

УДК 342.9

С. В. Зливко*кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу Академії Державної пенітенціарної служби України***ОБҐРУНТУВАННЯ ОСНОВНИХ ПРИНЦИПІВ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКА**

Набуття Міністерством юстиції України повноважень із виконання кримінальних покарань стало новим викликом для всієї системи кримінальної юстиції через кардинальну перебудову структури та статусу, що, природно, відобразилось на її діяльності, а точніше, привело до отримання реальної можливості закладення нових передумов пенітенціарної діяльності. Надто важливим у цій ситуації видається необхідність зберігати курс на подальшу розбудову служби виконання покарань як цивільної, правоохоронної, але пенітенціарної, позбавленої зайвих, невластивих їй функцій. Оновлення кадрового потенціалу системи є запорукою успішних змін. Подібне твердження знаходить повне розуміння з боку відомства юстиції, яке на конкурсних засадах проводить відбір на більшість посад служби. Не є винятком служба з питань виконання кримінальних покарань та пробації. Основні причини запровадження нової кадрової політики органів юстиції: функції, що дублюються в структурі органів юстиції; бюрократія; побутова корупція; відсутність мотивації в держслужбовців через низьку заробітну плату; неефективна організаційна структура, велика кількість керівників відносно загальної кількості співробітників (1 керівник – 9 працівників); низька ефективність роботи органів юстиції; подвійне підпорядкування; дефіцит кваліфікованих кадрів [1]. Звичайно, якість роботи та її результативність прямо залежать від професіоналізму персоналу та компетентності керівника, який є об'єднувальною гілкою і визначальним фактором одночасно. Міністерство юстиції України наприкінці 2016 року провело конкурси на вакантні посади керівників новоутворених структурних підрозділів у сфері виконання покарань та пробації, який показав проблему формування якісного керівного корпусу цієї служби. Одним із ключових факторів, який впливає на здатність особи брати на себе відповідальність зі здійснення керівництва в системі виконання покарань, є знання загальних та спеціальних закономірностей функціонування цієї системи, а відповідно, чітке розуміння організаційних процесів, з якими доведеться мати справу. На тлі цього управління, як процес упорядкування відносин та вплив на них, має здійснюватися винятково на поєднанні канонів досвіду та сучасного бачення менеджменту в пенітенціар-

ній сфері. Отже, формування та врахування принципів управлінської діяльності є актуальною вимогою для сучасного керівника.

Необхідність обґрунтування основних принципів управління у сфері виконання покарань та сутності реалізації їх в діяльності керівника викликані сучасними реаліями життя і становлять значний інтерес для дослідження. Різні аспекти проблем державного управління, обґрунтування та сутності реалізації його основних принципів, реформування сучасної кримінально-виконавчої системи досліджуються в наукових працях Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Є. Бараша, С. Гречанюка, Н. Нижник, В. Пузирного, М. Ребкала, А. Саймона, А. Файоля, Ц. Ямпольської.

Однак на сучасному етапі проблематика управлінської діяльності керівників в службі виконання покарань та пробації не знайшла належного відображення в правовій науці, що потребує проведення наукових розробок багатьох напрямків у цій царині. Одним із них є проблематика принципів управлінської діяльності керівника в системі виконання покарань.

Метою статті є обґрунтування основних принципів управління у сфері виконання покарань та дослідження особливостей їх реалізації в діяльності керівника.

Взагалі, сам процес функціонування системи виконання покарань характеризується складністю і високою концентрацією стресовості, що зумовлено специфікою процесу виконання та відбування кримінальних покарань. Професійна діяльність керівників характеризується такими стресорами: інформаційне навантаження та невизначеність; дефіцит часу; міжособистісні конфлікти; поліфокусність управлінської діяльності; несприятливі фактори зовнішнього середовища [2, с. 272]. Керівник як менеджер та особа, наділена найбільшими можливостями в конкретно взятому органі або установі, повинен відповідати багатьом стандартам, які в сукупності забезпечують якісний організаційно-управлінський процес. Як зазначає В.Г. Хирний, специфіка пенітенціарної системи України полягає в тому, що вона являє собою складне, таке, що перебуває в постійному розвитку, ієрархічно побудоване, багатифункціональне системне утворення державно-правової природи, яке виконує комплекс завдань щодо

порядку і умов виконання та відбування кримінальних покарань із метою захисту інтересів суспільства і держави шляхом створення умов для виправлення і ресоціалізації засуджених, запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами, а також запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню із засудженими [3, с. 172]. Звичайно, зазначене твердження автора дозволяє сформулювати уявлення про складність роботи керівника в цій системі, адже варіативність завдань, динаміка функціонування, поєднані зі складним спецконтингентом, достатньо специфічним персоналом, свідчать про високу відповідальність та постійну напруженість роботи. Звертаючись безпосередньо до проблематики принципів управлінської діяльності керівника, слід зауважити, що чинне законодавство про службу виконання покарань передбачає тільки загальні принципи, на якій базується її діяльність. Звичайно, що такий стан для загальноконцептуального рівня є виправданим. По суті, визначаючи загальні принципи функціонування, законодавець сформував загальні вимоги для працівників служби, яким саме чином вони повинні здійснювати власну діяльність. При цьому ці принципи повинні відображати та знаходитись у зв'язку з основами процесів виконання та відбування кримінальних покарань, які передбачені кримінально-виконавчим законодавством. Отже, стаття 2 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» передбачає, що основними принципами діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України є: 1) законність; 2) повага та дотримання прав і свобод людини та громадянина; 3) гуманізм; 4) позапартійність; 5) єдиноначальність; 6) колегіальність під час розробки важливих рішень; 7) взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, благодійними і релігійними організаціями; 8) відкритість для демократичного цивільного контролю [4]. Натомість ці принципи можуть бути охарактеризовані винятково як загальні стосовно конкретних управлінських засад, на яких ґрунтується діяльність керівника. Їх існування виконує роль орієнтирів, на які повинен зважати керівник, а також своєрідними межами дозволеної поведінки в цій сфері.

Наведемо деякі теоретичні сентенції, які дозволять зрозуміти природу принципів управлінської діяльності в системі виконання покарань. Зокрема, Ц.А. Ямпольська під принципами управління розуміє об'єктивно зумовлені начала, відповідно до яких відбувається управління, на основі яких воно функціонує [5, с. 5]. Н.Р. Нижник вважає, що принципи державного управління – це об'єктивні закономірності і відносини суспільно-політичної природи, що визначають зміст, організацій-

ну структуру та життєдіяльність компонентів державного управління. Вони сформульовані у вигляді певних наукових положень, закріплених у своїй основі правом, та застосовуються в теоретичній і практичній державно-управлінській діяльності людей [6, с. 162]. Принципами управління є встановлені людьми правила поведінки, якими користуються різні суб'єкти управління (суб'єктивна категорія), а також такі, що відображають об'єктивно існуючі зв'язки і залежності різних аспектів, елементів і сторін в управлінських відносинах (об'єктивна категорія) [7, с. 110–111]. З.М. Пушкар, М.І. Петейчук зазначають, що принципи управління є узагальненням практичного позитивного управлінського досвіду і ґрунтуються на певних законах і закономірностях суспільного розвитку. Дотримуючись принципів в управлінській діяльності, керівник намагається досягнути поставленої перед собою та колективом мети. Основними управлінськими принципами згадані авторки виділили такі: повага до людини; контроль за виконанням рішень; науковість; професійне зростання працівника [8, с. 110–111]. Корисним для нашого дослідження ми вбачаємо думку А.В. Пшонки, який зазначав, що, будучи єдиною, система принципів поділяється на три підсистеми: інституціональну (загальні принципи), функціональну (принципи процесуального характеру) й організаційну (принципи організації певної системи). Названі принципи хоча й пов'язані між собою, утворюють самостійні галузеві підсистеми, кожна з яких відрізняється сферою поширення і призначенням. Так, інституціональні принципи фіксують загальні відносини, що виникають під час запровадження певного інституту в суспільстві, окреслюють його місце в системі поділу влади й загальних засад відносин з іншими державними та приватними інститутами. Функціональні – стосуються певних процесуальних відносин. Організаційні – звернені до відносин, що виникають із приводу організації системи, структури органів, тобто у зв'язку з організаційними відносинами. Принципам властива мінливість, тому що вони є своєрідним відображенням законів суспільного розвитку, закономірностей управління, ціннісних основ суспільства. Як правило, нові управлінські засади з'являються на основі нового досвіду, аналізу, осмислення й узагальнення різних сфер практичної діяльності людей [9, с. 30]. Ця наукова розробка дозволяє нам говорити про досить розробленість проблеми принципів управління й існування достатньо різних точок зору. Зважаючи на зазначене, можемо констатувати таке:

1) принципи управління як база для здійснення управлінського процесу відіграє стабілізуюче значення і формує стандарт певної управлінської поведінки;

2) принципи управління є статичним явищем, яке трансформується винятково в разі змін істотних умов діяльності (наприклад, для системи виконання покарань істотними можуть визнаватися зміна статусу служби, збільшення (зменшення) повноважень, зміна пріоритетів діяльності, корегування методів та форм роботи тощо);

3) погоджуємось із думкою науковців про комплексність розуміння категорії «принцип», з одного боку, як методологічної основи діяльності; з іншого, – як системи, яка визначає матеріальну та функціональну базу діяльності;

4) принципи зумовлюють процес управління і повинні враховувати закони управління та обстановку, в якій воно здійснюється;

5) принципи в управлінні повинні бути підкріплені правовими нормами, що дозволить забезпечити їх реалізацію в певних правових рамках, стандартах.

Традиційно в теорії управління виділяється така система принципів:

– загальні – принципи системності, об'єктивності, саморегуляції, зворотного зв'язку, додатковості, оптимальності, інформаційної достатності, еволюціонізму, імовірності, демократизму, гласності, змагальності, провідної ланки, стимулювання;

– окремі – принципи, що застосовуються в різних підсистемах чи сферах суспільства (економічній, соціально-політичній, духовній), і принципи, що використовуються під час аналізу різних суспільних явищ, організацій, інститутів;

– організаційно-технічні – принципи єдиначальності, поєднання регіонального та місцевого управління, конкретності, поділу праці, скалярний принцип, принцип ієрархії, єдності розпорядництва, одного начальника, делегування повноважень, діапазону управління [10, с. 166–187].

Видатний вчений у галузі управління Г.В. Атаманчук розробив таку класифікацію принципів державного управління: 1) суспільно-політичні принципи, сформульовані в результаті пізнання соціальної природи державного управління, загальних закономірностей і основних особливостей його розвитку; 2) функціонально-структурні принципи, що абстраговані за допомогою дослідження взаємодій компонентів суб'єкта та об'єктів державного управління і розкривають закономірності структури державно-керуючих впливів; 3) організаційно-структурні принципи, що відображають характер, закономірності та специфіку організаційної структури державного управління (головним чином системи його органів) та постають відправними моментами під час її формування й удосконалення, а також під час організації державно-управлінських впливів; 4) принципи державно-управлінської діяльності, що розкривають закономірності, відносини і взаємозв'язки ме-

тодів, форм і стадій управлінської діяльності державних органів під час формування та реалізації управлінських функцій і підтримки власної життєздатності критерію [11, с. 141]. Принципи роботи управлінця (керівника) мають більшу специфікацію стосовно загальних принципів управління і виражають особливості як сфери діяльності, так і процесів керівництва. Наприклад, принципи діяльності керівника державного органу, що має статус державного службовця, І.Л. Олійник класифікує таким чином: соціально-політичні (законність, принцип дотримання прав людини та громадянина, гласність, публічність, відкритість, політична неупередженість, принцип захисту прав тощо) та організаційно-функціональні (компетентність, нормативність діяльності, відповідальність, принцип обов'язковості виконання рішень вищих керівників; принцип кар'єри, підконтрольність та підзвітність, об'єктивність та неупередженість під час прийняття управлінських рішень тощо) [12]. Існування окремої специфічної сфери, в якій здійснюється управління, зумовлює набір інструментів (методів, прийомів, способів), яким здатен оперувати керівник, а також межі керівного впливу. Продовженням цієї думки може бути система принципів організаційних технологій у правоохоронній сфері, до яких, зокрема, В.М. Кличников відносить:

- 1) обумовленість функцій організації її цілями;
- 2) обумовленість структури організації її функціями;
- 3) оптимальне поєднання інтра- й інтрафункцій;
- 4) оптимальне поєднання організаційних орієнтацій;
- 5) оптимальне поєднання ціннісних орієнтацій співробітників;
- 6) потенційну імітацію;
- 7) природний ритм.

Ці принципи реалізуються апробованими методами: 1) орієнтації, 2) інструктування, 3) оптимального розподілу ресурсів, 4) спрямованої ідентифікації, 5) неформальних контактів, 6) неформальній конвенції, 7) резервних варіантів, 8) значимого порівняння, 9) порівняльних успіхів, 10) загальних переживань [13, с. 69]. Цей досить новаційний та функціональний підхід до формування уявлення про принципи управлінської діяльності поступово підводить нас до можливості здійснювати аналіз особливої сфери управління – організації процесу виконання кримінальних покарань, який, натомість, також організовується самостійними інституціями юстиції, які мають організаційні та управлінські структури і наділені власними специфічними закономірностями та ознаками. Із цього приводу М.М. Ребало зазначає, що систему принципів державного управління у сфері виконання покарань становлять загальні та спеціальні принципи, які відображають

специфіку державного управління у сфері виконання покарань. Натомість їх сутність може бути прямо пов'язана з реалізацією кримінально-виконавчої політики, ключовими засадами якої є впровадження нових засобів виправлення і ресоціалізації засуджених, спрямованих на додержання прав і свобод людини і громадянина, недопущення приниження честі і гідності особи на стадії відбування покарання та повернення суспільству законослухняної людини [14, с. 169]. Якщо звернутись до розуміння принципів політики у сфері виконання кримінальних покарань, то бачимо, що під останніми І.С. Михалко розуміє базові правові стратегічні положення, моральні засади та основні напрямки діяльності політики у сфері виконання кримінальних покарань на сучасному етапі, головним правовим «провідником» яких виступає Кримінально-виконавчий кодекс України та інші нормативні акти цієї галузі [15, с. 71]. Самі ж принципи згаданий автор класифікує таким чином: по-перше, всі перелічені в ст. 5 КВК України принципи кримінально-виконавчого законодавства, виконання і відбування покарання (принцип невідворотності виконання і відбування покарань, законності, справедливості, гуманізму, демократизму, рівності засуджених перед законом, поваги до прав і свобод людини, взаємної відповідальності держави і засудженого, диференціації та індивідуалізації виконання покарань, раціонального застосування примусових заходів і стимулювання законослухняної поведінки, поєднання покарання з виправним впливом, участі громадськості в передбачених законом випадках у діяльності органів і установ виконання покарань); по-друге, принципи, вироблені практикою та наукою: принцип мінімальності правових обмежень прав і свобод засуджених; принцип економії кримінальної репресії; принцип пріоритетного розвитку заохочувальної політики над репресивною; принцип ресоціалізації та адаптації засуджених, що відбули покарання; принцип пріоритету заходів соціально-педагогічної корекції особи засуджених; принцип удосконалення виховної і оперативно-розшукової роботи із засудженими; принцип підвищення відкритості кримінально-виконавчої системи та націленість її на співпрацю з громадянським суспільством; принцип удосконалення інститутів прогресивної системи відбування покарання [15, с. 72]. Ці принципи мають для нашого дослідження значення «маяків», адже саме означені загальні принципи кримінально-виконавчої сфери визначають межі та специфіку сфери управління, з якою зіштовхується конкретно взятий керівник системи виконання покарань.

Таким чином, управління у сфері виконання покарань, як і будь-яка система, базується на фундаментальних основах – принципах управління, що відображають її найсуттєвіші риси, які є

основою її стабільного функціонування в сучасних умовах реформування кримінально-виконавчої служби. Слід зазначити, що управління як процес упорядкування відносин та вплив на них має здійснюватися винятково на засадах поєднання канонів досвіду та сучасного бачення менеджменту в пенітенціарній сфері. Отже, формування та врахування принципів управлінської діяльності є актуальною вимогою для сучасного керівника. Беручи до уваги відсутність належного правового регулювання принципів управління у сфері виконання покарань, доцільним є проведення подальших наукових досліджень у цьому напрямі.

Література

1. Нова кадрова політика Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://izbirkom.org.ua/news/Zaschita-grajdanskikh-prav-12/2015/Nova-kadrova-politika-Ministerstva-justitsii-Ukraini-1604>.
2. Курлянд З.Н. Педагогіка вищої школи [текст] / З.Н. Курлянд. – К. : Знання, 2008. – 399 с.
3. Хирний В.Г. Організація та засади управління пенітенціарною системою України : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / В.Г. Хирний ; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2012. – 192 с.
4. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23 червня 2005 року № 2713-IV // Відомості Верховної Ради – 2005 – № 30 – Ст. 409.
5. Ямпольская Ц.А. О принципах государственного управления. Некоторые методические аспекты / Ц.А. Ямпольская // Советское государство и право. – 1967. – № 3. – С. 3–5.
6. Нижник Н.Р. Природа та зміст адміністративної реформи в Україні / Н.Р. Нижник // Реформування державного управління в Україні: Проблеми і перспективи / наук. кер. В.В. Цветков. – К. : Оріяни, 1998. – С. 154–191.
7. Кунев Ю.Д. Взаємодія органів внутрішніх справ і громадських формувань з охорони громадського порядку як елемент державного управління у сфері правоохоронної діяльності / Ю.Д. Кунев // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2000. – № 2. – Ч. 1. – 2000. – С. 108–117.
8. Пушкар З.М., Петейчук М.І. Управлінська діяльність: принципи, цінності та стиль управління у ВНЗ / З.М. Пушкар, М.І. Петейчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/2832/1/%D0%A3%D0%94%D0%9A%20%20658.pdf>.
9. Пшонка А.В. Принципи кадрової роботи в органах прокуратури / А.В. Пшонка // Наше право. – 2013. – № 3. – С. 29–36.
10. Общая теория управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук, А.А. Беляев, К.И. Варламов, А.П. Иванов ; редкол.: А.А. Беляев и др. – М. : [б. и.], 1994. – 300 с.
11. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – 301 с.
12. Олійник І.Л. Принципи діяльності керівників державних органів, які мають статус державного службовця / І.Л. Олійник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Pchdu/2012_2/015.pdf.

13. Клычников В.М. Организационные технологии в системе управления правоохранительными органами: теоретико-методологический аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / В.М. Клычников. – М. : РГБ, 2003 – 198 с.

14. Ребкало М.М. Державне управління у сфері виконання покарань (організаційно-правовий аспект) : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / М.М. Ребкало ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К., 2008. – 210 с.

15. Михалко І.С. Поняття принципів політики у сфері виконання кримінальних покарань / І.С. Михалко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. – 2014. – Вип. 9–2 (2). – С. 71–72. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_9-2\(2\)_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_9-2(2)_23).

Анотація

Зливко С. В. Обґрунтування основних принципів управління у сфері виконання покарань та особливості їх реалізації в діяльності керівника. – Стаття.

У статті аналізуються основні принципи управління у сфері виконання покарань. Автором показаний зв'язок принципів кримінально-виконавчої політики та принципів управління у сфері виконання покарань, означено проблематику принципів управлінської діяльності керівника в системі виконання покарань. Обґрунтовано думку про те, що формування та врахування принципів управлінської діяльності є актуальною вимогою до сучасного керівника.

Ключові слова: принципи управління, керівник, управлінська діяльність, сфера виконання покарань.

Аннотация

Зливко С. В. Обоснование основных принципов управления в сфере исполнения наказаний и особенности их реализации в деятельности руководителя. – Статья.

В статье анализируются основные принципы управления в сфере исполнения наказаний. Автором показана связь принципов уголовно-исполнительной политики и принципов управления в сфере исполнения наказаний, определена проблематика принципов управленческой деятельности руководителя в системе исполнения наказаний. Обоснована мысль о том, что формирование и учет принципов управленческой деятельности является актуальным требованием к современному руководителю.

Ключевые слова: принципы управления, руководитель, управленческая деятельность, сфера исполнения наказаний.

Summary

Zlyvko S. V. Grounds for main principles of management in penal system and peculiarities of the manager's activity implementation. – Article.

The author analyses the main principles of management in penal system, show the links between principles of criminal and executive policy and management principles in penal system. The author notes the problems of manager's activity principles in penal system. Forming and taking into account the principles of management activity is an actual demand of the modern manager.

Key words: principles of management, manager, management activity, penal system.