

УДК 621.32

М. М. Орлов

## ПРИЧИННО-НАСЛІДКОВІ ЗВ'ЯЗКИ, ЩО ЗУМОВЛЮЮТЬ НЕОБХІДНІСТЬ УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ СИЛАМИ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

*Розглянуто причинно-наслідкові зв'язки, що зумовлюють необхідність удосконалення регіональної системи управління, спроможної забезпечити оперативне управління силами охорони правопорядку за будь-якого стану оперативної обстановки в регіоні держави.*

**Постановка проблеми.** Проблема щодо вдосконалення системи управління (СУ) регіональними силами охорони правопорядку (СОП) розглядається з урахуванням такого.

1. Досліджується СУ, яка забезпечує їх функціонування під час виконання завдань з охорони громадського порядку (ОП) і забезпечення громадської безпеки (ЗГБ) у разі ускладнення оперативної обстановки (ОО) за будь-яких причин, викликаних негараздами соціально-економічного або соціально-політичного характеру, виникненням надзвичайних обставин, або введенням надзвичайного чи воєнного стану у державі (окремому її регіоні).

2. *Регіон* – адміністративно-територіальна одиниця держави (область, АРК – усього 25 регіонів).

3. *Регіон держави* – кілька регіонів, об'єднаних в зону оперативного реагування за системою МВС України. В Україні створено 5 регіонів держави як зон оперативної відповідальності СОПр [1].

4. У кожному регіоні визначеним формуванням СОПр керує орган управління (ОУ), який підпорядкований центральному ОУ (ЦОУ) міністерства (відомства), а з окремих питань щодо їх розміщення і застосування – уповноваженому ЦОУ у регіоні як адміністративно-територіальній одиниці [2–8].

У разі ускладнення ОО в регіоні держави з'являється необхідність у розгортанні СУ органами і підрозділами СОПр залежно від характеру обставин, що виникли. Зокрема, у результаті соціально-економічної (соціально-політичної) кризи в регіоні держави або державі у цілому розгортається окрема СУ як поєднання окремих СУ силових структур, які розгорнуті у кожному з регіонів. Створена СУ повинна бути розрахована на забезпечення управління СОПр у найбільш складних умовах ОО, таких, як наприклад, при введенні надзвичайного або

воєнного стану, а також на виконання завдань за надзвичайних ситуацій з важкими наслідками тощо. В існуючому тимчасовому, на період виконання завдання, поєднанні СУ силових структур, які розгорнуті у будь-якому регіоні і, відповідно, у регіоні держави, немає єдиного ОУ, а поєднання розрізаних інших складників системи не відповідає у повному обсязі вимогам, які висуваються до СУ регіонального рівня [9–12].

Як результат існує протиріччя між необхідністю централізованого управління регіональними СОПр і відсутністю Єдиного органу управління (ЄОУ). У зв'язку з цим виникає *проблема* щодо створення такого ОУ і розроблення підходів до обґрунтування кількісних і якісних показників структури СУ регіональних сил охорони правопорядку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У [11] зазначена проблема розглянута з таких позицій.

1. Визначення підходів до обґрунтування необхідності створення єдиної СУ регіональними СОПр у разі виконання силовими структурами сумісних завдань при введенні надзвичайного стану за умов, що відбуваються у регіоні (див. табл.1).

2. Потреби зменшення негативного впливу багаторівневості СУ на сумарний якісний показник функціонування органів управління в екстремальних умовах, імовірність безпомилкової роботи  $P_{\text{безп. оу}}$  (див. рис. 1) і на час циклу управління  $T_{\text{цу}}$ , а також технічної неузгодженості СУ – на невиправдано велику кількість необхідного частотного ресурсу засобів зв'язку [13].

У [12] проблема розглянута під кутом зору: організаційних змін, що відбуваються в системі управління формуваннями силових структур на регіональному рівні з метою упорядкування структури їх організації (наприклад, Державна прикордонна служба України, Військова служба

**М. М. Орлов. Причинно-наслідкові зв'язки, що зумовлюють необхідність удосконалення регіональної системи управління силами охорони правопорядку**

правопорядку у ЗС України); одночасного проведення реформування системи центральних і регіональних органів управління (ОУ) ЗС України [14]; здійснення технічного вдосконалення складників СУ всіх без винятку силових структур і впровадження елементів автоматизації [15];

суттєвого скорочення можливостей Повітряних Сил ЗС України з прикриття особливо важливих державних об'єктів (ОВДО) з повітря у випадку агресії проти України [16]; підвищення персональної відповідальності посадових осіб регіонального рівня за результати виконання СБЗ

Т а б л и ц я 1

Частка залучення органів і підрозділів силових структур у разі введення надзвичайного стану в окремому регіоні

Умови введення надзвичайного стану	Частка залучення у заходах					Головна силова структура
	СБУ	МВС	МНС	ДПС України	ЗС України	
Виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів біологічного ураження тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення	0,1	0,2	0,5	0,1	0,1	МНС
Здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення	0,5	0,2	0,1	0,1	0,1	СБУ
Виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування	0,2	0,5	0,1	0,1	0,1	МВС
Виникнення масових безладь, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи	0,2	0,5	0,1	0,1	0,1	МВС
Спроба захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства	0,2	0,5	0,1	0,1	0,1	МВС
Масовий перехід державного кордону з території суміжних держав	0,1	0,2	0,1	0,5	0,1	ДПСУ

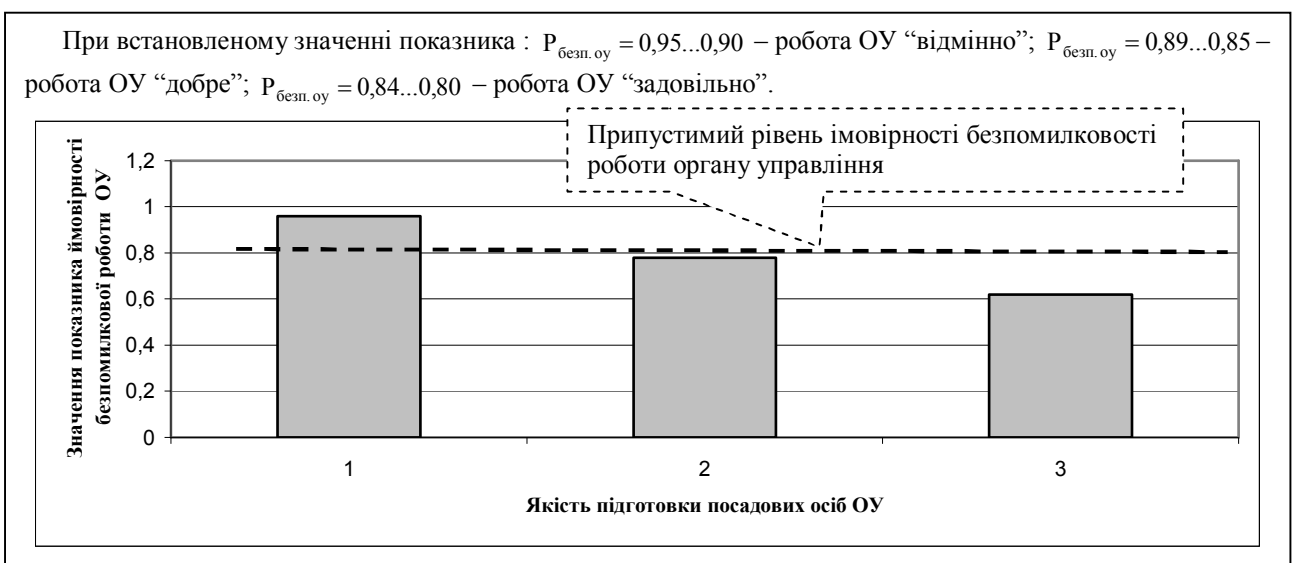


Рис. 1. Зменшення значення показника ймовірності безпомилкової роботи ОУ системи управління регіональних СОП залежно від якості підготовки посадових осіб: 1 –  $P_{\text{безп. по}} = 0,95$  – оцінка “відмінно”; 2 –  $P_{\text{безп. по}} = 0,9$  – оцінка “добре”; 3 –  $P_{\text{безп. по}} = 0,85$  – оцінка “задовільно”

та організацію взаємодії в зоні відповідальності між силовими структурами і особливо з органами та підрозділами Державної прикордонної служби України та розгортання ЗС України у разі масового порушення державного кордону (рис. 2) [17].

Крім того, негативні процеси, які відбуваються в економічній і соціально-політичній сферах в

організаційні і структурно-функціональні напрямки її формування для забезпечення виконання завдання з охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки для умов різної складності обстановки і можливостей сумісних дій органів і підрозділів силових структур, які розгорнуті у регіоні держави, за

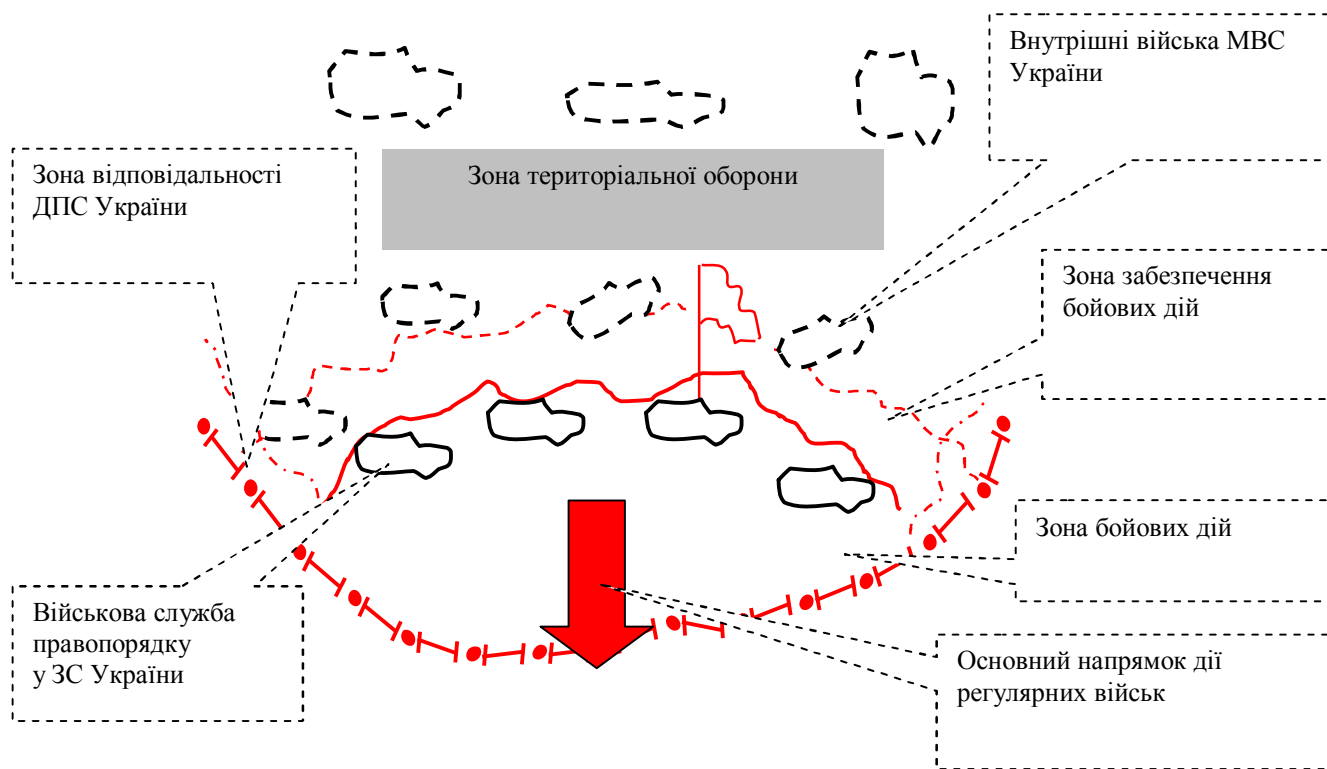


Рис. 2. Шиккування військ (сил) у різних зонах при складній оперативній обстановці у регіоні держави

Україні, та її геополітичне становище змушують керівництво держави тримати регіональні СОПр у постійній готовності до виконання широкого кола СБЗ без збільшення їх чисельності та при обмеженому фінансуванні [18].

За таких умов і з урахуванням реалій сьогодення в Україні для регіональних СОПр існують дві першочергові проблеми: перша – визначення реального складу регіональних СОПр, здатних вирішити будь-яке завдання за умов мирного і воєнного часу, і друга – створення СУ, яка б забезпечила безперервне, своєчасне, стійке і приховане управління ними за будь-яких умов оперативної обстановки, що викликана подіями соціально-політичного, економічного, природного або техногенного характерів.

**Мета статті** – на підставі аналізу причинно-наслідкових зв'язків, що зумовлюють необхідність удосконалення регіональної СУ сил охорони правопорядку, обґрунтувати

єдиним планом і під єдиним керівництвом.

Для повного розуміння сутності проблеми окреслимо деякі терміни.

1. *Управління регіональними силами охорони правопорядку* – цілеспрямована діяльність старшої посадової особи, що очолює єдиний орган управління (ЄОУ). Ця діяльність пов'язана, насамперед, з процесом циркуляції інформації з управління (порядок, дискретність, зміст, форма тощо), який задає зазначена посадова особа. Створена для цього система управління повинна забезпечити оперативне, безперервне, стійке і приховане управління. У разі появи збоїв у такому процесі здійснюється пошук причини (причин) шляхом аналізу структури цієї системи, а саме її складників.

2. *Структура системи управління регіональних сил охорони правопорядку* має визначену (встановлену) кількість складників: підсистему органів і пунктів управління;

систему зв'язку і комплексів засобів автоматизації управління (КЗАУ). Структура такої СУ повинна бути стійкою й ефективною. Невідповідність показників будь-якого складника загальним вимогам СУ силами може призвести до порушення прийнятого процесу управління ними.

У статті розглядається СУ, яка з огляду на сучасні підходи до визначення складу регіональних СОПр потребує удосконалення. *Сутність сучасних підходів полягає у такому:* традиційно склалось уявлення, що до СОПр взагалі у межах держави і тих, які виконують властиві їм завдання (службово-бойові завдання) у регіоні держави, відносять органи і частини (підрозділи) міліції і військові формування внутрішніх військ МВС України, але, як переконує досвід, їх залучення за різних обставин (ситуацій) і стану оперативної обстановки вказує на інше [9, 18, 19].

*Регіональні СОПр* – це поєднання органів і підрозділів силових структур, які розгорнуті у регіоні держави і які відповідно до зазначених для них завдань виконують певні функції охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки за будь-яких умов оперативної обстановки [2–5, 7, 20]. Водночас керівництво держави і ЗС України розглядає їх як першочерговий резерв у разі ускладнення обстановки, пов'язаної з можливою агресією проти України [14].

Відомо, що регіональні СОПр виконують СБЗ з

охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки у таких випадках.

1. Забезпечення запланованих масових заходів у населеному пункті та у регіоні (адміністративно-територіальній одиниці держави). До таких належать спортивні і культурно-масові заходи, зустрічі посадових осіб держави (іноземних держав) та санкціоновані мітинги тощо.

2. Виникнення надзвичайних обставин (НО) та надзвичайних ситуацій (НС) як наслідок прояву екстремальних природно-кліматичних явищ, недбалості людей, аварій і катастроф на комунікаціях та виробництвах.

3. Заворушення у населеному пункті, регіоні, регіоні держави або в державі у цілому. Вони, як правило, відбуваються на тлі соціально-економічних негараздів або соціально-політичних протистоянь організованих мас населення.

Крім того, СОПр можуть залучатися до територіальної оборони як сили підтримання правового режиму воєнного стану в тилу дій регулярних військ, а саме у зоні територіальної оборони.

З огляду на зазначене вище умови забезпечення управління регіональними СОПр (насамперед, це органи і підрозділи МВС, ВВ, СБУ, МНС) визначаються специфікою їх підготовки до виконання і безпосереднього виконання будь-якого СБЗ, як наведено на рис. 3.

Доцільно виділити п'ять етапів дій

Етапи дій органів і підрозділів регіональних СОПр				
Приведення до необхідного ступеня готовності	Підготовка підрозділів до виконання СБЗ	Висування до району виконання СБЗ	Безпосереднє виконання СБЗ	Виведення регіональних СОПр з дій і відновлення боєздатності
Завдання з управління регіональними СОПр				
Оповіщення і збір. Прийняття рішення. Оформлення бойових документів. Постановка завдання підлеглим	До розгортання СУ. Підготовка підрозділів. Контроль готовності СУ, органів і підрозділів. Доповідь старшому начальнику	Управління у процесі пересування. Організація бойової охорони. Організація забезпечення безпеки руху. Управління короткими командами за обстановкою	Управління розгортанням СОПр. Управління у процесі проведення СО. Управління резервами. Управління рухомими об'єктами	Управління процесом виведення з дій. Управління у процесі пересування до ППД. Управління у процесі відновлення

Рис. 3. Етапи підготовки і блоки завдань з управління регіональними СОПр

регіональних СОПр. На всіх етапах існують зовнішні і внутрішні чинники впливу на процес управління регіональними СОПр (у статті не розглядаються).

Кожен етап дій органів і підрозділів регіональних СОПр функціонально пов'язаний з відповідним переліком завдань з управління розгорнутими силами. Зазначені завдання забезпечуються розгорнутою СУ регіональних СОПр (див. рис. 3).

Розглянуті етапи дій регіональних СОПр і зміст завдань з управління ними дозволяють зосередити увагу на причинах, що зумовлюють необхідність удосконалення СУ зазначеними силами. Аналіз визначених причин дає змогу перейти до можливих наслідків і шляхів їх подолання схему визначення причинно-наслідкових зв'язків, що зумовлюють необхідність удосконалення СУ регіональних СОПр і розроблення методичних підходів до реалізації одного із напрямків, подано на рис. 4.

До вихідних даних віднесені існуючий стан і можливості СУ регіональних СОПр (блок 1 на рис. 4). Причини і необхідність удосконалення СУ регіональних СОПр та їх вплив на вимоги до управління і показники системи управління (блоки 1 і 2 на рис. 4) можна подати схемою функціонально залежних складників (див. рис. 5).

На сьогодні до основних причин слід віднести: складність соціально-політичних процесів, що зумовлені низьким рівнем життя людей, політичними протиріччями на всіх рівнях державної влади і розпочатою світовою економічною кризою; складність соціально-політичної обстановки навколо України, що зумовлена нестабільністю зовнішньополітичного курсу України; відсутність Єдиного органу управління в регіоні держави тими органами і підрозділами силових структур, які там розгорнуті; постійне змушене втручання органів центральної влади у процеси, що відбуваються у регіонах, як результат недосконалості вертикалі

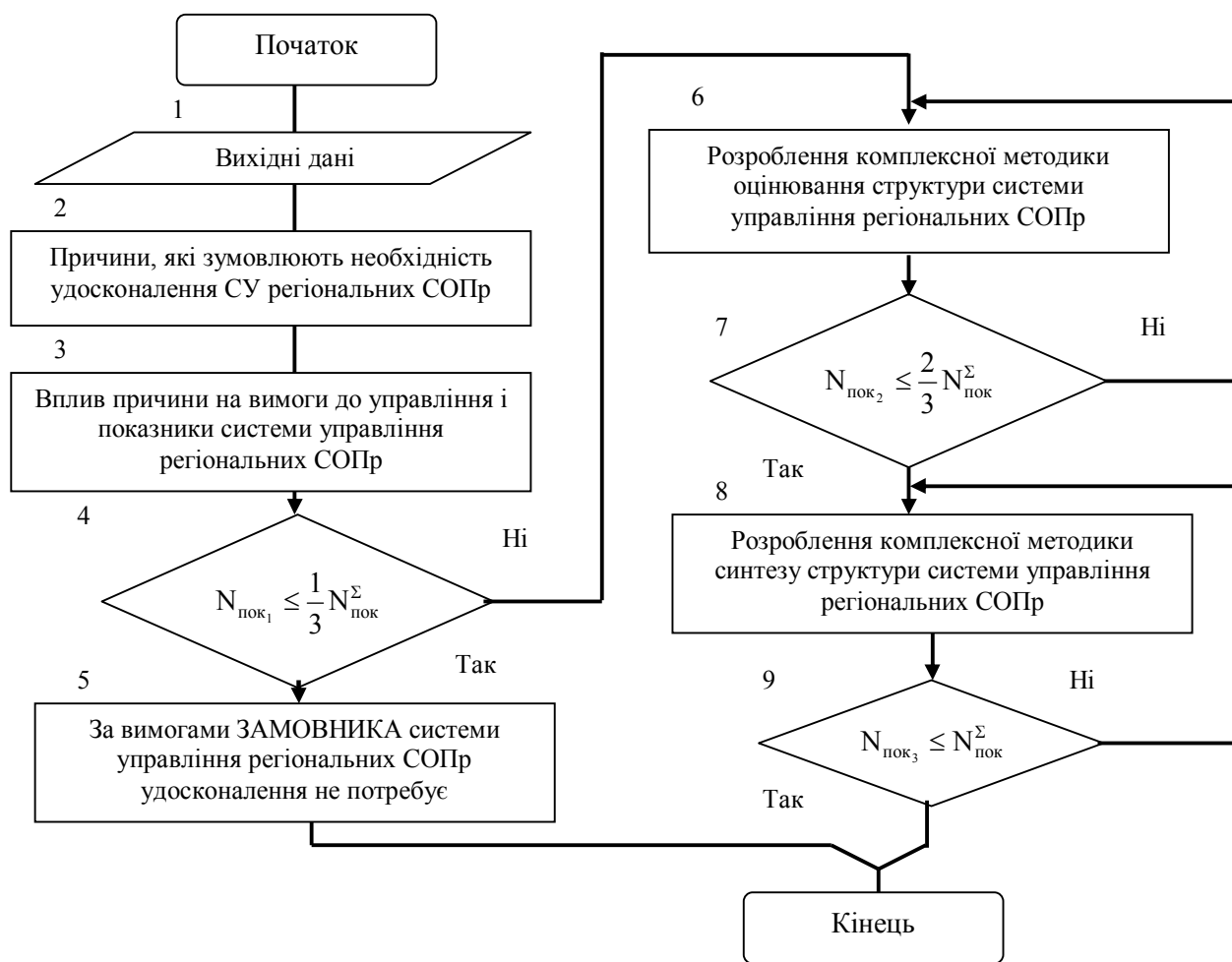


Рис. 4. Схема визначення причинно-наслідкових зв'язків, що зумовлюють необхідність удосконалення СУ і розроблення методичних підходів до поетапного її удосконалювання

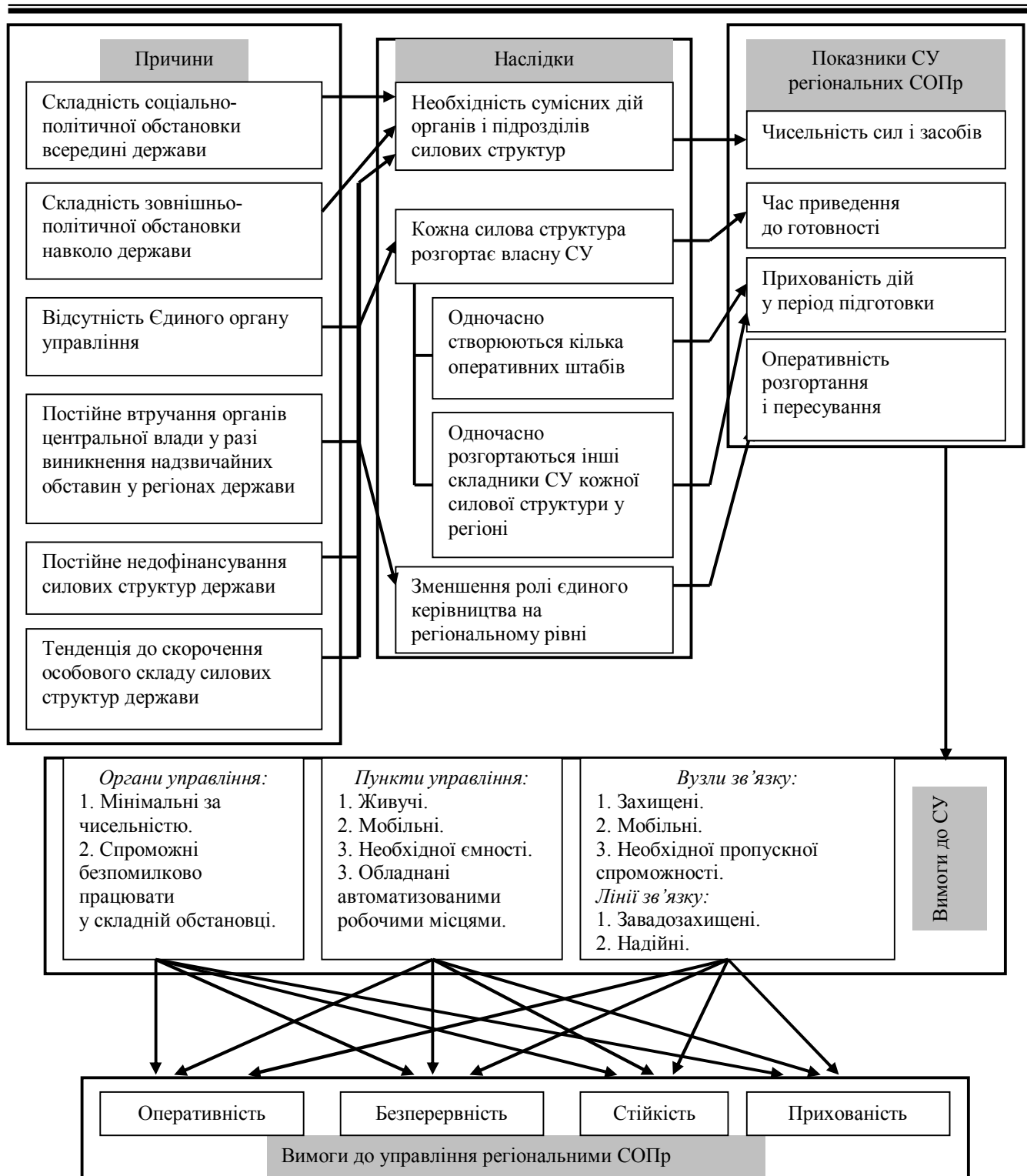


Рис. 5. Схема функціонально залежних складників системи управління і вимог до управління регіональними СОПр у складних умовах обстановки

влади і відсутності демократичного контролю за діями органів і силових структур, які розгорнуті у регіоні держави.

Ці та інші причини впливають на появу можливих негативних наслідків, до яких слід

віднести відсутність плану (підходу) щодо створення СУ регіональних СОПр як єдності підсистем силових структур, що розгорнуті у регіоні держави. У зв'язку з цим виникає проблема стосовно невизначеності переліку

необхідних показників СУ регіональних СОПр і неможливості прогнозу значень показників структури СУ та її можливостей (блок 3 на рис. 4). Як наслідок існує практика створення: громіздкої СУ з низькими значеннями показників прихованості і мобільності, великою кількістю передавальних ланцюгів, що спричиняє низьку оперативність. Створюється квазіцентралізована СУ з постійно змінним головним ОУ, яка не може забезпечити ефективне управління об'єктами управління всіх органів і підрозділів силових структур, що розгорнуті у регіоні держави. Така СУ потребує постійного втручання центру, який у складній обстановці не здатний усе за усіх виконувати, тому що кількісні та якісно-професійні його показники обмежені.

Для створення СУ регіональними СОПр необхідно: по-перше, всебічно оцінити можливості існуючої системи і, по-друге, розробити методичні підходи до створення такої структури СУ регіональних СОПр, яка б забезпечувала оперативне, своєчасне, стійке і приховане управління силами за будь-яких умов оперативної обстановки.

*Попереднє оцінювання можливостей СУ* (див. блок 4 на рис. 4) пропонується здійснити за допомогою існуючих методик без урахування повного переліку причин, зовнішніх і внутрішніх чинників, де  $N_{\text{пок}_i}$  – визначена кількість показників СУ;  $N_{\text{пок}}^{\Sigma}$  – загальна кількість показників СУ (див. рис. 5) [11, 12, 13, 20, 21].

В основу оцінювання можливостей СУ слід покласти значення показників, які характеризують вимоги щодо управління регіональними СОПр у складній обстановці (табл. 2).

*Поглиблене оцінювання можливостей СУ* (див. блок 7 на рис. 4) слід здійснити за допомогою

розробленої комплексної методики оцінювання структури СУ з урахуванням повного переліку зовнішніх та внутрішніх чинників, які впливають на СУ і функціонування регіональних СОПр.

*Остаточне оцінювання можливостей СУ* (див. блок 9 на рис. 4) доцільно здійснити за допомогою розробленої комплексної методики з урахуванням необхідності формування *єдиного органу управління* у регіоні держави, існуючих протиріч щодо централізованого управління різними силовими структурами, які розгорнуті у регіоні держави, а також зовнішніх і внутрішніх чинників, що можуть виникати в умовах складної оперативної обстановки.

Отже, пропонується поетапне оцінювання СУ регіональних СОПр і створення такої її структури для забезпечення: її розгортання у стислі строки, необхідні за умов оперативної обстановки за НО; спроможності управління з єдиного центру (здійснення єдиним органом управління моніторингу обстановки у звичайних умовах та оперативного управління за НО); здатності підсистеми органів управління СУ обробляти необхідний обсяг інформації для забезпечення своєчасного, безперервного, стійкого і прихованого управління силами.

У процесі формування і розгортання необхідної СУ та забезпечення підсистеми органів управління необхідною інформацією будуть частково подолані зазначені вище *існуючі проблеми* шляхом: створення єдиного органу управління регіональними СОПр, якому тимчасово підпорядковуються інші органи управління сил (військ) [21]; надання йому певного статусу і створення необхідної структури СУ у складі пунктів управління, системи зв'язку та комплексів засобів автоматизації управління.

Т а б л и ц я 2

*Залежність реалізації вимог щодо управління через показники функціонування системи управління*

Вимоги щодо управління	Показники функціонування системи управління		
	стійкість	пропускна спроможність	мобільність
Безперервність	*	*	
Оперативність	*	*	
Стійкість	*	*	*
Прихованість	*		*

*Примітка.* \* – зазначені показники функціонування СУ, що характеризують вимоги до процесу управління регіональними СОПр.

### **Висновки**

1. Реальна обстановка у державі викликає необхідність в умовах звичайної обстановки розгортати кожній силовій структурі у регіоні держави власну СУ. У разі ускладнення обстановки в регіоні держави існуючі СУ підсилюються і як наслідок створюється складна загальна система з постійно змінним головним органом управління залежно від виду завдання, що виконують регіональні СОПр.

2. Виходячи з реального стану завдань, які можуть виконувати регіональні СОПр за різних умов оперативної обстановки, виникла необхідність удосконалення системи управління цими силами. До складу регіональних СОПр можуть входити органи і підрозділи майже всіх силових структур, які розгорнуті у регіоні держави. У зв'язку з цим з'явилася потреба: обґрунтувати механізм визначення єдиного органу управління у регіоні (регіоні держави) з органів силових структур, які дислокуються в регіонах (під такий ОУ повинні бути визначені кількісні та якісні показники пунктів управління, системи зв'язку і необхідні засоби автоматизації управління); створити доцільну СУ шляхом обґрунтування необхідної її структури з використанням розробленого методу аналізу і синтезу цієї структури.

3. Розглянуті пропозиції щодо пошуку доцільних шляхів у створенні Єдиної системи управління регіональних СОПр спрямовані на створення єдиного ОУ, який би очолював керівництво зазначеними силами та юридично відповідав за результати виконання завдання.

### **Список використаних джерел**

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

2. Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України : указ Президента України від 17.10.2000 р. № 1138/2000.

3. Про правовий режим надзвичайного стану: закон України від 16.03.2000 р. № 1555-III // Відомості Верхов. Ради України. – 2000. – № 23.

4. Про внутрішні війська МВС України : закон України від 26.03.1992 р. № 2235-XII // Відомості Верхов. Ради України. – 1992. – № 29.

5. Про Службу безпеки України : закон України від 25.03.1992 р. із змінами, внесеними згідно із Законом № 1381-14 від 13.01.2000 р.

6. Про Положення про територіальну оборону України : указ Президента України від 27.03.1998 р. № 225/98.

7. Засімов В. П. Управління та організація діяльності у сфері цивільного захисту : практ. посіб. / В. П. Засімов, В. П. Садковий, Л. В. Ушаков. – Х. : Ун-т цивільн. захисту України, 2006. – 370 с.

8. Про розподіл зон діяльності органів управління та підрозділів Військової служби правопорядку у Збройних Силах України : наказ Міністра оборони України від 03.11.2006 р. № 639.

9. Баранов В. П. Внутренние войска. Исторический очерк / В. П. Баранов, В. Л. Минер, С. М. Штурман. – М. : Главное командование внутренних войск МВД России, 2007. – 271 с.

10. Корниенко М. В. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка при сложной оперативной обстановке (по материалам МВД Украины) : моногр. / М. В. Корниенко. – М. : Моск. ин-т МВД России, 2002. – 202 с.

11. Орлов М. М. Про необхідність створення єдиної системи управління регіональних сил охорони правопорядку / М. М. Орлов // Шляхи підвищення ефективності управлінської діяльності на сучасному етапі розвитку українського суспільства : тези доповіді наук.-практ. конф. Ун-ту цивільного захисту України, 30-31 берез. 2007 р. – Х. : Акад. цивільного захисту України, 2007. – С. 12–13.

12. 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 : тези доповіді наук.-практ. конф., 4-5 берез. 2008 р. – Х. : Акад. ВВ МВС України, 2008. – С. 18–20.

13. Орлов М. М. Методика визначення показника якості роботи органу управління встановленої структури / М. М. Орлов // Системи озброєння і воєнна техніка. – Вип. 1 (9). – Х. : Харк. ун-т Повітряних Сил, 2007. – С. 56–60.

14. Кириченко С. О. Система управління Збройних Сил України: ретроспективний аналіз і перспективи розвитку / С. О. Кириченко // Наука і оборона. – 2007. – № 3. – К. : М-во оборони України, 2007. – С. 13–18.



15. Івашук В. О. Напрями подальшого розвитку зв'язку і АСУ Збройних Сил України / В. О. Івашук // Наука і оборона. – 1999. – № 1. – К. : М-во оборони України, 1999. – С. 13–18.

16. Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року (Біла книга України). – К.: М-во оборони України, ТОВ “Корпорація ДДК”, 2004. – 192 с.

17. Нестеренко О. В. Основи побудови автоматизованих інформаційно-аналітичних систем органів державної влади : наук. моногр. / О. В. Нестеренко. – К. : Наук. думка, 2006. – 628 с.

18. Шарій В. І. Формування структури системи управління військами / В. І. Шарій, В. О. Голокопос, О. С. Корняков // Зб. наук. пр. ХВУ. – Вип. 7 (37). – Х. : ХВУ, 2001. – С. 7–8.

19. Баранов А. И. Управление группировками войск во внутренних вооруженных конфликтах / А. И. Баранов // Военная мысль. – 2003. – № 10. – С. 2–9.

20. Орлов М. М. Теоретичні основи обґрунтування необхідності удосконалення системи управління регіональних сил охорони правопорядку (теоретичні викладки до дисертаційної роботи) / М. М. Орлов. – Х. : Акад. ВВ МВС України, 2009. – 42 с.

21. Орлов М. М. Модель формування регіональних органів управління сил охорони правопорядку / М. М. Орлов // Честь і закон. – Х.: Акад. ВВ МВС України, 2008. – № 2. – С. 28–34.

*Стаття надійшла до редакції 11.02.2009 р.*