

УДК 353.9

М. М. Орлов

ПРО НЕОБХІДНІСТЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У КОНТЕКСТІ МОЖЛИВИХ РЕЗОНАНСНИХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В УКРАЇНІ

Проведено стислий аналіз можливих резонансних надзвичайних ситуацій, які можуть виникнути в Україні. Обґрунтовано необхідність удосконалення взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку та подано напрями створення ефективної системи взаємодії.

Ключові слова: надзвичайна ситуація, взаємодія, регіональні органи виконавчої влади, система взаємодії.

Постановка проблеми. Як відомо, *надзвичайна ситуація* (НС) – порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, стихійним лихом, катастрофою чи заздальгідь спланованою акцією або іншою небезпечною подією, яка призвела до загибелі чи поранень людей та завдала значних матеріальних втрат і може спонукати до аморальних вчинків у суспільстві.

Будь-яка НС (наприклад, аварія на Чернобильській АЕС, масштабна пожежа на військовому арсеналі у Новій Богданівці, вибух побутового газу у житловому будинку в Євпаторії, сплановані вибухи у Дніпропетровську тощо) спричиняє незадоволення громадян результатами роботи органів вищої і регіональної державної влади та правоохоронних органів, чим можуть скористатися певні партії та рухи з метою підбурювання людей до масових виступів, які за певних обставин можуть перерости у заворушення.

В Україні є понад 1 500 великих вибухо- та пожежонебезпечних об'єктів, які розташовані у центральних, східних і південних регіонах країни, де сконцентровані хімічні, нафто- і газопереробні, коксохімічні, металургійні та машинобудівні підприємства, розгалужена мережа нафто-, газо-, аміакопроводів, експлуатуються нафтогазопромисли та вугільні шахти. За певних умов у процесі виробництва стають небезпечними і легкозаймистими такі різновиди пилу, як деревний, вугільний, борошняний, зерновий, амонієвий, торф'яний, лляний та бавовниковий.

Крім цього, у державі непроста соціально-політична обстановка і складна обстановка навколо України, яка пов'язана з прагненням

країни бути дійсно незалежною і самостійно визначати своє майбутнє.

Зазначене вище спонукає вищій і регіональні органи виконавчої влади здійснювати постійний моніторинг обстановки і вимагати від правоохоронних органів ефективного виконання своїх функцій відповідно до законів України у сфері охорони правопорядку.

В Україні достатньо прикладів та умов виникнення НС, щоб нарешті стала зрозумілою необхідність створення, насамперед, *ефективної системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку*, яка повинна функціонувати постійно і не змушувати органи вищої виконавчої влади за кожною подією створювати у регіоні *безліч оперативних штабів* із залученням кількох сотень посадових осіб і персонально очолювати процес управління органами державної влади та правоохоронними органами. Яскравим прикладом цього є події квітня 2012 р. у Дніпропетровську, коли під час проведення Координаційної ради Президент України звернув увагу на необхідність *координації дій органів державної влади та силових структур* щодо розкриття організації серії вибухів, у результаті яких постраждало понад 30 ні в чому не повинних громадян.

У словнику [4] "*координація*" визначена як погодження, приведення до відповідності, установлення взаємозв'язку, контакту у діяльності людей, між діями, поняттями тощо. Наприклад: узгодження рухів, дій. Термін "*координація*" можна вжити для визначення певного напрямку дій у разі *організації взаємодії*. У тому ж словнику поняття "*узгодженість*" визначено як похідне від дієслова "*узгодити*" – це узгодження, якому надана відповідність до чого-небудь, єдність із

© М. М. Орлов

чим-небудь. “Узгоджування” – це дія за значенням узгоджувати (наприклад сумісні дії). На думку автора статті, узгодження є первинним, а координація – вторинним, яка здійснюється на основі проведеного узгодження.

Із зазначеного вище не зрозуміло, хто і яким чином буде координувати дії органів державної влади та силових структур, якщо не організована взаємодія. Цю взаємодію може організувати лише орган вищої виконавчої влади (наприклад Президент України). Якщо така взаємодія заздалегідь не організована, то координацію дій зазначених органів необхідно організувати лише органу вищої влади, що для України (яка має 26 регіонів) ефективно здійснити не реально.

На хибність і недосконалість таких підходів автор звертав увагу неодноразово у публікаціях і на конференціях, круглих столах, семінарах та наукових конгресах [2, 3, 4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальний порядок управління і взаємодії органів державної влади з підпорядкованими органами (об’єктами управління) визначено законодавчо у Конституції та законах України про органи вищої влади та місцеві державні адміністрації. Проте не визначені принципи, методи і порядок організації та здійснення взаємодії регіональних органів виконавчої влади й органу управління регіональними силами охорони правопорядку за різних умов обстановки, що може скластися у результаті виникнення НС [5, 6, 7].

Відповідно до п. 17 ст. 92 Конституції України визначаються основи національної безпеки та забезпечення громадського порядку. Забезпечення громадського порядку, громадської безпеки та спокою громадян належить до сфери завдань публічної

адміністрації (органів виконавчої влади), Президента України як гаранта державного суверенітету та додержання прав людини і громадянина, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Окремі проблеми взаємодії органів виконавчої влади, правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування у межах державного управління досліджували такі вчені, як Л. Гордієнко, Д. Єльчанінов, А. Жалинський, Ю. Козлов, В. Колпаков, М. Костицький, А. Лунев, І. Мазур, А. Мельник, Г. Минцберг, О. Облонський, Н. Ольдерогге, М. Ославський, І. Паньонко, К. Протасенко, В. Сущенко, С. Цветков, В. Шапиро, В. Шванков.

Разом з тим не визначено механізмів взаємодії на регіональному рівні органів різного призначення у разі ускладнення обстановки, наприклад, за НС, які можуть бути поштовхом до виникнення заворушень за різним сценарієм розвитку подій [8].

Мета статті – обґрунтувати необхідність удосконалення взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку в контексті можливих резонансних надзвичайних ситуацій в Україні й подати напрями створення ефективної системи взаємодії.

Виклад основного матеріалу. Заворушення, як правило, виникають на підрунті соціально-політичних або (і) соціально-економічних негараздів у державі чи окремих його регіонах, і це негативно впливає на внутрішню безпеку держави. Як зазначалося вище, таким поштовхом можуть бути НС, різні за природою та масштабами (на рис. 1 подано лише класифікацію НС регіонального рівня).

У разі виникнення НС динаміка розвитку

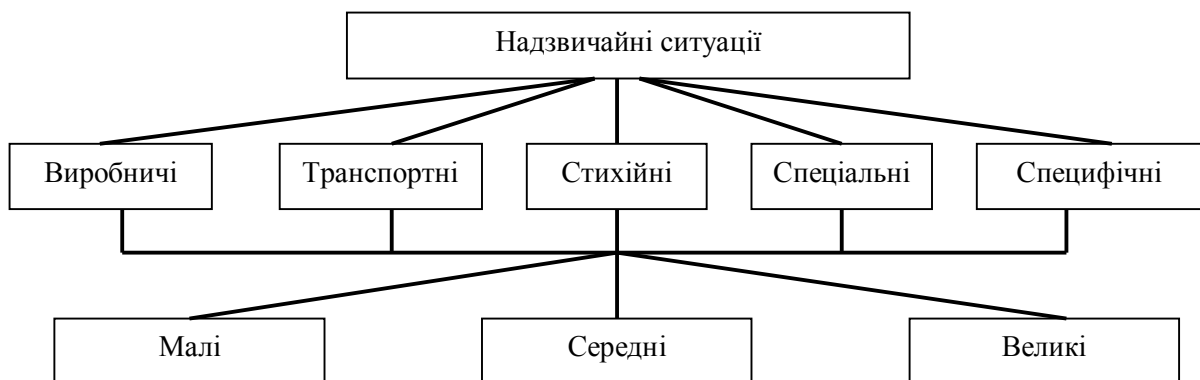


Рис. 1. Класифікація надзвичайних ситуацій регіонального рівня

подій у регіоні у сфері охорони правопорядку може бути такою, як зображено на рис. 2.

а) *ведучий суб'єкт* – старший у ситуації, що склалася на поточний момент;

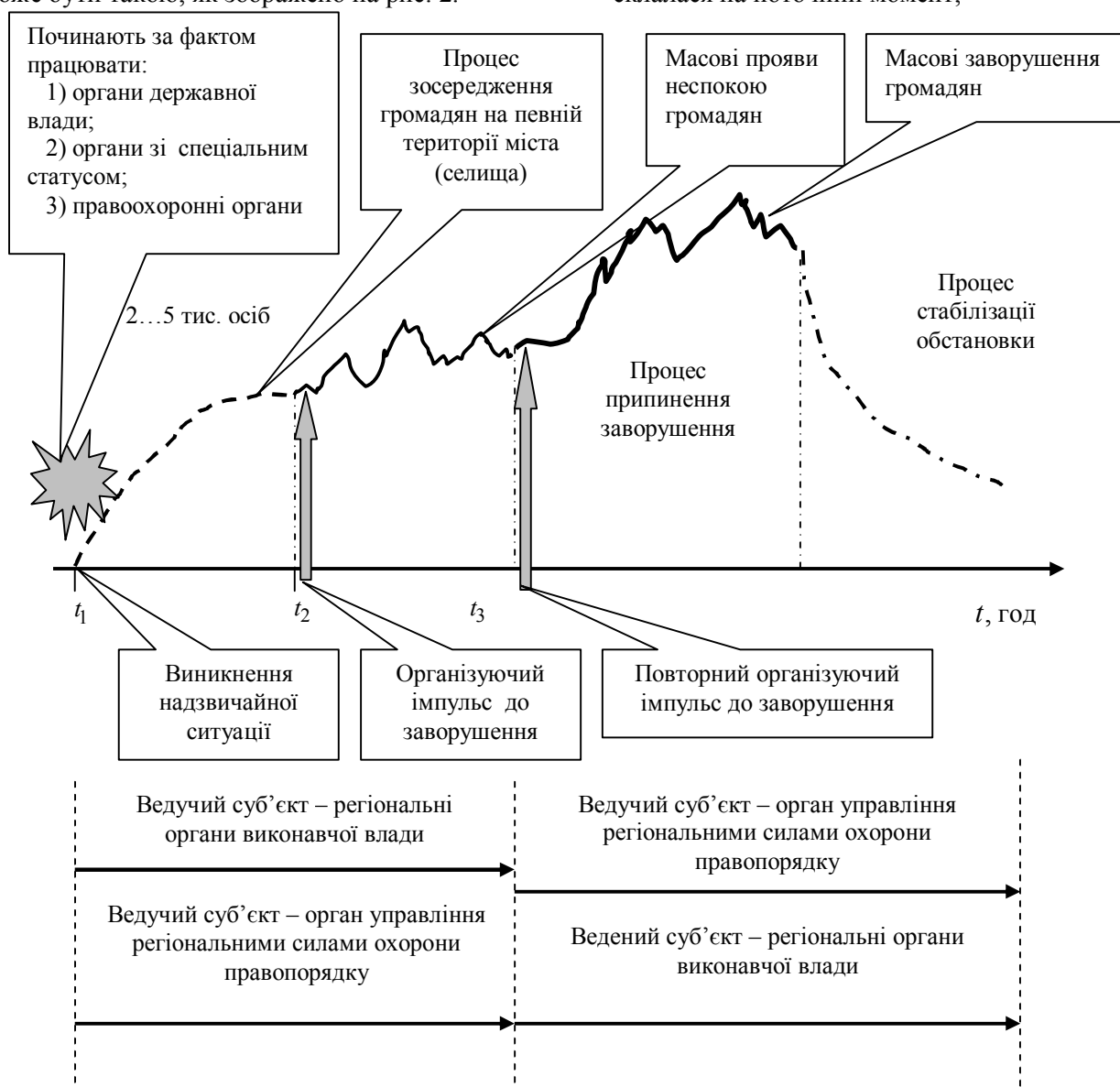


Рис. 2. Динаміка зміни обстановки у регіоні та старшинства суб'єктів взаємодіючого процесу

Зазначені на рис. 2 органи (суб'єкти) мають різне підпорядкування і повинні взаємодіяти як до виникнення НС, так і після цього. Якщо правоохоронні органи зі спеціальним статусом не забезпечили регіональні органи виконавчої влади інформаційно-аналітичними даними про можливість виникнення НС і запобігти такій ситуації не вдалося, то згадані органи разом з іншими правоохоронними органами приступають до локалізації наслідків ситуації, що виникла.

Практика показує, що взаємодіючі суб'єкти залежно від розвитку подій, пов'язаних з виникненням і поширенням заворушення, можуть бути як:

б) *ведений суб'єкт* – тимчасово підпорядкований на певний проміжок часу.

Критерій переходу ведучого суб'єкта до веденого і навпаки визначається обставинами, які складаються після виникнення НС, і це повинно бути визначено організатором взаємодії (центрального органом виконавчої влади).

Сутність старшинства зазначених суб'єктів полягає у такому: суб'єкт, в інтересах якого організовується взаємодія, зможе прийняти правильне рішення тільки у разі володіння необхідною інформацією.

У сфері охорони правопорядку старшинство визначається так.

1. До початку заворушення. Ведучий: органи виконавчої влади і місцевого самоврядування. Функції: а) забезпечення здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; б) здійснення передбачених законодавством заходів, пов'язаних з підтриманням у них громадського порядку, врятуванням життя людей, захистом їх здоров'я, збереженням матеріальних цінностей держави та громадян; в) взаємодія з правоохоронними органами та органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання надзвичайним ситуаціям і недопущення їх та ліквідації їх наслідків; г) взаємодія з лідерами партій та рухів; д) використання ЗМІ для доведення до громадськості позитивних заходів щодо забезпечення нормальних умов життя людей. Ведений: орган управління регіональними силами охорони правопорядку. Функції: а) забезпечення громадського порядку, особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод; б) підготовка органів і сил до виконання завдань у складних умовах обстановки.

2. З початком заворушення. Ведучий: орган управління регіональними силами охорони правопорядку. Функції: застосування сил охорони правопорядку для припинення заворушень (масових заворушень або безладь). Ведений: органи виконавчої влади і місцевого самоврядування. Функції: забезпечення у разі потреби сил охорони правопорядку додатковими матеріально-технічними засобами і необхідною інформацією для успішного виконання завдань з припинення заворушень (масових заворушень або безладь).

Отже, стають зрозумілими необхідність здійснення взаємодії зазначених суб'єктів і заздалегідь створення ефективної системи взаємодії.

Варто зазначити, що на сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами внутрішній безпеці України, стабільності у суспільстві є такі, що можуть бути реалізовані через *організацію масових заворушень у державі* (далі – заворушення). До таких слід віднести [9]: а) посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку інших держав; б) спроби втручання у внутрішні справи України

з боку інших держав; в) загроза посягань з боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал України, права і свободи громадян; г) можливість утягування України в регіональні збройні конфлікти чи у протистояння з іншими державами; д) порушення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина; е) можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин та релігійних громад; ж) критичний стан з продовольчим забезпеченням населення; з) неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення; и) криза системи охорони здоров'я і соціального захисту населення і як наслідок – небезпечне погіршення стану здоров'я населення, поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб; к) зменшення можливостей здобуття якісної освіти представниками бідних прошарків суспільства; л) зниження внутрішнього попиту на підготовку науково-технічних кадрів для наукових, конструкторських, технологічних установ та високотехнологічних підприємств, незадовільний рівень оплати науково-технічної праці, приниження її престижу, недосконалість механізмів захисту прав інтелектуальної власності; м) значне антропогенне порушення і техногенна перевантаженість території України, зростання ризиків виникнення НС техногенного та природного характеру; н) неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин і організмів, екологічно не обґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів; о) прояви обмеження свободи слова та доступу громадян до інформації.

Зазначене вище підкреслює важливість *організації ефективної взаємодії* регіональних

органів виконавчої влади та правоохоронних органів.

У разі виникнення таких загроз у державі один із суб'єктів забезпечення національної безпеки (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України або Рада національної безпеки і оборони України) повинен узяти на себе персональну відповідальність за керівництво регіональними органами виконавчої влади, органами і підрозділами силових структур й організувати їх взаємодію з метою запобігання, насамперед, виникненню заворушень у регіонах держави. У той же час у разі виникнення заворушень у кількох регіонах держави одночасно або за певним сценарієм наведені вище суб'єкти повинні покласти відповідальність на спеціально створений орган управління (пропонується як *інтегральний регіональний орган виконавчої влади, який здійснює управління процесом взаємодії суб'єктів регіонального рівня*). Йому підпорядковується *єдиний орган управління регіональними силами охорони правопорядку* з необхідними повноваженнями щодо керівництва представниками від органів (оперативних груп) і підрозділів силових структур, які розгорнуті у регіоні держави.

Існуюча система управління і взаємодії органів державної влади та органів існуючих сил охорони правопорядку у сфері охорони правопорядку подана на рис. 3.

На рівні вищих органів влади *взаємодіють* Президент України, Прем'єр-міністр України і Голова Верховної Ради України через відповідні підпорядковані організаційні структури.

Голова Верховної Ради України і Прем'єр-міністр України здійснюють згідно з вимогами законодавчої бази [5, 6] *взаємодію* між іншими вищими органами влади на підставі положень Типового регламенту центрального органу виконавчої влади. Як переконує досвід взаємодії вищих органів влади в умовах мирного часу, за роки незалежності України серйозних проблем немає.

У [6] зазначено: а) систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади; б) система вищих органів виконавчої влади є складником системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України; в) діяльність центральних органів виконавчої

влади *спрямовується* та *координується* Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством; г) керівник центрального органу виконавчої влади *забезпечує взаємодію* цього органу зі структурним підрозділом міністерства, *спрямовує* та *координує* їх діяльність.

Разом з тим законодавчо чітко не визначені *механізми взаємодії* регіональних органів виконавчої влади та органів управління регіональними силами охорони правопорядку за різних умов обстановки, що може скластися в регіоні. Так, у Законі "Про місцеві державні адміністрації" [9] зазначено, що місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері управління *взаємодіють* з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, до яких належить і Міністерство внутрішніх справ. Голови місцевих державних адміністрацій лише *координують* діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і *сприяють* їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

Іншими словами, голова обласної державної адміністрації лише *координує* діяльність начальника Головного управління МВС в області. Проте у цьому ж Законі зазначено, що з питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади *підзвітні* і *підконтрольні* відповідним місцевим державним адміністраціям.

Отже, є певна невідповідність у взаємовідносинах між суб'єктами регіонального рівня, яка може бути усунена через розроблений механізм *організованої взаємодії*. В іншому випадку у складних умовах обстановки, що склалася в регіоні, може виникнути непорозуміння, яке вплине на виконання завдання з припинення заворушень, тим більше масових заворушень або безладь.

Таким чином, голова місцевої державної адміністрації, з одного боку, *координує роботу органу управління регіональними силами охорони правопорядку*, а з іншого, – цей орган йому *підзвітний і підконтрольний*. У зв'язку з цим необхідно вищому органу виконавчої влади організувати взаємодію зазначених суб'єктів регіонального рівня.

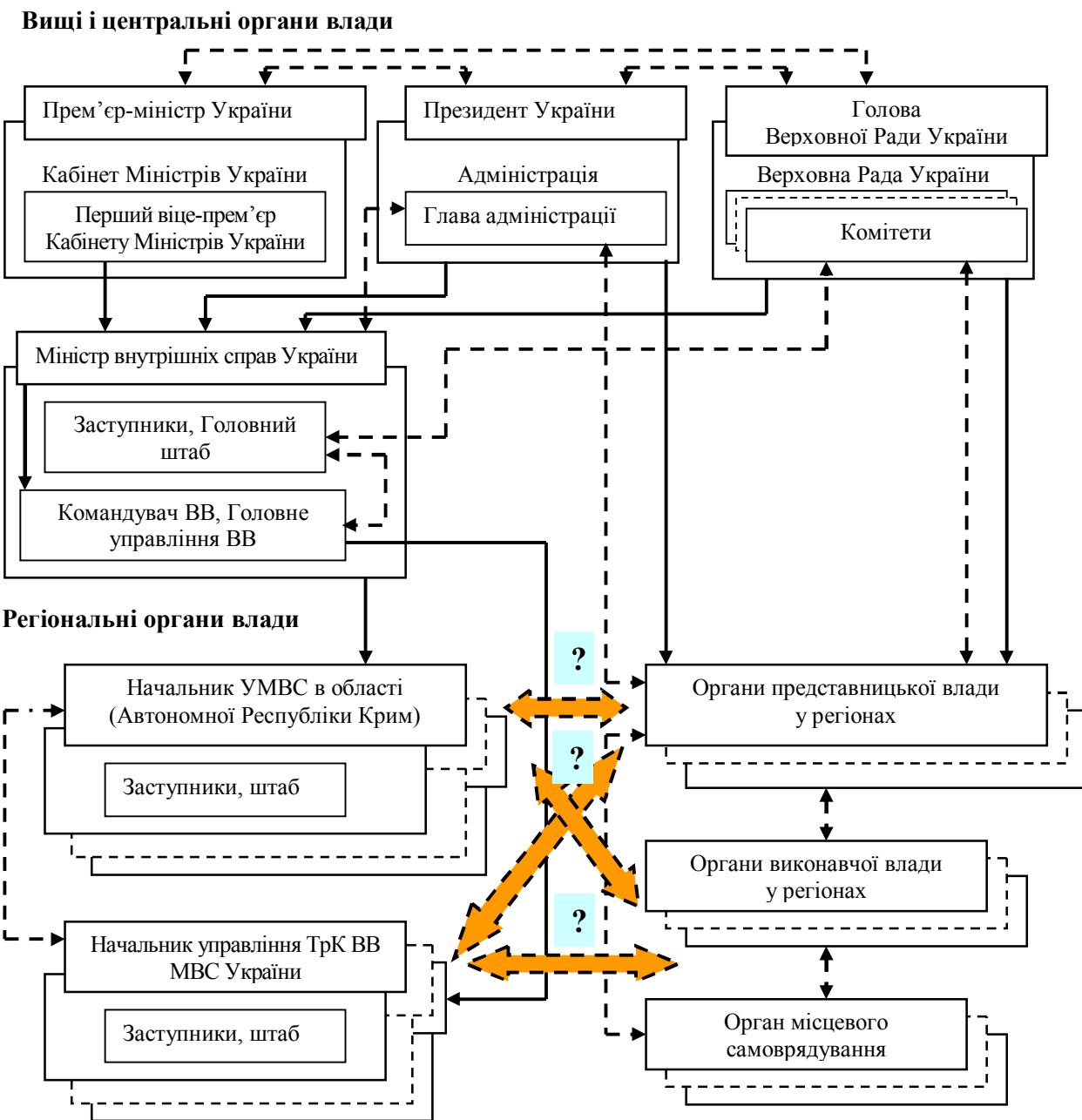


Рис. 3. Існуюча система управління і взаємодії органів влади з органами сил охорони правопорядку (спрощена):

—> — управління; - -> — взаємодія; <--> — потребує вдосконалення взаємодії

Механізм організації взаємодії вищим органом виконавчої влади регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку потребує додаткового дослідження, у результаті якого буде створено систему взаємодії.

Така система взаємодії може бути побудована за трьома рівнями (див. рис. 4).

Перший рівень – рівень вищого органу виконавчої влади, який організовує взаємодію. Взаємодія організується у мирний час

(у звичайних умовах обстановки) і контролюється у разі ускладнення обстановки як у мирний, так і особливий періоди.

Другий рівень – рівень представницької державної влади центру в регіоні. Голова обласної державної адміністрації координує процес взаємодії відповідно до основних положень її організації вищим органом виконавчої влади.

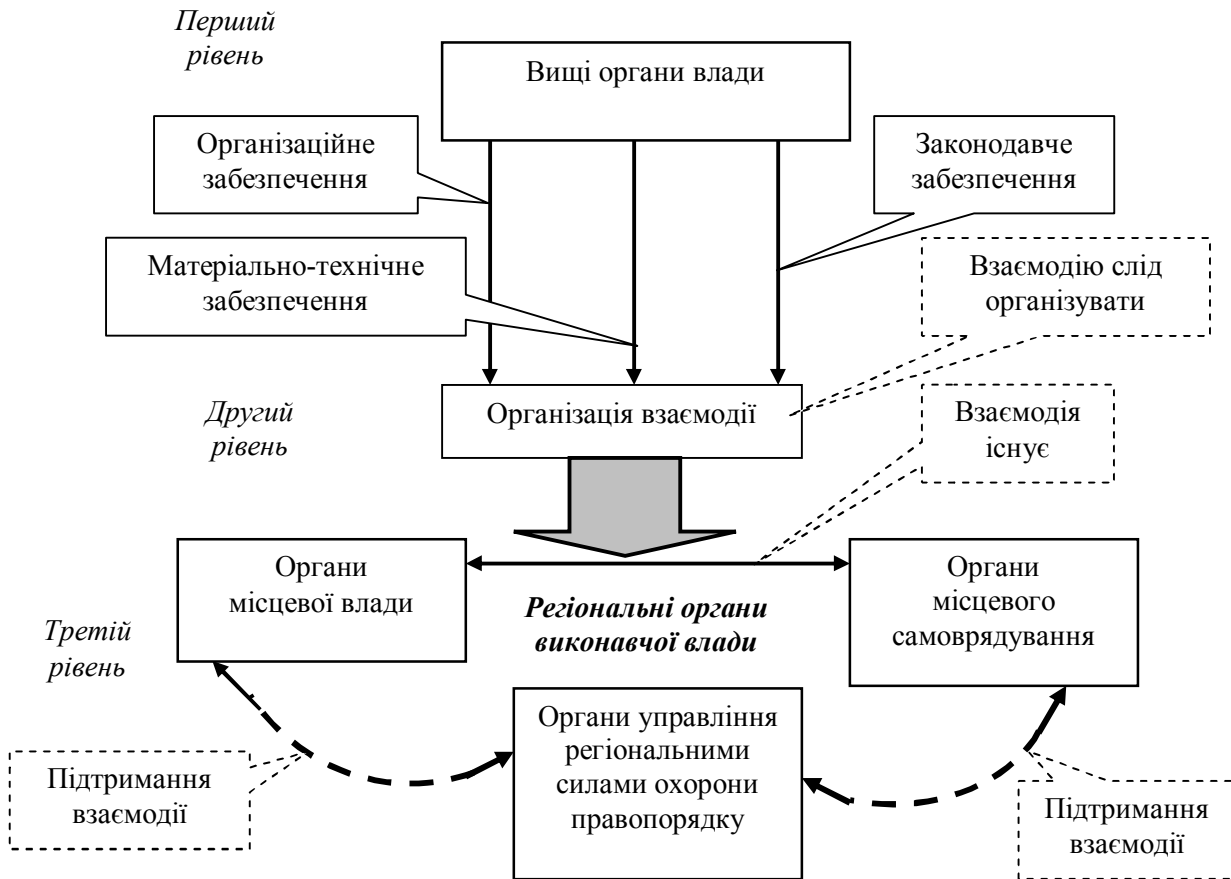


Рис. 4. Організація взаємодії регіональних органів виконавчої влади й органів управління регіональними силами охорони правопорядку

Третій рівень – рівень регіональних суб'єктів взаємодії (органи виконавчої влади та місцевого самоврядування й органи регіональних сил охорони правопорядку), на якому організована взаємодія вищим органом виконавчої влади *підтримується* шляхом узгоджених дій за завданнями, напрямками, у часі та просторі. На цьому рівні розробляється низка скоординованих заходів щодо взаємодії за будь-яких умов, що можуть скластися у регіоні держави. Створюється єдине інформаційне поле даних обстановки й обміну інформацією взаємодії. Здійснюється поєднання зусиль інтелектуальних можливостей сторін (регіональних органів виконавчої влади та органу управління регіональними силами охорони правопорядку).

Організація взаємодії здійснюється за обґрунтованими принципами, вимогами і способами, які притаманні органам виконавчої влади у сфері охорони правопорядку (потребує спеціального дослідження).

Отже, наявність *ефективної взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері*

охорони правопорядку є предметом особливої уваги Президента України, і йому вкрай необхідна старша посадова особа у регіонах (тут *регіон* – адміністративно-територіальна одиниця, область), яка буде йому безпосередньо підпорядкована і персонально відповідати за готовність органів регіональної виконавчої влади, правоохоронних органів та регіональних сил охорони правопорядку, створеної системи управління і взаємодії для виконання завдань, пов'язаних з припиненням заворушень, що можуть виникнути за будь-яких обставин, у тому числі й за НС.

Головне місце в організаційному забезпеченні функціонування управлінської системи держави посідає *взаємодія регіональних органів виконавчої влади з органами регіональних сил охорони правопорядку* – як один із напрямів удосконалювання механізмів державного управління. Така взаємодія повинна бути ефективною і стійкою за будь-яких умов обстановки, що склалася в регіоні як у мирний, так і особливий періоди.

Дійсно, як зазначено в Конституції України [5], до найважливіших функцій держави віднесено забезпечення прав і свобод людини, соціальний, правовий та економічний захист громадян. Саме права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість державної діяльності, яка з багатьох питань спирається на органи сил охорони правопорядку, а їх затвердження і забезпечення є головним обов'язком держави.

Реалізація конституційних положень значною мірою залежить від організації державного управління і взаємодії, діяльності відповідних державних органів та їх посадових осіб як у центрі, так і у регіонах.

Висновки

Таким чином, наразі проблема взаємодії *регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку*, до яких слід віднести органи виконавчої влади і місцевого самоврядування та органи регіональних сил охорони правопорядку, є найбільш важливою серед усіх тих, які можна віднести до внутрішньої безпеки держави і державного управління. На думку автора статті, настав час припинити вихваляння у наукових працях тієї чи іншої силової структури, у тому числі й внутрішніх військ, щодо її (їх) особистого вагомого внеску до внутрішньої безпеки держави. Лише в єдиній системі спланованої вищим органом виконавчої влади взаємодії регіональні органи влади, які є головними у регіоні разом з правоохоронними органами, можуть досягти бажаного результату у сфері охорони правопорядку та певною мірою запобігти надзвичайним ситуаціям.

Напрямами подальшого дослідження є розроблення методичного апарату визначення старшинства суб'єктів взаємодії у випадку ускладнення обстановки у регіоні держави, зокрема, у разі виникнення НС, та створення системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку як одного із механізмів удосконалювання системи державного управління.

Список використаних джерел

1. Советский энциклопедический словарь [Текст] / под ред. А. М. Прохорова. – М. : Рус. яз., 1987. – 1056 с.
2. Орлов М. М. Імідж регіональних сил охорони правопорядку в період проведення

СВРО-2012 через удосконалення системи управління [Текст] / М. М. Орлов // Проблеми психологічної безпеки особового складу сил охорони правопорядку під час підготовки та проведення чемпіонату Європи з футболу у 2012 році : тези доп. на Міжнар. наук.-практ. конф., 5-6 листоп. 2010 р., м. Харків. – Х. : Акад. ВВ МВС України, 2010. – С. 35–36.

3. Орлов М. М. Про необхідність удосконалення взаємодії регіональних органів виконавчої влади з єдиним органом управління регіональних сил охорони правопорядку при ускладненні обстановки в регіоні держави [Текст] / М. М. Орлов // Механізми взаємодії та порядок сумісних дій органів державного управління, місцевого самоврядування з воєнною організацією держави під час виникнення кризових явищ соціального характеру : тези доп. на семінарі, 7 груд. 2011 р., м. Харків. – Х. : Ін-т підготовки юридичних кадрів для СБ України Нац. ун-ту “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”, 2011. – С. 33–36.

4. Орлов М. М. Концептуальна модель дослідження взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку [Текст] / М. М. Орлов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. тез XII Міжнар. наук. конгресу, 29 берез. 2011 р., м. Харків. – Х. : ХарПІ НАДУ “Магістр”. – С. 70–71.

5. Конституція України [Текст] : офіц. текст : [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV]. – К., 2006. – 124 с.

6. Про центральні органи виконавчої влади [Текст] : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166/VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

7. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1995 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

8. Орлов М. М. Методика визначення чисельності активного населення регіону держави і тактики його дій в умовах загострення соціально-політичної обстановки [Текст] / М. М. Орлов // Честь і закон. – 2012. – № 1. – С. 14–22.

9. Про основи національної безпеки України [Текст] : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

Стаття надійшла до редакції 21.05.2012 р.