборони зокрема. Порядок реалізації цього положення подано на рис. 1.

Для виконання завдань, які покладаються на регіональні СОПр, із складу регіональних органів силових структур призначається старший орган, якому центральний орган виконавчої влади через центральні органи силових структур надає відповідні повноваження. Зазначений процес потребує багато часу і є організаційно занадто складним з багатьох причин, які обґрунтовані у [1].

У сучасних умовах важливим чинником успішного функціонування регіональних СОПр є раціональне їх застосування і стійке управління за будь-яких умов обстановки, що склалась в регіоні держави. Зазначене вище потребує певної системи управління, яку очолює відповідний орган з необхідними повноваженнями.

У цьому контексті безперечний інтерес становлять дослідження польського науковця З. Миколайчик, присвячені науці управління складними процесами [3].

Разом з тим поза увагою автора залишилась низка принципових питань щодо формування складників СУ і визначення повноважень ОУ системи.

Загальні підходи до теоретичного обґрунтування важливості категорії

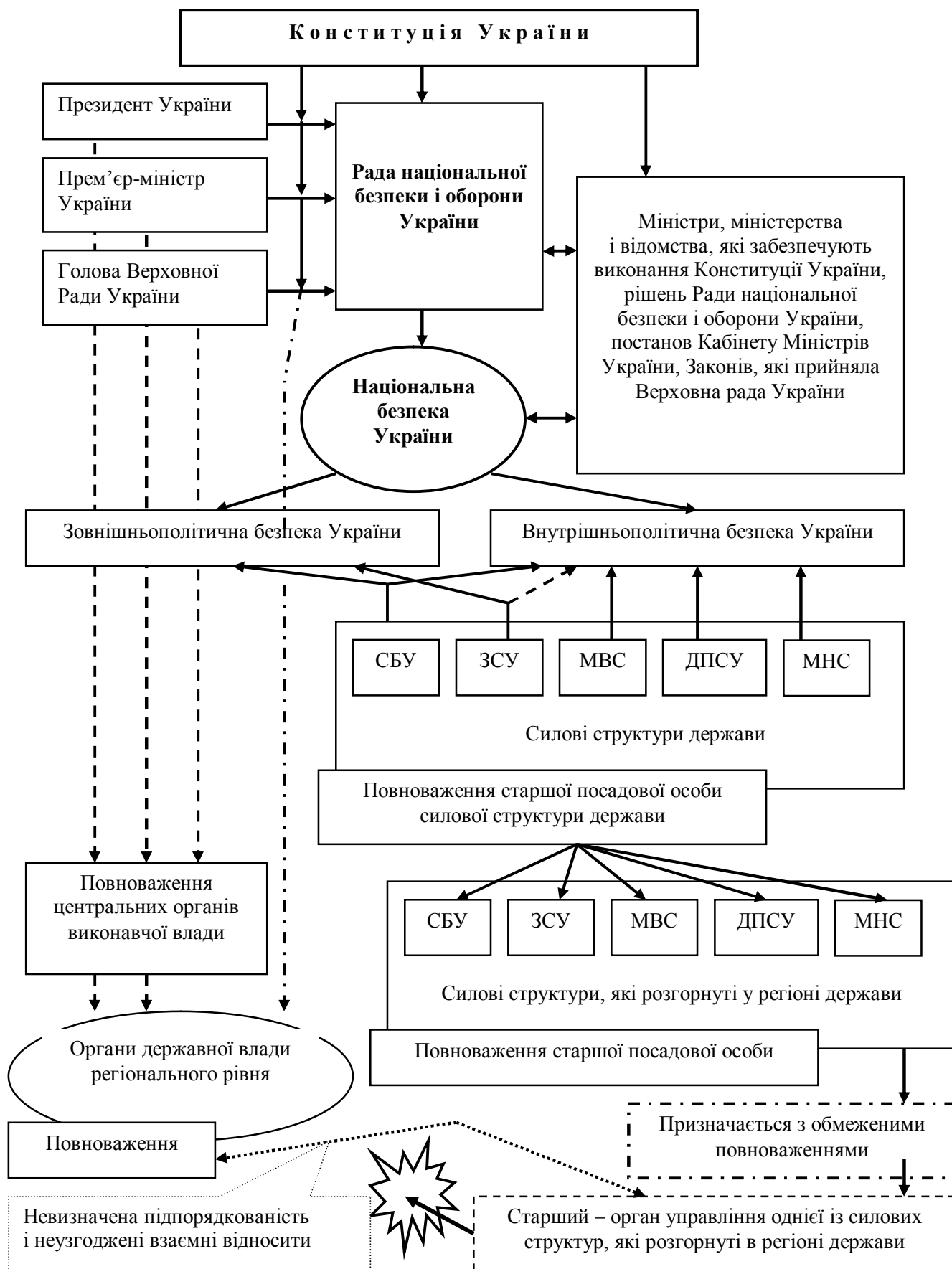


Рис. 1. Існуюча система розподілу повноважень за органами системи управління сектором безпеки і оборони держави

”повноваження“ викладено у навчальному посібнику [4]. Однак поданий теоретичний матеріал не дозволяє визначити мінімально доцільний рівень повноважень для органу управління регіонального рівня, виходячи із складності управлінських завдань, які пов’язані з динамікою зміни службово-бойових завдань, що виконують об’єкти управління, та змінами обстановки в районі їх виконання.

У загальнотеоретичному і практичному плані розроблення методичного апарату визначення повноважень єдиного ОУ регіональних СОПр може бути поширено на органи державного управління Воєнною організацією України. Водночас у [5] автор вважає, що рішення проблем обґрунтування комплексного механізму державного управління Воєнною організацією України може бути реалізовано на застарілих структурно-функціональних принципах формування органів управління цієї системи та існуючих підходах розподілу повноважень за рівнями управління.

У реаліях сьогодення регіональні СОПр будуть виконувати службово-бойові завдання в інших, інколи мало вивчених, умовах обстановки, які пов’язані з новими ризиками і загрозами, їх динамічною зміною і появою додаткових чинників. За таких умов важливими є не лише відповідна підготовка сил до виконання СБЗ і системи управління ними, а й рівень повноважень єдиного органу управління як запорука забезпечення виконання вимог до управління силами у складній обстановці [6].

Мета статті – обґрунтування порядку розроблення методу визначення рівня повноважень єдиного органу управління регіональних сил охорони правопорядку шляхом ранжування управлінських завдань.

Виклад основного матеріалу. Повноваження єдиного органу управління формуються як частка від повноважень Центрального органу управління виконавчої влади – Кабінету Міністрів України. Зазначені повноваження можуть стосуватися, насамперед, сфер: 1) державного управління та державної служби; 2) охорони навколишнього середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; 3) правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина [7]. З урахуванням цього єдиний орган управління регіональних СОПр: проводить розрахунки та пропонує Кабінету Міністрів України до розгляду в межах регіону держави питання, які стосуються сил і СУ ними; контролює додержання законності органами

силових структур, які розгорнуті в регіоні держави, щодо готовності до виконання завдань у складі регіональних СОПр; займається моніторингом обстановки і готовності сил і СУ ними та приймає відповідні рішення у межах визначених повноважень.

Зазначені вище у загальному вигляді повноваження єдиного органу управління регіональних СОПр дозволяють розширити можливості виконавчої влади в Україні на засадах централізації та децентралізації. Розподіл повноважень здійснюється не лише по горизонталі між вищими органами влади у державі, але й по вертикалі між Центральним органом виконавчої влади і єдиним органом регіональних СОПр. За цих умов Центральний орган виконавчої влади передає частину власних повноважень (функцій) ЄОУ регіональних СОПр, який залишається йому підзвітний і підпорядкований. У свою чергу, цей орган перерозподіляє власні повноваження з урахуванням функцій регіональних органів управління силових структур, які залучені до складу регіональних СОПр.

Такий горизонтальний і вертикальний розподіл повноважень не лише сприяє якісному здійсненню управління регіональними СОПр, а й зміцнює притаманні традиційні властивості демократичної моделі держави і забезпечує її оптимальне функціонування.

Виходячи із можливих умов, в яких працює ЄОУ, його повноваження визначаються для різних умов обстановки з урахуванням завдань, які він виконує.

За звичайної обстановки в регіоні держави ЄОУ: 1) проводить постійний моніторинг соціально-економічної та екологічної обстановки у регіоні держави шляхом отримання даних від органів силових структур і державної влади та місцевого самоврядування, узагальнення і вироблення рекомендацій для доповіді центральному органу виконавчої влади і вжиття необхідних заходів; 2) самостійно приймає рішення і несе відповідальність за віддані накази і розпорядження органам силових структур, які розгорнуті у регіоні держави, у разі виникнення передумов ускладнення обстановки; 3) здійснює за затвердженим планом центрального органу виконавчої влади контроль готовності органів силових структур до дій на випадок ускладнення обстановки в регіоні держави; 4) планує і проводить навчання з органами управління силових структур, які розгорнуті у регіоні держави, щодо дій з припинення заворушень у

разі їх виникнення; 5) виробляє пропозиції стосовно кадрової політики органів силових структур, які розгорнуті у регіоні держави.

У разі ускладнення обстановки в регіоні держави ЄОУ: 1) самостійно здійснює заходи щодо приведення у готовність СУ і регіональних СОПр з подальшою доповіддю органу центральної виконавчої влади; 2) перевіряє готовність регіональних органів СОПр кожного регіону до негайних дій у разі початку заворушень у будь-якому районі регіону держави; 3) здійснює контроль за плановим пересуванням складників СУ (органів і пунктів управління та їх вузлів зв'язку) і регіональних сил до районів найбільш імовірного виникнення заворушень; 4) здійснює постійний моніторинг обстановки і періодичні доповіді центральному органу виконавчої влади про стан і вжиті заходи.

У разі організації управління регіональними СОПр під час припинення заворушень ЄОУ: 1) керує загальним процесом припинення заворушень і безпосередньо у найбільш небезпечних районах (місцях); 2) координує дії органів силових структур щодо ситуаційного перерозподілу сил і засобів у ході припинення заворушень у кількох місцях регіону держави, які виникли одночасно або за певним сценарієм; 3) вирішує питання з центральним органом виконавчої влади щодо додаткових сил і засобів з інших регіонів держави; 4) безпосередньо керує припиненням масових безладь у будь-якому районі (районах, місцевостях) регіону держави.

Отже, із зазначеного вище зрозуміло, що такі повноваження єдиного органу управління повинні бути делеговані центральним органом виконавчої влади. Делегування повноважень є основним процесом, за допомогою якого керівництво ЄОУ встановлює формальні взаємини людей (співробітників) в СУ регіональними СОПр. Делегування є процес передавання завдань і повноважень старшим начальником визначеній особі, яка приймає на себе відповідальність за їх виконання.

Класик менеджменту Мері Паркер Фоллет зазначала, що *делегування* – це спосіб домогтися виконання роботи іншою особою; водночас *делегування* – акт, який перетворює цю особу на керівника. *Делегування повноважень* одночасно визначає відповідальність керівництва єдиним органом управління перед органом центральної виконавчої влади. *Відповідальність* – це обов'язок виконувати поставлені завдання з належною якістю на визначений час. Відповідальність не може

делегуватися. Врешті-решт відповідає керівник, який делегує повноваження, тому за формування ЄОУ відповідає керівник центрального органу виконавчої влади, який надає йому певні повноваження.

Повноваження – це обмежене право використовувати ресурси організації і спрямовувати зусилля підпорядкованих органів регіональних СОПр на виконання завдань з припинення заворушень. Повноваження делегують посаді, а не особі. Із двох різновидів повноважень (лінійні та штабні) для єдиного органу управління доцільно вжити *штабні повноваження*, це коли вони делегуються керівником вищого рівня управління, який керує певною функцією, керівнику нижчого рівня управління, що керує аналогічною функцією.

Основні види *штабних повноважень*: 1) рекомендаційні, які спрямовані на вироблення конкретних рекомендацій; 2) обов'язкові узгодження, коли керівник ЄОУ погоджує свої рішення з керівником центрального органу виконавчої влади; 3) паралельні повноваження, коли керівник центрального органу виконавчої влади з метою встановлення контролю для попередження грубих помилок має право відхиляти рішення керівника ЄОУ; 4) функціональні повноваження, за яких керівник єдиного органу управління, що має визначені повноваження, може запропонувати чи заборонити певні дії у межах своєї компетенції.

Отже, *процес делегування (надання повноважень)* – це процес розподілу обов'язків, прав і відповідної відповідальності, що є елементами загального процесу делегування. Повноваження, надані ЄОУ, повинні сприяти ефективному виконанню таких функцій управління регіональними СОПр, як прогнозування, планування, збирання й аналіз інформації, підготовка й ухвалення управлінського рішення, організація, регулювання і координація, контроль і оцінювання результатів управлінських рішень, а також забезпеченню принципів управління, до яких можна віднести такі: єдиноначальності і централізації, лідерства, науковості, відповідальності, правильності підбору розстановки кадрів, інформаційної забезпеченості, диференційного розподілу праці та ін.

Визначення рівня делегування повноважень ЄОУ доцільно здійснити із застосуванням розробленого методу, ілюстрацію якого структурно подано на рис. 2. В основу методу покладено ранжування управлінських завдань, які

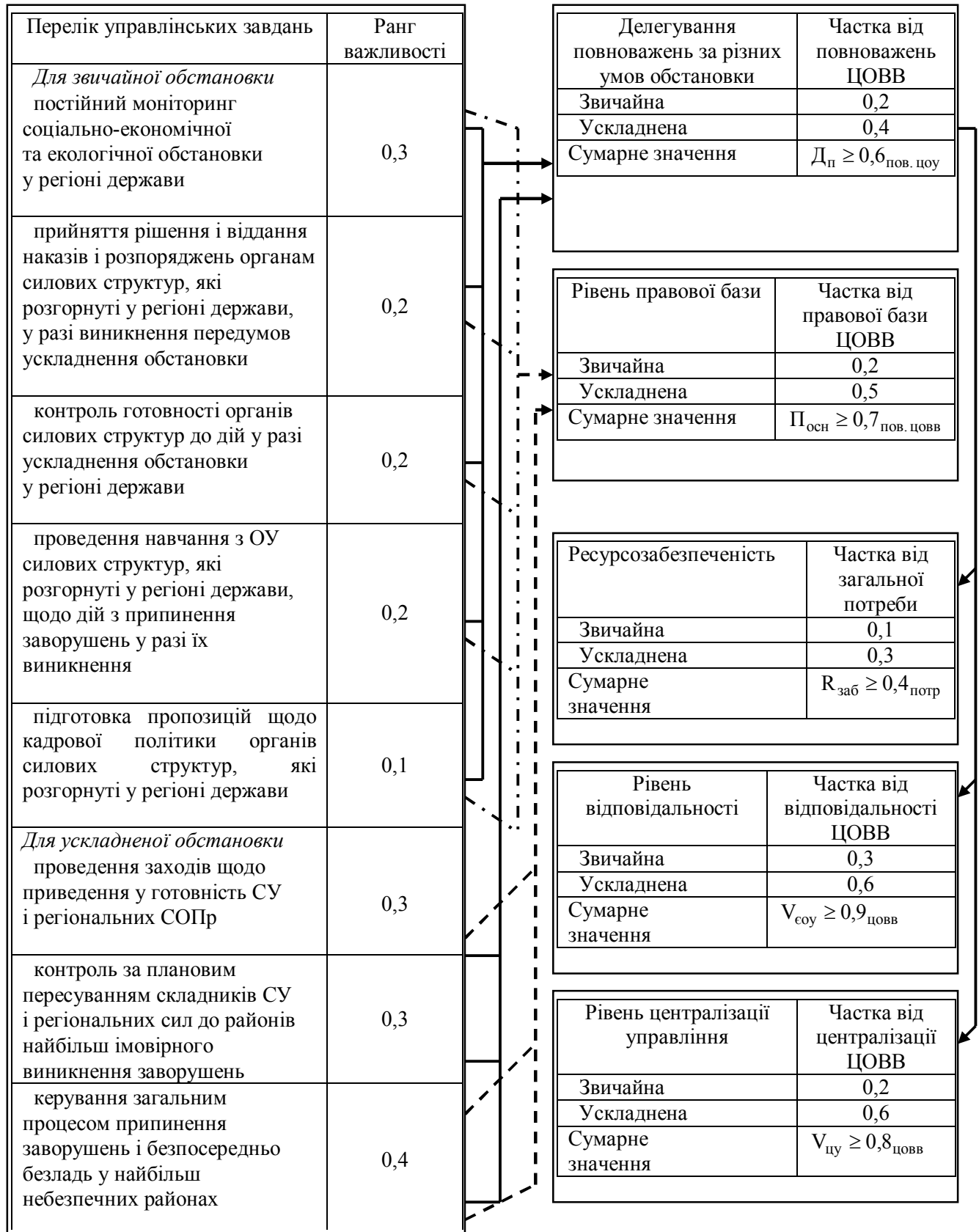


Рис. 2. Структура методу визначення рівня повноважень єдиного органу управління шляхом ранжування управлінських завдань

виконує ЄОУ регіональних СОПр за звичайних та ускладнених умов обстановки.

Ранг важливості кожного із завдань визначено експертним шляхом із застосуванням методу Делфі [8]. Кожне управлінське завдання за рангом важливості потребує відповідних повноважень для ЄОУ і необхідної правової бази.

взаємний зв'язок управлінських завдань і відповідних повноважень для цього органу та необхідної правової бази встановлено логічним шляхом, виходячи з основ функціонування органів оперативного-тактичного рівня.

Беручи до уваги принцип централізації управління у державі, центральний орган

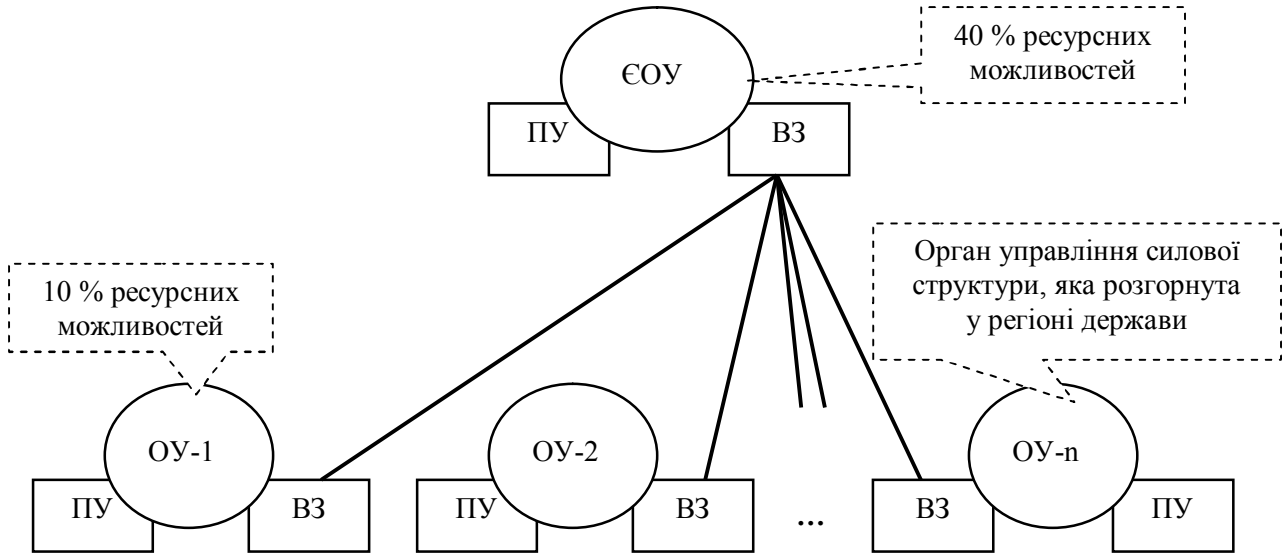


Рис. 3. Ресурсні можливості складників системи управління регіональними силами охорони правопорядку

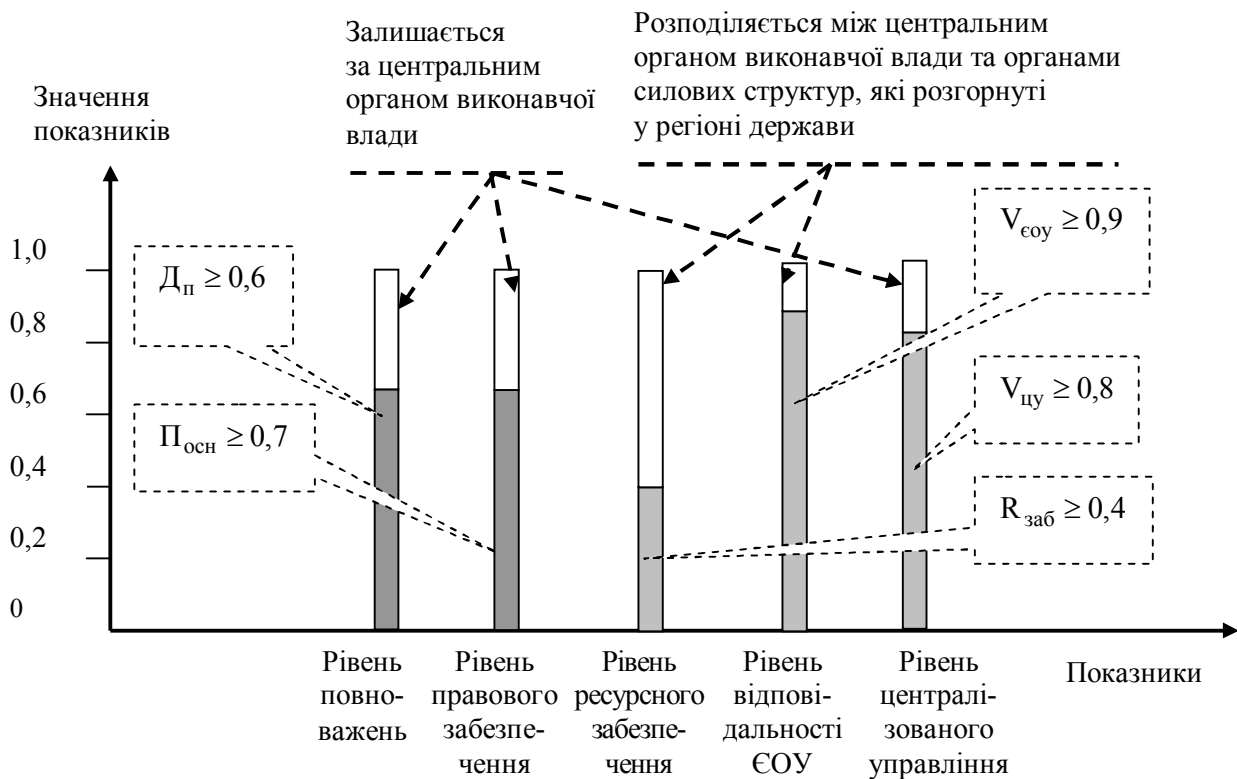


Рис. 4. Значення показника делегування повноважень єдиному органу управління та відповідних похідних значень показників

виконавчої влади може надати *єдиному органу управління регіональних СОПр повноваження* у розмірі 0,6...0,7 від власних, ураховуючи основні положення Закону [7]. Звідси можна стверджувати достовірність значення показника $D_{\text{п}} \geq 0,6_{\text{пов. цовв}}$ (див. рис. 2), що підтверджено апробацією [9]. Отримані повноваження підкріплюються *правовим забезпеченням діяльності єдиному органу управління*, яке може бути більше 70 % аналогічного значення показника центрального органу виконавчої влади $P_{\text{осн}} \geq 0,7_{\text{пов. цовв}}$, що дозволяє зазначеному органу самостійно виконувати покладені на нього завдання. Крім того, для стійкого функціонування СУ регіональними СОПр, яку очолює зазначений орган, ця система повинна бути *забезпечена необхідними ресурсами* не менше ніж на 40 %

($R_{\text{заб}} \geq 0,4_{\text{потр}}$) загальної потреби. Обґрунтування значення цього показника пояснюється так: 1) загальна СУ регіональними СОПр складається з органів і складників, які її забезпечують (пунктів управління і вузлів зв'язку), як подано на рис. 3; 2) ресурси між зазначеними органами розподіляються центральним органом виконавчої влади пропорційно завданням, які вони виконують; 3) у разі розгортання СУ регіональними СОПр ресурсні можливості, виділені органам, складаються у єдине ціле.

Зазначене вище дозволяє забезпечити *рівень відповідальності єдиного органу управління* за рішення всього переліку на рівні більше ніж на 90 % загальної відповідальності центрального органу виконавчої влади за стан справ і дій СОПр

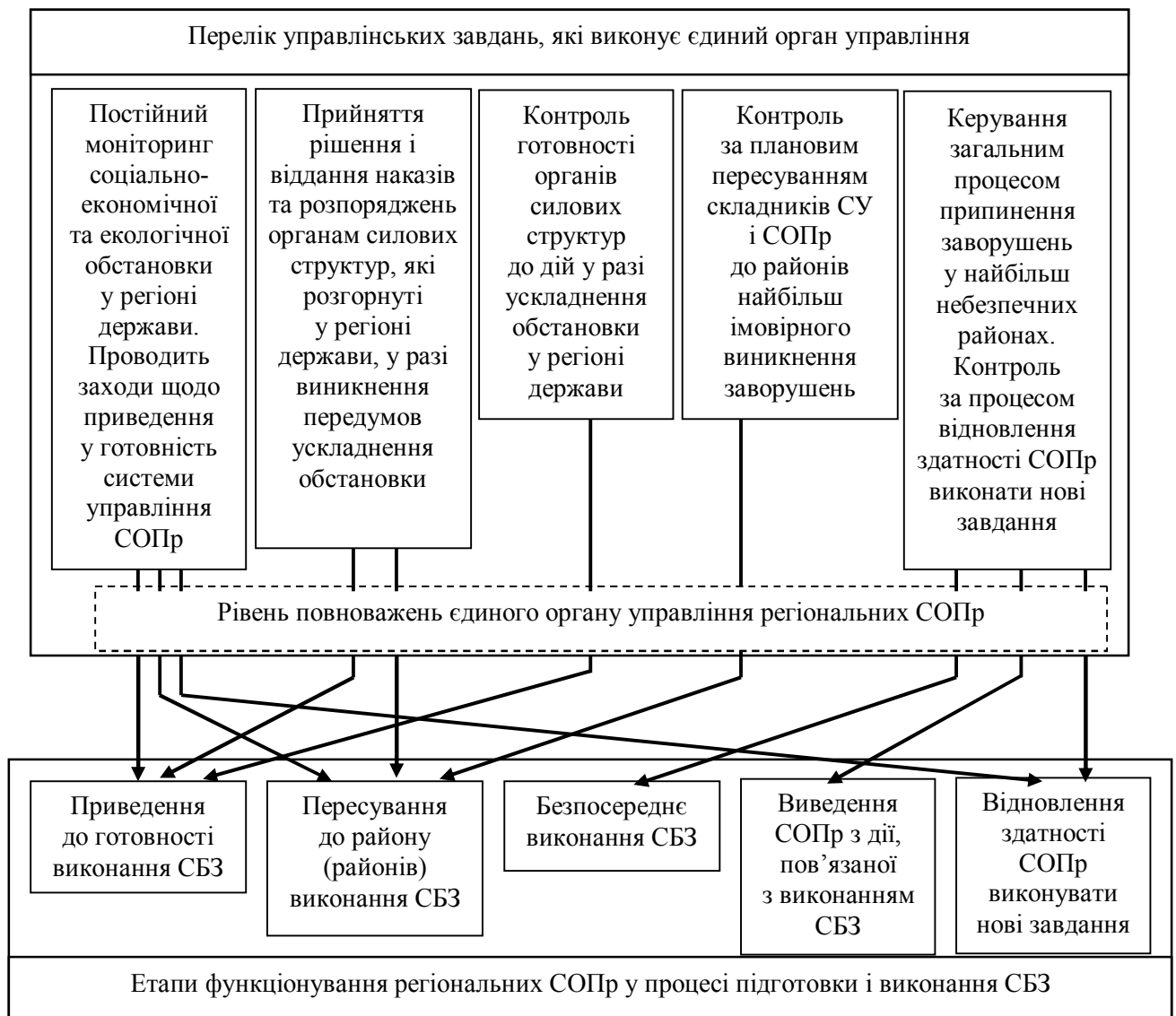


Рис. 5. Взаємний зв'язок часткових завдань регіональних СОПр і можливостей єдиного органу управління

у регіоні держави ($V_{\text{ср}} \geq 0,9_{\text{повв}}$) [9].

Реалізація таких повноважень забезпечить *централізоване управління об'єктами управління* (у першу чергу, органами управління регіональних СОПр кожного із регіонів) у межах $V_{\text{ц}} \geq 0,8_{\text{повв}}$ [9].

У підсумку значення показника делегування повноважень єдиному органу управління регіональних СОПр за різних умов обстановки визначено як середньоарифметичне значення відповідних похідних значень показників (див. рис. 4):

$$D_{\text{ц}} \geq \frac{P_{\text{осн}} + R_{\text{заб}} + V_{\text{ср}} + V_{\text{ц}}}{4} \approx 0,7 \geq 0,6_{\text{пов. цоу}}$$

Отже, розроблений метод визначення рівня повноважень ЄОУ шляхом ранжування управлінських завдань дозволяє на основі експертних оцінок і системного аналізу визначити необхідну частку від повноважень

Центрального органу виконавчої влади як середньоарифметичне значення необхідної правової бази, ресурсозабезпеченості, рівня відповідальності та рівня централізації управління регіональними СОПр.

Необхідну частку повноважень визначає Центральний орган виконавчої влади як різницю, що залишається за ним і віддається єдиному органу управління регіональних СОПр для забезпечення ефективної його роботи за будь-яких умов обстановки.

Визначені повноваження ЄОУ позитивно впливатимуть на етапи підготовки і виконання СБЗ регіональними СОПр (див. рис. 5).

Розглянуті у [1, 2, 10] методи формування *підсистеми ОУ регіональних СОПр* (єдиного органу управління та органів управління силових структур у складі оперативних штабів), а також зазначений вище метод дозволяють перейти до визначення організаційної структури підсистеми ОУ регіональних СОПр, значення кількісних і

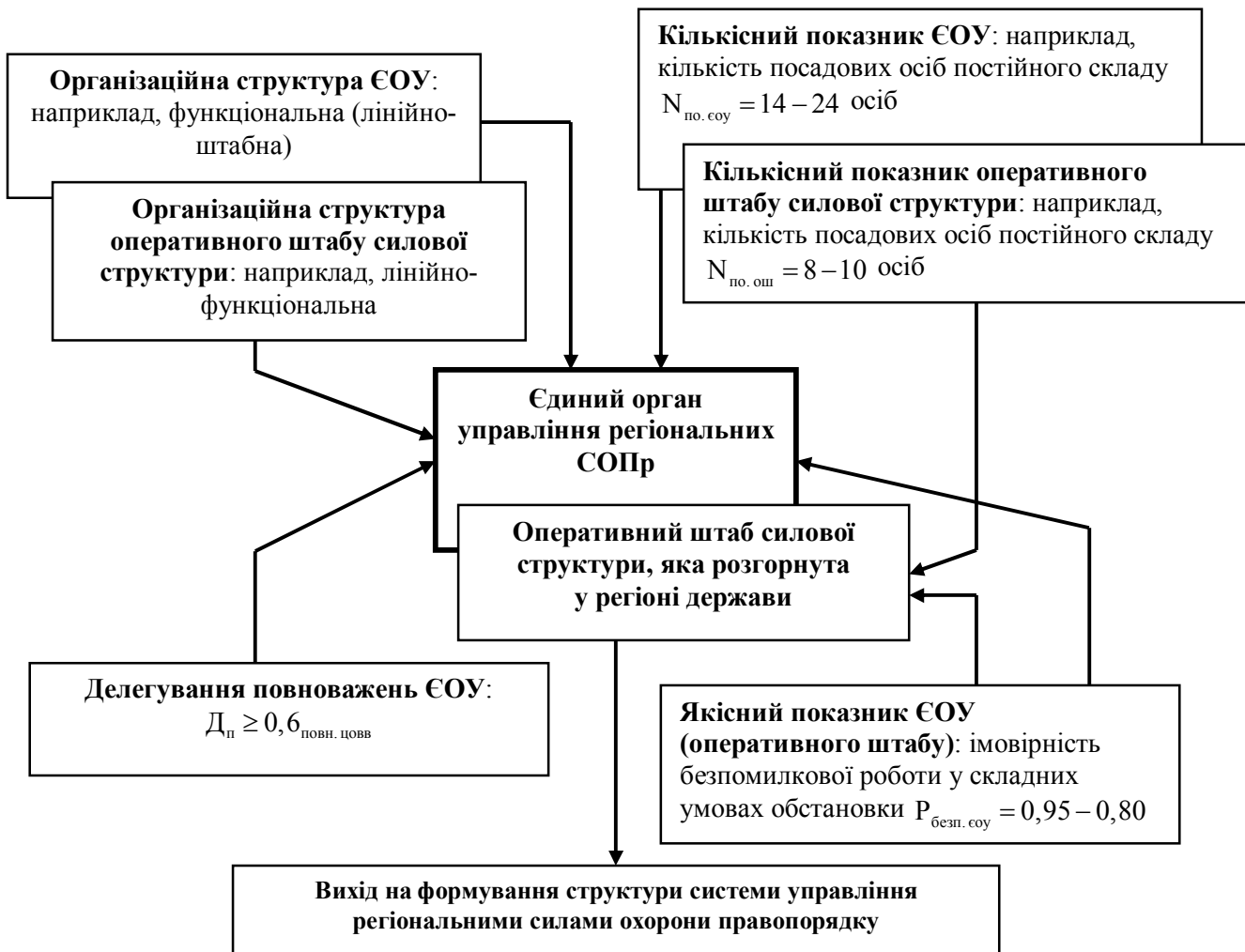


Рис. 6. Напрямки подальшого дослідження структури системи управління регіональними силами охорони правопорядку

якісних показників з метою формування доцільної структури СУ регіональними СОПр (див. рис. 6).

Висновки

Обґрунтування порядку розроблення методу визначення рівня повноважень єдиного органу управління регіональними СОПр шляхом ранжування управлінських завдань є актуальною проблемою для реалій сьогодення: 1) існуючий чисельний склад регіональними СОПр не у змозі виконувати властиві їм завдання у межах регіону держави; 2) підвищується рівень відповідальності регіональних органів за стан справ у регіоні держави у межах забезпечення внутрішньої безпеки держави; 3) зростає рівень цивільного контролю за діяльністю органів силових структур, які розгорнуті у регіоні держави.

Наступним кроком дослідження СУ регіональними СОПр є розроблення методу поетапного параметричного аналізу і синтезу її структури, яка б давала змогу стійко й оперативно управляти силами у складних умовах обстановки.

Список використаних джерел

1. Орлов М. М. Модель формування регіональних органів управління сил охорони правопорядку / М. М. Орлов // *Честь і закон*. – 2008. – № 2. – С. 28–34.
2. Орлов М. М. Методичні підходи щодо обґрунтування структури регіонального органу управління силами охорони правопорядку / М. М. Орлов // *Пріоритетні напрямки підвищення ефективності діяльності правоохоронних структур і військових формувань України* : матеріали наук.-практ. конф., Хмельницький, 17 трав. 2007 р. – Хмельницький : Нац. акад. ДПСУ, 2007. – С. 54–55.
3. Миколайчик З. Решение проблем в управлении. Принятие решений и организация работ : пер. с польск. / З. Миколайчик. – Х. : Гос. экон. ун-т “Гуманитарный центр”, 2004. – 472 с.
4. Романовський А. Г. Основи теорії управління соціальними системами: навч. посіб. / А. Г. Романовський. – Х. : Нац. техн. ун-т “ХПІ”, 2001. – 195 с.
5. Протасенко К. О. Комплексний механізм державного управління Воєнною організацією України / К. О. Протасенко // *Честь і закон*. – 2009. – № 4. – С. 37–41.
6. Орлов М. М. Роль і місце начальника управління територіального командування внутрішніх військ, як керівника регіонального органу управління військами із складу регіональних сил охорони правопорядку / М. М. Орлов // *Наукове забезпечення службово-бойової діяльності внутрішніх військ МВС України* : зб. тез доповідей наук.-практ. конф., Харків, 17 – 18 берез. 2010 р. – Х. : Акад. ВВ МВС України, 2010. – С. 54, 55.
7. Про Кабінет Міністрів України : закон України. – Ресурсний доступ: <http://portal.rada.gov.ua/control/uk/publish/artide/news> – Назва з екрану.
8. Полищук Ю. М. Теория автоматизированных банков информации : учеб. пособие / Ю. М. Полищук, В. Б. Хон. – М. : Высш. шк., 1989. – С. 71–80.
9. Орлов М. М. Про необхідність і напрями удосконалення регіональної системи управління внутрішніх військ / М. М. Орлов // *Проблемні питання службово-бойового застосування сил охорони правопорядку на сучасному етапі* : зб. тез доповідей наук.-практ. конф., Харків, 4 – 5 берез. 2008 р. – Х. : Акад. ВВ МВС України, 2008. – С. 18–20.
10. Орлов М. М. Методика визначення показника якості роботи органу управління встановленої структури / М. М. Орлов // *Системи озброєння і воєнна техніка*. – Х. : Харк. ун-т Повітряних Сил, 2007. – Вип. 1 (9). – С. 56–60.

Стаття надійшла до редакції 02.03.2010 р.