

## **ДО ІСТОРІЇ РОЗВИТКУ ТЕОРЕТИЧНИХ ЗАСАД УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Сучасний етап розвитку суспільства, становлення України як суверенної правової й демократичної держави характеризуються нечуваним зростанням ролі управління, ускладненням і розширенням його завдань у всіх царинах людської діяльності, в тому числі й у сфері діяльності органів внутрішніх справ (ОВС) держави. Особливістю управління в ОВС на сучасному етапі розвитку суспільства є необхідність працювати по-іншому в нових соціально-політичних, господарсько-економічних, морально-етичних умовах, що склалися внаслідок розпаду СРСР, отримання суверенітету колишніми союзними республіками, докорінної зміни їх соціально-політичного й господарсько-економічного устрою та відповідних змін у сфері внутрішніх справ і системі управління останньою.

На перше місце за актуальністю постали проблеми розв'язання більш складних управлінських завдань не за раху-

нок збільшення чисельності управлінського персоналу, а шляхом інтенсифікації існуючих систем управління в ОВС і підвищення ефективності управлінської праці на засадах подальшого розвитку теорії управління в цій системі. Пошуки способів їх розв'язання вимагають критичного аналізу й поглибленого вивчення історії розвитку теоретичних засад управління в ОВС, що не втратили своєї актуальності й сьогодні. Розгляду окремих сторінок цієї історії наприкінці ХХ ст. і присвячена дана стаття.

Саме в цей час на території колишнього СРСР з'явилися перші дослідницько-реформаторські наукові праці з теорії управління в ОВС таких учених (управлінців і кримінологів), як Г.А. Аванесов, О.І. Алексеев, Ю.М. Антонян, Л.В. Багрій-Шахматов, С.В. Бородін, Ю.Д. Блувштейн, Б.С. Бушуєв, В.З. Веселий, М.С. Вертузаєв, С.Є. Віцин, М.П. Дубінін, К.Є. Ігошев, А.П. Іпакян, Р.А. Калюжний, І.І. Карпец, О.П. Ко-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

ренев, В.М. Кудрявцев, В.Д. Малков, О.О.Полежаєв, Ю.В. Солопанов, Г.А. Туманов, М.Я. Швець, І.В. Шмаров, О.М. Яковлев [Див.: 1-20] та ін. Незважаючи на достатньо високий загальний теоретичний рівень їх робіт, дослідженням цього періоду був притаманний здебільшого абстрактно-теоретичний підхід. Вони були відносно слабо пов'язані з реальною практикою органів внутрішніх справ, станом злочинності в державі, практичними показниками діяльності ОВС і ґрунтувались на ідеології КПРС, висвітлюючи головним чином завдання й функції центрального апарату МВС СРСР з огляду на відповідні рішення останніх з'їздів КПРС і зовсім без урахування специфіки діяльності місцевих ОВС у союзних та автономних республіках, краях та областях. Утім, інакше й не могло бути, тому що ОВС союзних республік (як і Української РСР у тому числі) на той час перебували у повному підпорядкуванні партійних органів і МВС СРСР.

Наприклад, із МВС СРСР в ОВС Української РСР (як і в МВС інших союзних та автономних республік) надходили організаційні розпорядження й різноманітні управлінські рішення практично з усіх напрямків діяльності цих органів. МВС СРСР здійснювало централізований контроль діяльності ОВС на всій

території колишнього СРСР, централізоване фінансування й матеріально-технічне постачання їх діяльності, розподіл штатів та ін. Ще раз підкреслимо, що ОВС усіх союзних та автономних республік фактично були повністю підпорядковані жорсткій управлінській структурі НКВС–МВС СРСР. Для забезпечення чіткого, злагодженого й безперебійного функціонування всієї воєнізованої системи МВС СРСР це мало позитивне й одне з вирішальних значень. Але чітка підлеглість, військова дисципліна, уставні відносини, здебільшого закритий характер статистики МВС і відповідних наукових досліджень ускладнювали або робили зовсім неможливими відкриті наукові дискусії, публікації, обмін науковими думками. Як наслідок – у наукових працях, опублікованих за радянські часи на підставі узагальнення досвіду управління підрозділами внутрішніх справ, як правило, бракувало всебічного, комплексного й системного, а значить, об'єктивного аналізу загальних принципів, методів, структури, об'єктів і суб'єктів управління в ОВС.

Ще однією характерною рисою наукових досліджень тієї доби щодо управління й організації діяльності ОВС було те, що в них недостатньо висвітлювався досвід поліції дореволюційних часів і практично не враховував-

ся досвід управління поліцейськими системами в зарубіжних країнах. Це зумовлено тим, що згідно з ідеологією КПРС досвід окремих капіталістичних країн і капіталістичної системи в цілому для СРСР та інших соціалістичних країн, які будували комунізм, був принципово непридатним і неприпустимим. Зрозуміло, що не можна було повністю копіювати зарубіжний досвід чи впроваджувати в діяльність ОВС СРСР зарубіжні системи управління поліцейськими органами, але їх треба було вивчати для поглиблення вітчизняних досліджень у цій сфері й подальшого розвитку теоретичних засад управління в ОВС. Разом із тим слід віддати належну повагу названим нами авторам (серед яких і майбутні видатні вчені України) за те, що вони, незважаючи ні на що, й у ті часи в умовах закритої тоталітарної системи й під наглядом жорсткої цензури досягли практично неможливого, розробивши сучасні науково обґрунтовані теоретичні й методичні засади управління в ОВС, які й сьогодні з гідністю конкурують із зарубіжними теоріями управління поліцейськими системами різних достатньо розвинутих країн світу.

Револьюційним для тих часів, на нашу думку, було усвідомлення абсолютною більшістю дослідників – учених і практиків –

того факту, що знання засад управління в ОВС потрібне не тільки керівникам різних рівнів, а й усім іншим працівникам цих органів, як представникам влади, які повсякденно виконують різноманітні управлінські функції. Так, майже кожному атестованому працівникові ОВС у своїй професійній діяльності доводиться виконувати обов'язки керівника й організатора. Слідчий, може керувати слідчо-оперативною групою, оперативний працівник може очолювати оперативно-пошукову групу, а відповідальний черговий – черговий наряд, старший дільничний інспектор керує інспекторами зони обслуговування, а досвідчений міліціонер є старшим патрульної групи та ін.

У той же час кожен працівник ОВС повинен і може виконувати й інші управлінські функції, приміром, відповідно до своїх функціональних і службових обов'язків контролювати виконання громадянами норм кримінального, кримінально-виконавчого й адміністративного законодавства, керувати групою працівників по розробці й підготовці певного службового документа, здійснювати адміністративний нагляд за особою, яка перебуває на профілактичному обліку, надавати правову допомогу населенню, щось дозволяти або забороняти згідно із законом тощо.

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

Навіть коли працівник ОВС на службі цілий день знаходиться наодинці, він у своїй діяльності керується посадовими і службовими обов'язками, певними законодавчими та іншими нормативно-правовими актами (у тому числі й відомчими), заздалегідь розробленими планами й завданнями. Інакше кажучи знов-таки бере участь в управлінських процесах в ОВС водночас на різних рівнях його організації – і як об'єкт управління з урахуванням службової підлеглих і підпорядкованості, і як суб'єкт управління – представник влади для пересічних громадян. Саме цим і зумовлюється необхідність не тільки опрацювання і сприяння подальшому розвитку теоретичних засад управління в ОВС, а й вивчення останніх усім особовим складом цих органів, що врешті-решт підвищить рівень практичної управлінської діяльності в ОВС і поліпшить основні показники службової діяльності працівників цієї структури.

Знаменно, що розробка теоретичних засад управління в ОВС СРСР розпочиналася зі сфери правоохоронної діяльності, яка є найактуальнішою для держави. Вона здійснювалася вченими і практичними працівниками ОВС союзних республік на чолі й під керівництвом учених Академії МВС СРСР. Підкреслимо, що на ті часи в Ака-

демію МВС СРСР з різних союзних республік для підготовки й перепідготовки вищого управлінського персоналу ОВС, а також отримання другої вищої освіти й підвищення кваліфікації вищого начальницького складу цих органів направлялися кращі високопрофесійні, освічені й найбільш досвідчені кадри, причому не тільки з юридичною, а й з іншою вищою гуманітарною чи технічною освітою, з досвідом практичної роботи в цій структурі. Викладацький склад Академії МВС був представлений професорами, докторами наук і доцентами Москви і кращих вузів СРСР, що, безперечно, забезпечувало достатньо високий рівень підготовки фахівців і наукових досліджень учених Академії, застосування ними досягнень не тільки суто юридичної, а й інших галузей науки і техніки і нерозривний зв'язок наукових праць з практикою діяльності ОВС.

Авторка цієї статті, будучи практичним працівником ОВС Української РСР, а згодом слухачкою і здобувачкою вченого звання при Академії МВС СРСР тих років, мала змогу брати безпосередню участь у деяких наукових дослідженнях і спостерігати за всіма цими процесами. Прогресивним, на її думку, був той факт, що методичні розробки Академії МВС СРСР, її рекомен-

дації й результати кращих дисертаційних робіт та інших наукових досліджень для службового користування централізовано направлялися не тільки в республіканські МВС, а й в управління внутрішніх справ практично всіх областей СРСР для керівництва і застосування в системі службової підготовки всього начальницького складу ОВС і впровадження в практичну діяльність. На жаль, з розпадом СРСР такі масові централізовані й організовані взаємні прямі та зворотні зв'язки юридичної науки з практичною діяльністю ОВС були в основному порушені або зовсім втрачені, що негативно відбилося й на практичних результатах діяльності цих органів, і на подальшому розвитку науки управління в цій системі.

Серед безсумнівних досягнень теорії управління тих часів достатньо нагадати, що основні (базові) елементи теорії управління у сфері правоохоронної діяльності, розроблені вченими Академії МВС СРСР, потім були покладені в підґрунтя сучасної теорії управління в ОВС. Сьогодні, на жаль, вони подекуди частково не виправдано спрощені або взагалі забуті. У межах даної статті зупинимося лише на деяких з них, що демонструють високий рівень наукових досліджень того часу і відповідних наукових розробок теорії управлін-

ня в ОВС тієї доби та їх складний міждисциплінарний характер, які, на нашу думку, повинні бути притаманні всім сучасним науковим дослідженням у цій царині.

Зауважимо, що цілі й відповідні критерії оцінки правоохоронної діяльності й управління нею збігаються не завжди, необхідно розрізнити їх як між собою, так і на окремі види. Так, для правоохоронної діяльності законність і правопорядок є водночас спеціальними кінцевими цілями та критеріями оцінки і цього виду діяльності, і результатів управління нею. Окрім цього треба окремо розрізнити також, так би мовити, загальні чи суто власні цілі та критерії будь-якої управлінської діяльності незалежно від її предмету (тобто не тільки правоохоронної) – це вдосконалення й раціоналізація будь-якої предметної службової діяльності, створення умов для оптимального функціонування керуваної системи й успішного досягнення нею своїх спеціальних, а для управління – кінцевих цілей. Збіг останніх із спеціальними цілями предметної службової діяльності й обумовленість загальних цілей та критеріїв управління характером відповідних категорій предметної діяльності значною мірою визначають взаємозв'язок і перспективу їх наукових досліджень. Більше того, з урахуванням конкретної

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

ситуації, що склалася в розглядуваній сфері, розробка наукової доктрини предметної (правоохоронної) діяльності має передувати (або на кожному етапі хоча б випереджати) наукове обґрунтування відповідних категорій управлінської діяльності. Надзвичайне різноманіття й розмаїтість функціональної структури правоохоронної діяльності й управління нею фактично є відбиттям її багатоцільового характеру. Це пояснює й визначає і необхідність, і складність побудови так званого «дерева цілей», з'ясування ступеня пріоритетності кожного критерію, класифікації принципів з огляду на співвідношення в кожному з них загального та спеціального, особливого й одиничного.

При вивченні найбільш рухливого елемента механізму управління – його методів – теорія управління в царині правоохоронної діяльності акцентувала увагу на їх пізнавально-програмуючу групу. Превалююча увага при цьому приділялась організаційно-регулюючим методам, тобто методам безпосередньої роботи з людьми. Ішлося, зокрема, про методи забезпечення виконання рішень, правового й організаційного адміністрування та регулювання, економічного, соціального й соціально-психологічного стимулювання, про потребу в подальших дослідженнях

і розвитку методів, пов'язаних: (а) з упорядкуванням розпорядницьких відносин, (б) демократизацією відносин між керуючими й керованими, (в) розширенням самоврядування й ролі колективів працівників правоохоронних органів, (г) гласністю, (д) розвитком критики й самокритики, (е) залученням населення до оцінки всіх аспектів, форм, методів і практичних результатів правоохоронної діяльності й управління нею, (є) зворотною підзвітністю суб'єктів управління в ОВС об'єктам управління в цій структурі (з одного боку, підлеглим працівникам ОВС, з іншого – населенню) і т.д.

Подальший прогресивний розвиток теорії управління у сфері правоохоронної діяльності й загальної теорії управління в ОВС передбачався шляхом *соціологізації, психологізації й математизації* (при необхідності їх комплексної нерозривної й інтегративної єдності та за умови забезпечення провідної ролі правових наук). Актуалізація названих напрямків розвитку теоретичних засад управління в ОВС об'єктивно зумовлювалася необхідністю всебічного комплексного й цілеспрямованого використання в дослідженнях управлінської проблематики суспільно-історичних законів, законів розвитку особистості, людських спільнот, громад і колек-

тивів, а також логіко-математичних, у тому числі й кібернетичних законів, без застосування яких неможливо поглиблене вивчення будь-яких масових й у певному розумінні статистичних явищ і процесів, тим паче управління ними (у нашому випадку – управління спільнотами чи колективами людей або значною чисельністю так званих випадкових особистостей, зокрема, законслухняних громадян чи правопорушників).

При цьому *соціологізація* припускала залучення в науковий обіг теоретико-методологічних засад і досягнень суспільствознавства, у тому числі загальної і конкретних соціологічних теорій, досягнень державно-правових та інших юридичних наук, кримінології тощо, а також соціологічне обґрунтування цілей, критеріїв, принципів і методів управління в досліджуваній сфері, використання соціологічних методів дослідження та ін. Необхідною умовою соціологізації було усвідомлення вченими і практиками того, що найближчим умовним генетичним шаром управлінського знання є суспільствознавство. Виявлені ним загальні соціальні закони, приватні соціологічні закономірності, безумовно, детермінують також основні закономірності управління, у тому числі безпосередньо управління правоохоронною діяль-

ністю й загальне управління в ОВС. Ось чому вони й повинні бути враховані в наукових дослідженнях і пошуках шляхів підвищення ефективності управління в ОВС.

*Психологізація* означала поворот до вивчення людського фактора, людинознавства, соціально-психологічного й психолого-педагогічного аспектів механізму управління й управлінських відносин і до залучення в науковий обіг теоретичного й методичного багажу соціальної та юридичної психології, психології й педагогіки управління. Обов'язковою умовою цього напрямку розвитку правової теорії управління в ОВС було відновлення уявлення про управління як діяльність значною мірою суб'єктивну й таку, що здійснюється стосовно будь-яких людських спільнот. Характеристика ж останніх включає й такі компоненти, як інтелект, воля, соціальні ролі, неформальні відносини, психологічні й психічні особливості особистості з її потребами, інтересами, очікуваннями, мотивами тощо. Цим пояснюється те, що вимога науковості при аналізі проблем управління в будь-якій сфері соціальної практики припускала безумовне врахування суб'єктивізації об'єктивних законів і пошуки суб'єктивно-об'єктивних закономірностей.

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

*Математизація* виявлялася на практиці не стільки в розширенні застосування для вивчення проблем управління формалізованих математичних методів, що з успіхом використовуються в інших галузях науки, скільки в розробці нових методів і моделей, адекватних досліджуваній соціально-правовій сфері. Головне завдання при цьому полягало у формуванні власної управлінської так званої «математичної метрології», адаптованої до теорії управління в ОВС і придатної, зокрема, для виміру і прогнозування стану злочинності та інших правопорушень, розробки відповідних загальних і спеціальних прогнозів, відповідного кримінологічного прогнозування та планування й організаційно-правового проектування, визначення ресурсних витрат тощо, у тому числі й планування заходів щодо майбутньої раціоналізації правоохоронної системи, формалізації критеріїв оцінки ефективності її

функціонування й управління нею, оптимізації управлінських рішень та ін.. Використання логіко-математичного підходу було наслідком усвідомлення того, що науково обґрунтоване управління само по собі неможливе без оперування математичними методами, як науковим інструментарієм, без застосування обчислювальної й комп'ютерної техніки, що й зумовило відкриття наступної епохи їх запровадження у практичну діяльність ОВС.

Треба зазначити, що й сьогодні всі ці напрямки розвитку теорії управління в ОВС не втратили своєї актуальності. Вони потребують належної уваги фахівців, учених і практиків, а їх інтенсивна розробка здатна забезпечити подальший розвиток юридичної науки, покращання результативності діяльності органів внутрішніх справ і підвищення ефективності правоохоронної практики.

**Список літератури:** 1. *Аванесов Г.А., Игошев К.Е.* Основополагающие теории и методологии профилактики правонарушений. – М.: Акад. МВД СССР, 1976. – 443 с. 2. *Аванесов Г.А.* Криминология и социальная профилактика: Учебник. – М.: Акад. МВД СССР, 1980. – 525 с. 3. *Аванесов Г.А.* Криминология. Прогностика. Управление: Учеб. пособие. – Горький: Горьк. ВШ МВД СССР, 1975. – 424 с. 4. *Алексеев А.И.* Индивидуальная профилактика рецидива преступлений. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1975. – 104 с. 5. *Алексеев А.И.* Правовые основы профилактики преступлений органами внутренних дел. – М.: Моск. ВШ МВД СССР, 1980. – 124 с. 6. *Антонян Ю.М., Блувштейн Ю.Д.* Методы моделирования в изучении преступника и преступного поведения. – М.: Моск. ВШ МВД СССР, 1974. – 154 с. 7. *Антонян Ю.М.* Социальная среда и формирование личности преступника (неблагоприятные влияния на личность в микросреде): Учеб. пособие. – М.: Акад. МВД СССР, 1975. – 158 с. 8. *Блувштейн Ю.Д.* Криминологическая статистика: Статистические методы в анализе оперативной обстановки в управлении в ОВС. – Минск: Минск. ВШ МВД СССР,



## **Проблеми адміністративного, господарського та фінансового права**

---

1981. – 95 с. **9. Блувштейн Ю.Д.** Система субъектов управления и тактика профилактики правонарушений. – М.: Акад. МВД СССР, 1980. – 164 с. **10. Бушуев Б.С.** Методы исследования операций в управленческой деятельности органов внутренних дел. – М.: Акад. МВД СССР, 1977. – 162 с. **11. Вицин С.Е.** Наука управления в сфере правопорядка. Проблемы управления в сфере борьбы с преступностью и охраны общественного порядка. – М.: Акад. МВД СССР, 1980. – 196 с. **12. Вицин С.Е., Москвин А.И.** Методологические основы прогнозирования в управленческой деятельности в сфере обеспечения правопорядка. – М.: Акад. МВД СССР, 1982. – 123 с. **13. Информатика в органах внутренних дел:** Учеб. пособие / Под ред. **Н.Я. Швеца.** – К.: НИ и РИО КВШ МВД СССР, 1989. – 216 с. **14. Ипакян А.П.** Понятие и научно-методические основы выработки управленческих решений в ОВД. – М.: Акад. МВД СССР, 1986. – 144 с. **15. Ипакян А.П.** Оперативная обстановка: методологические вопросы моделирования: Учеб. пособие. – М.: Акад. МВД СССР, 1982. – 87 с. **16. Калужный Р.А.** Научно-технический прогресс в деятельности правоохранительных органов. – К.: РИО КВШ МВД УССР, 1990. – 160 с. **17. Малков В.Д.** Теория управления в сфере правоохранительной деятельности. – М.: Акад. МВД СССР, 1990. – 248 с. **18. Малков В.Д.** Контроль в управленческой деятельности ОВД. – М.: Акад. МВД СССР, 1976. – 184 с. **19. Туманов Г.А.** Организация исполнения управленческих решений в органах внутренних дел. – М.: ВШ МВД СССР, 1971. – 127 с. **20. Сущенко В.Д., Присяжний С.В., Коваленко О.І.** Сучасний процес управління в органах внутрішніх справ. – К.: Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 352 с.

*Надійшла до редакції 13.01.2009 р.*

**УДК 347. 73**

**М.А. Перепелица, канд. юрид. наук**  
*Национальная юридическая академия Украины*  
*имени Ярослава Мудрого, г. Харьков*

### **ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА СПЕЦИАЛЬНОЙ ФИНАНСОВОЙ КОМПЕТЕНЦИИ И СОДЕРЖАНИЕ ЕГО ВЛАСТВУЮЩИХ ПОЛНОМОЧИЙ**

Деятельность в сфере публичных финансов присуща всем государственным органам. Эта связь осуществляется посредством методов финансовой деятельности – мобилизации, распределения, использования публичных денежных фондов, проведения контроля за этими про-

цессами. Государственные органы реализуют свои полномочия по указанным направлениям в 2-х аспектах: либо эта деятельность является для них основной и определяющей, либо они созданы государством не с целью выполнения финансовых функций, а наряду со своими