

УДК 621.32

М.М. Орлов

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ХАРАКТЕРИСТИК РЕГІОНУ ДЕРЖАВИ

Розглянуті методичні підходи щодо визначення характеристик регіону держави з урахуванням потреб щодо централізованого управління і мінімізації витрат на передислокацію ресурсів в екстремальних умовах.

Ключові слова: *регіон держави, воєнна організація держави, сили охорони правопорядку, ефективність управління, структура регіональної системи управління.*

Постановка проблеми та аналіз літератури

Існуючі підходи щодо регіональної системи розподілу держави [1] не завжди відображують можливостям тих структур, які відповідають за її національну безпеку [2]. В екстремальних ситуаціях здійснюється передислокація людських і матеріальних ресурсів, що потребує значного часу і затрат. Окрім того, в існуючій системі розподілу держави порушується норма управляємості при централізованому дворівневому управлінні.

Загальні підходи щодо організації управління взагалі, і централізованого, зокрема, в екстремальних умовах, які викладені в [3, 4], підтверджують максимально-допустиму кількість об'єктів, якими управляють, до 5 – 9. За основу була взята можливість командира (органу управління) здійснювати ефективне управління підлеглими об'єктами управління (ОБУ) без урахування всієї вибірки ситуацій, в яких може опинитися старша управлінська інстанція системи [5]. Під **ефективністю управління** розумілось відношення якісно виконаних завдань до максимально-необхідних. При проведенні дослідження [6] була визначена мінімально-можлива кількість ОБУ, виходячи з обсягу інформації $I_{\text{інф}}$, яку обробляє старший орган управління (ОУ), у відведений директивний час $T_{\text{дир}}$ на цикл вирішення управлінського завдання.

Цикл вирішення управлінського завдання – це час від його надходження на старший ОУ до отримання від ОБУ доповіді про ясність щодо виконання конкретного завдання.

У практиці управлінської діяльності часто спостерігаються випадки порушення існуючих нормативів, що за екстремальних умов можуть або знизити ефективність управління, або змусять посадових осіб ОУ допускати невиправдані помилки [7]. Для вищої інстанції управління державою ОБУ є обласні і республіканський територіально-адміністративні

регіони, яких на Україні 24. Ці регіони є певною областю або районом держави, у межах якого знаходяться не тільки людські та матеріальні ресурси, а й ресурси воєнної організації держави.

Воєнна організація держави – це сукупність збройних сил, військових формувань і органів держави, які призначені для виконання завдань воєнної безпеки військовими методами, а також органів управління ними [8].

Крім цього, на території цих регіонів розгорнуті сили охорони правопорядку – поєднання органів, військ і сил, на які покладено завдання щодо виконання правоохоронних функцій.

Регіони в державі є внутрішніми і прикордонними, у яких за різних обставин можуть виникати ситуації, що загрожують національній безпеці держави і які потребують негайного втручання влади не тільки на регіональному, а й на загальнодержавному рівні. Прикладів за роки незалежності України достатньо: події навколо островів Тузла, Зміїний; "пташиний грип" у Криму і на Півдні держави; виборча кампанія Президента України; непогашений конфлікт на митних перетинах кордону з невизначеною Придністровською молдавською республікою, події на базах збереження зброї тощо. Для вирішення аналогічних проблем створюється окрема система управління з переміщення значних людських і матеріальних ресурсів воєнної організації держави та сил охорони правопорядку з метою ліквідування тієї чи іншої ситуації. Це потребує великих фінансових витрат і кожного разу – створення нової організації управління.

Мета статті – обґрунтувати підходи щодо визначення характеристик регіону держави, в якому можна було б зосередити мінімально-необхідну кількість сил охорони правопорядку для вирішення зневацька виникаючих завдань мирного часу (екстремальні умови). Обґрунтовані підходи наведені у вигляді методики (рис. 1).

Основний матеріал

Як допущення прийнято: кількість регіонів держави повинна відповідати вимогам щодо норм управляємості (кількості максимально-допустимих об'єктів управління) [3, 4]; просторові характеристики зони управління R_{3y} певного регіону держави повинні бути відносно однаковими з метою створення однотипних структур систем управління та їх складових. Обмеження слід розглядати так: розподіл країни на зони не повинен суперечити існуючому законодавству стосовно адміністративно-територіального поділу; за кількістю населення, площею території і довжиною кордону регіони держави не повинні відрізнятися більш як на 15...20 %.

За вихідні дані взято: площа території держави; населення держави; узагальнена оцінка рівня та якості життя населення; існуючі підходи щодо територіального розподілу держави; вибраний критерій і показники регіону держави.

Оцінка за територіальним устроєм держави (блок 2) проведена на підставі того, що цей устрій ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднанні централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [1].

Хоча щодо збалансованості (узгодженість взаємопов'язаних показників), це не зовсім відповідає дійсності, що у подальшому буде показано. Систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Київ та Севастополь визначаються окремими законами України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, установленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад. У разі тимчасового створення більш крупного регіонального утворення закладена норма в Конституції України порушена не буде. У такому крупному ре-

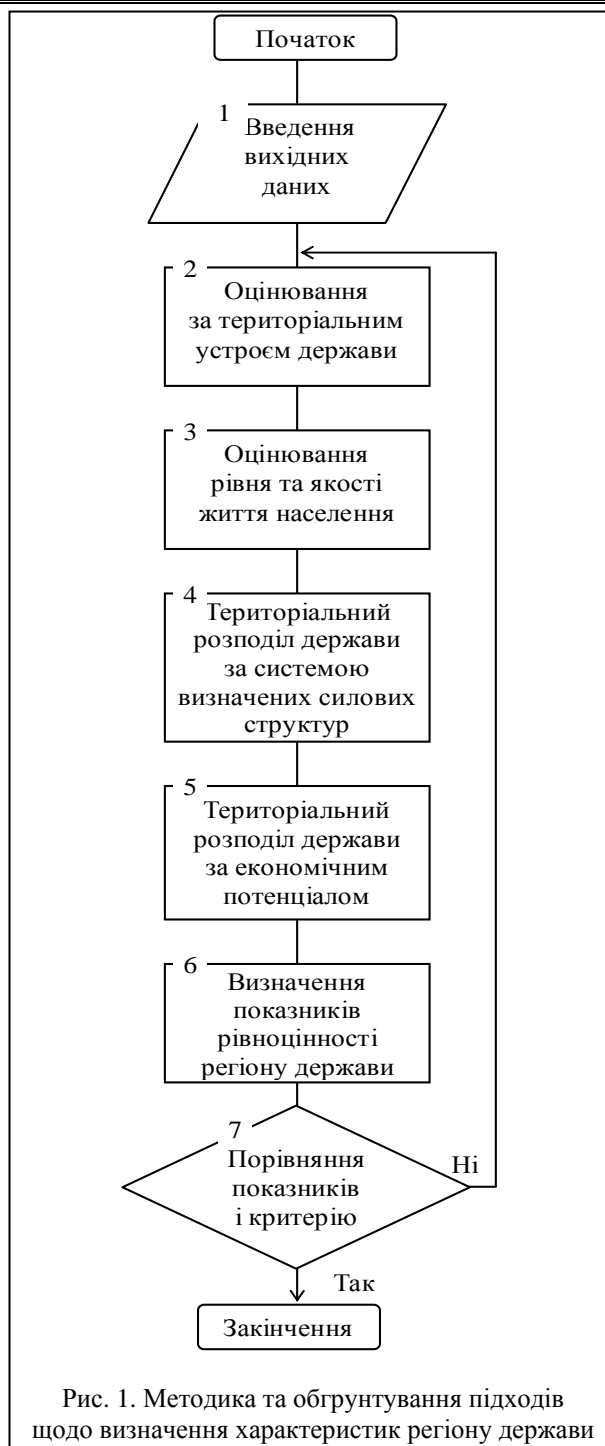


Рис. 1. Методика та обґрунтування підходів щодо визначення характеристик регіону держави

гіональному утворенні для забезпечення безпеки держави будуть будуватися та розгортатися сили охорони правопорядку під єдиним керівництвом. Для управління силами охорони правопорядку буде наспіх розгортатися регіональна система управління сил охорони правопорядку. Таку систему управління та її складові необхідно попередньо обґрунтувати, виходячи з завдань, які вирішують сили охорони правопорядку.

Підходи щодо оцінки рівня та якості життя населення України (блок 3) розглянуті таким чином. У

[7] відображені підходи щодо оцінки рівня та якості життя населення України, які проживають в різних регіонах. За регіон автори приймають області України та Автономну республіку Крим. За результатами проведеного дослідження розроблена матриця розподілу регіонів України згідно з узагальненою оцінкою рівня та якості життя населення на 2001 р., яка наведена в табл. 1.

Низький рівень та незадовільна якість життя населення в зазначених регіонах при певних умовах (неврожай, стихійне лихо, ускладнення міждержавних стосунків у прикордонній зоні тощо) може викликати незадоволення (обурення). У цій ситуації із регіонів з високим та середнім рівнем і високою та задовільною якістю життя населення будуть “перекидатися” людські та матеріальні ресурси держави, у тому числі і сили охорони правопорядку, з метою стабілізації обстановки в разі виникнення нездорової конфліктної ситуації.

Аналіз областей-регіонів, які знаходяться в критичній зоні та в зоні лиха, показав, що їх у державі понад 40 % і вони зосереджені переважно на Заході та Південному Сході країни. У разі виникнення у

цих регіонах необхідності вирішення завдань із залученням сил охорони правопорядку виникне потреба в переміщенні великої кількості ресурсів (людських та матеріальних) на великі відстані (250...800 км). Розрахунки показали, що для перебазування з одного регіону в інший 150 чоловік на відстань 700...800 км необхідно задіяти 17 транспортних і спеціальних автомашин і витратити більше 30 годин. При перебазуванні у складі 100 чоловік і 10 т майна повітряним транспортом на відстань 500...800 км (Ан-74, Ан-26) потрібно часу: при використанні літака Ан-74 – 12...14 годин (один льотний день); при використанні літака Ан-26 – 18 годин, два льотних дні (з урахуванням нормативів стартового часу для екіпажу транспортних літальних апаратів).

Рівень усіх матеріальних затрат на перебазування потребує окремого дослідження. Тільки затрати на пально-мастильні матеріали змушують здійснювати пошук шляхів щодо зменшення кількості переміщень сил у межах території держави.

При перебазуванні необхідних сил і засобів у межах одного регіону держави на відстань 120...300 км

Таблиця 1

Матриця розподілу регіонів України згідно з узагальненою оцінкою рівня та якості життя населення на 2001 р.

Рівень життя населення	Якість життя населення		
	висока	задовільна	незадовільна
Високий	<i>зона успіху</i> Харківський – 0,7397* (1)** Львівський – 0,6926 (2) Запорізький – 0,6250 (3) Одеський – 0,6126 (4) Полтавський – 0,6056 (5) Дніпропетровський – 0,4482 (8)	<i>задовільна зона</i>	<i>нерівноважна зона</i>
Середній	<i>задовільна зона</i> Черкаський – 0,4916 (6) Вінницький – 0,4603 (7) Київський – 0,3291 (18)	<i>зона рівноваги</i> Хмельницький – 0,211618 (10) Сумський – 0,3458 (12) Миколаївський – 0,3448 (13) Чернігівський – 0,3324 (16) Житомирський – 0,3362 (17) Кіровоградський – 0,2551 (21)	<i>критична зона</i>
Низький	<i>нерівноважна зона</i>	<i>критична зона</i> Рівненський – 0,3616 (11) Івано-Франківський – 0,3448 (14) Волинський – 0,3411 (15) АР Крим – 0,3213 (19)	<i>зона лиха</i> Тернопільський – 0,3786 (19) Чернівецький – 0,3018 (20) Закарпатський – 0,2292 (22) Луганський – 0,238 (23) Херсонський – 0,1989 (24) Донецький – 0,1066 (25)

Примітка: * 0,7397 – кількісна оцінка рівня життя населення певного регіону (області) України, яка визначена з урахуванням таких показників: довгострокові цінності, поточні потреби, середовище проживання, соціальна інфраструктура;

** (1) – ранг (місце) серед інших регіонів.

Перспективний склад ЗС України

Найменування	1992 р.	2000 р.	2004 р.	2015 р.
Особовий склад: усього	900000	400000	355000	90000...100000
Основні види озброєння:				
танки	6500	4000	1790	700...800
бойові літаки (вертольоти АА)	1500	680	270	120 (90...100)
бойові кораблі і катери	6*	35	30	–

Примітка: * – наявність до розподілу Чорноморського флоту

необхідно 8...15 годин з урахуванням руху вдень і вночі.

Таким чином, враховуючи високу імовірність вирішення завдань в екстремальних умовах, які потребують перебазування сил і засобів, доцільно регіони держави розглядати за принципом укрупнення існуючих адміністративно-територіальних регіонів типу областей України. У цьому випадку можна визначитись з оптимальним складом сил у такому регіоні і необхідною регіональною системою управління, яка буде спроможною ефективно вирішувати завдання як у мирний, так і у воєнний часи.

Підходи, пов'язані з територіальним розподілом держави за системою силових структур, розглянемо лише для ЗС України (блок 4). До 2010 року ЗС України будуть мати у своєму складі два Оперативних командування як постійне оперативнотериторіальне, які призначені для виконання оперативних, мобілізаційних завдань і завдань територіальної оборони у встановлених для цього межах, а також для технічного, тилового та інших видів забезпечення військ (сил), що знаходяться на його території, незалежно від їх підпорядкування [8, 10, 11]. За перспективними планами реорганізації ЗС України їх склад буде таким, який подано у табл. 2 [11].

Територіальний розподіл держави за економічним потенціалом (блок 5) розглянутий відповідно до ситуації, яка склалась у державі історично. В Україні створено декілька економічних районів [9]: Донецько-Придніпровський економічний район, Індустріальний Північний Схід, Південно-Західний економічний район, Південний економічний район. При аналізі територіального розподілу враховувалось: щільність населення в регіонах (по областях) і його порівняння з середньою щільністю в державі (рис. 2); кількість міст, міських і сільських районів та середня щільність населення в областях.

Навіть без детального аналізу зрозуміло, що наявний бойовий потенціал ЗС України не здатний забезпечити створення ефективної оборони по усьому кордону держави і прикрити від нападу з повітря та суші важливі державні об'єкти на будь-якому з оперативних напрямків. Тому в регіоні дер-



Рис. 2. Порівняння щільності населення в регіонах (по областях) з середньою щільністю в державі

жави повинні бути зосереджені сили охорони правопорядку.

Існують плани щодо оптимального розподілу за регіонами держави наявних військ (сил) силових структур для вирішення завдань національної безпеки держави. Елементами таких планів повинно бути обґрунтування меж регіону держави і необхідної регіональної системи управління.

Проведений аналіз дозволяє зробити попередні висновки:

1. При визначенні регіону держави необхідно враховувати в першу чергу як і якого складу необхідно розгортати в мирний і воєнний часи усі силові структури держави з метою забезпечення безпеки держави і громадян за будь-яких умов; який склад сил охорони правопорядку є достатнім для ефективного вирішення завдань мирного часу.

2. Необхідно враховувати принцип централізації зосередження під одним управлінням достатніх військ (сил) і засобів для вирішення усього комплексу завдань як мирного, так і воєнного часів. Особливо це стосується сил охорони правопорядку, на які покладено основний обсяг завдань мирного часу.

3. Виходячи із вищесказаного, слід розглядати регіон держави як сукупність декількох областей, серед яких є області певного економічного спрямування, з відносно однаковою кількістю населення та відносно однаковою протяжністю кордону тощо.

Матриця показників рівноцінності регіонів України

Показники	Силові структури держави				
	МВС	ЗСУ	СБУ	МНС	ДДПС
Кількість населення в регіоні держави	+	–	+	+	+
Щільність населення в регіоні держави на 1 кв. км	+	–	+	+	–
Протяжність кордону	+	+	+	–	+
Кількість особливо важливих об'єктів, які потребують охорони у мирний і воєнний часи	+	+	+	+	+
Кількість міст	+	–	+	+	–

Таблиця 4

Кількість сил охорони правопорядку у регіоні держави

Існуючі підходи, що впливають на визначення регіону держави	Показники одиниці регіону		
	область, автономне утворення за масштабом області	угруповання областей на постійній основі за економічною ознакою	угруповання областей на постійній основі за територіальною ознакою
Територіально-адміністративний устрій	1	0	0
За оцінкою рівня та якості життя населення	0	1	1
Територіальний розподіл держави за системою Міністерства оборони України	0	0	1
За економічним потенціалом регіонів	1	1	1

4. Запропонований підхід дозволить у подальшому розглянути можливість оптимізувати чисельний склад сил охорони правопорядку в регіоні держави для мирного і воєнного часів, та визначити можливий обсяг завдань для них. Для визначеного чисельного складу необхідно розробити структуру організації і доцільну структуру регіональної системи управління сил охорони правопорядку.

Таким чином, для остаточного прийняття рішення з цього питання доцільно скористатися матрицею показників (табл. 3), що дозволить визначити рівноцінні регіони України, для яких необхідно розробити підходи щодо створення регіональної системи управління сил охорони правопорядку для будь-яких умов обстановки.

Доцільно розглядати регіон держави як угруповання областей на постійній основі за територіальною ознакою. Тому можна розглядати рівноцінні регіони за показниками: пропорційної кількості населення, протяжності кордону, площі території, кількості особливо важливих державних об'єктів, які потребують охорони у мирний та у воєнний часи тощо. Для такого регіону можна визначити: необхідну кількість військ (сил) силових структур, у тому числі і сил охорони правопорядку (табл. 4), їх розміщення і застосування в екстремальних умовах, доцільну структуру регіональної системи управлін-

ня сил охорони правопорядку, необхідні ресурси для розвитку інфраструктури Єдиної національної системи зв'язку України, транспортної мережі, розміщення виробничих потужностей тощо.

Таким чином, остаточно межі регіону держави можуть бути такими, як наведено на рис. 3. Проведене дослідження може бути завершено шляхом порівняння отриманих результатів (блок 7) з припущеннями, які визначені на початку дослідження. У разі невиконання введених допущень необхідно повернутися до блоку 2.

Як критерій можна взяти норму управляємості об'єктами управління в межах держави [3, 4].

Висновки

1. Враховуючи існуючі підходи і можливості щодо ефективного централізованого управління об'єктами управління назріла необхідність упорядкування системи управління регіонами держави. Ця необхідність продиктована існуючими потребами щодо передислокації військ (сил) у межах території держави в разі виникнення екстремальних ситуацій у мирний або воєнний часи.

2. Проведений аналіз дозволив обґрунтувати характеристики регіону держави, до яких можна віднести: кількість і щільність населення; площу регіону; протяжність кордону; при необхідності – кіль-



кість особливо важливих державних об'єктів.

3. Визначення регіону держави може стати основою щодо розподілення наявних сил та засобів, які будуть задіяні в екстремальних умовах мирного та воєнного часів.

Напрямки подальших досліджень

1. Визначення регіону держави, кількість сил та засобів, які будуть задіяні в екстремальних умовах мирного та воєнного часів, дозволяють провести дослідження щодо формування організаційної територіальної структури, адміністративної структури, функціональної структури організації і, нарешті, структури інформаційних потоків у межах створеної організації.

2. Визначення характеристик структури організації (організованість, живучість).

3. Визначення доцільності структури управління сил у регіоні.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року.
2. Данільян О.Г., Дзьобан О.П., Панов М.І. Національна безпека України: структура та напрямки реалізації: Навч. посіб. – Х.: Фоліон, 2002. – 285 с.
3. Алтухов П.К., Афонский, И.А., Рыболовский И.В., Татарченко А.Е. Основы теории управления войсками / Под ред. Алтухова П.К. – М.: Воениздат, 1984. – 221 с.
4. Осипович Б.Л. Модели формирования организационных структур. – Л.: Наука, 1979. – 159 с.

5. Ліпкан В.А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України: Монографія. – К.: Текст, 2003. – 600 с.

6. Орлов М.М. Методичні підходи щодо визначення доцільної кількості об'єктів управління силових структур України в умовах ресурсних обмежень: Тези доповіді // Науково-практична конференція "Шляхи підвищення ефективності управлінської діяльності на сучасному етапі розвитку українського суспільства". – Х.: Академія цивільного захисту України, 2006. – 6 с.

7. Орлов М.М., Якобсон Є.В. Методика інформаційної оцінки доцільної структури органів управління відкритих систем керування // Радіоелектроніка і інформатика. – Х.: ХНУРЕ, 2002. – № 4. – С. 68 – 74.

8. Шмаков О.М. Словник офіцера внутрішніх військ з воєнно-наукових питань. – Х.: ВІВВ МВС України, 2005. – 361 с.

9. Кизим М.О., Узунов Ф.В. Інтегральна оцінка рівня та якості життя населення регіонів України // Проблеми науки. – К.: ЦНТЕІ, ЦДПІН ім. Г.М. Доброва, НАНУ, 2004. – № 4. – С. 35 – 41.

10. Воєнна доктрина України, затверджена Указом Президента України від 15 червня 2004 р. № 648/2004.

11. Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року (Біла книга України). – К.: МО України, ТОВ "Корпорація ДДК", 2004. – 192 с.

Надійшла: 4.05.2006

Рецензент: д-р військ. наук професор І.О. Кириченко, Військовий інститут внутрішніх військ МВС України, Харків.