

КЛАСИФІКАЦІЯ ТА ЗМІСТ ПРИНЦИПІВ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКА У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

CLASSIFICATION AND PRINCIPLES OF THE HEAD'S ACTIVITIES IN PENAL SYSTEM

Зливко С.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного,
цивільного та господарського права і процесу
Академії Державної пенітенціарної служби*

У статті розглянуто зміст принципів діяльності керівника у сфері виконання покарань і важливість врахування їх в управлінській практиці, зокрема під час проведення реформи системи виконання покарань. Здійснюється аналіз наукових і нормативних джерел з метою визначення рівня дослідження питання щодо принципів діяльності керівника у сфері виконання покарань на доктринальному рівні. Уточнено класифікацію й проведено групування принципів діяльності керівника у сфері виконання покарань.

Ключові слова: принцип, керівник, управління, сфера виконання покарань, адміністративна діяльність.

В статье рассмотрено содержание принципов деятельности руководителя в сфере исполнения наказаний и важность их учета в управленческой практике, в частности – во время проведения реформы системы исполнения наказаний. Проводится анализ научных и нормативных источников с целью определения уровня исследования вопроса относительно принципов деятельности руководителя в сфере исполнения наказаний на доктринальном уровне. Уточнена классификация и проведено группирование принципов деятельности руководителя в сфере исполнения наказаний.

Ключевые слова: принцип, руководитель, управление, сфера исполнения наказаний, административная деятельность

The author considers the principles of the head's activities in penal system and emphasizes the importance of their use while reforming penal system. The author analyses scientific and standard sources to define the level of the research as to the principles of the head's activities penal system at the doctrine level. The author specifies the classification and groups of principles of the head's activities in penal institutions.

Key words: principle, head, management, penal system, administrative activity.

Постановка проблеми. Існування служби виконання покарань потребує постійної уваги з боку правозахисників, інститутів громадянського суспільства, особливо в умовах, коли держава позбавляє власні спеціальні інституції наглядових повноважень. Розбалансування правоохоронної системи призвело до фактичної безконтрольності діяльності установ й органів виконання покарань, що обумовлює необхідність підвищення якості управління й запровадження нових стандартів менеджерської роботи в означених інституціях і може бути досягнуто винятково на обґрунтованих засадах (принципах), які повинні сформувати чітке уявлення про методи й форми керівних процесів задля досягнення завдань і цілей трансформованої й оновленої пенітенціарної системи. Тому пошук ефективних шляхів удосконалення процесу управління сферою виконання покарань потребує насамперед теоретичного осмислення й обґрунтування новітніх принципів управління на рівні європейських стандартів. Основу всього управлінського процесу взагалі й у сфері виконання покарань зокрема формують принципи. Адже принципи як основні засади не тільки визначають напрямки, способи й методи реалізації державної політики у сфері виконання покарань, але й обов'язки суб'єктів управлінської діяльності.

Стан опрацювання. Дослідженням проблематики поняття, систематизації і класифікації принципів державного управління займалися такі вітчизняні вчені-адміністративісти, як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, І. Голосніченко, Ц. Ямпольська, Б. Лазарев та інші, а також фахівці з державного управління Н. Нижник, О. Машков, зарубіжні вчені А. Саймон, Г. Райт, Б. Гурне та ін.

Окремі аспекти дослідження цієї проблематики з урахуванням специфіки управління сферою виконання покарань зустрічаються в роботах А. Аксьонова С. Бараша, С. Гречанюка, В. Пузирного, М. Ребкала, Ю. Щедрина та ін. Але комплексного дослідження сучасної системи принципів діяльності керівника у сфері виконання покарань у вітчизняній науковій літературі немає, що обумовлює актуальність теми.

Метою статті є систематизація, характеристика й аналіз принципів діяльності керівника у сфері виконання покарань

Виклад основного матеріалу. В адміністративно-правовій науці зустрічаються як різні визначення принципів управління, так і різні підходи щодо їх класифікації. Є. Бараш зазначає, що в основу організаційно-структурної побудови системи управління (в системі виконання покарань –С. З.) повинні бути покладені такі принципи: а) єдиноначальність і персональна відповідальність; б) чітке визначення доцільного й реально здійсненого обсягу робіт для кожного структурного підрозділу й окремого співробітника; в) чітке визначення підлеглості одиниць управління, а також відповідність прав, обов'язків і відповідальності керівників [1, с. 90].

В. Пузирний, досліджуючи питання адміністративної діяльності Державної пенітенціарної служби України (далі – ДПтС України), визначив її принципи в якості методологічної основи, яка дозволяє ідентифікувати особливості цього виду діяльності за допомогою керівних ідей, базових, вихідних, основних правил, стандартів, що закріплюються в нормах, які забезпечують управління, адміністративно-юрисдикційні, адміністративні контролюючі заходи у сфері виконання покарань, а також інтеграцію служби виконання покарань до загальнодержавної системи органів державної влади [2, с. 150]. Згадана позиція автора характеризує принципи саме адміністративної діяльності, при цьому принципи управління в системі цієї діяльності виступають тільки її складовою. Ми не зовсім поділяємо такий авторський підхід, адже вважаємо, що адміністративна діяльність в системі виконання покарань за своєю суттю і є управлінням, а інші компоненти, які визначив згаданий автор, є по суті іншими управлінськими функціями в установах й органах виконання покарань.

Ю. Щедрин до загальних або основних принципів управління в системі виконання покарань відносить: принцип науковості, єдності й комплексності; єдиноначальності в управлінні; колегіальності у виробленні рі-

шень; централізації і демократизації; пропорціональності в управлінні; пріоритету функцій управління над структурою під час створення організацій, а також пріоритету структур над функціями управління в діючих організаціях; зворотного зв'язку.

Щодо особливих принципів, то вони поділяються на принципи побудови апарату й принципи його функціонування. До першої групи належать: територіально-галузевий принцип побудови апарату управління; принцип єдності (балансу) прав і обов'язків; децентралізація оперативних повноважень, лінійно-функціональний принцип. До другої – принципи, які характеризують функціонування апарату управління: плановість; єдиноначальність і колегіальність; ефективність діяльності; забезпечення управлінських рішень інформацією; циклічність і багаторівневість управлінських рішень, що приймаються; контроль за виконанням [3, с. 32]. Такий підхід автора може бути розцінений як класичний спосіб визначення системи принципів, який видається дещо застарілим і таким, що не відображає сучасних тенденцій в управлінні будь-якого органу кримінальної юстиції. У контексті цього слід згадати думку А. Аксьонова, який, аналізуючи положення організаційно-управлінської теорії у сфері виконання покарань, констатував існування наступних проблем:

- недостатньо повно проглядаються специфіка управлінської діяльності, її особливості, практична значимість, які виявляються саме в ході реалізації управління в конкретній галузі суспільних відносин, в цьому випадку – кримінально-виконавчій системі;

- втрачається зв'язок загальнотеоретичних, методологічних положень з практичною діяльністю, зв'язок методологічних основ з управлінням з його галузевими видами; останні в цьому випадку фактично втрачають організаційний управлінський зміст, який розглядається з позицій і в інтересах неуправлінських за своєю природою галузях знання – політичних, економічних, правових тощо, використовують їх методи, як наслідок набувають вид, форму й зміст цих галузей знання;

- суттєво ускладнюється, а інколи фактично втрачається можливість професійного підходу до розуміння й реалізації на практиці процесів управління;

- ускладнюється перевірка ефективності практики управління; відбувається надмірний відхід до абстрактної теорії або матеріал будується на емпіричній основі, в якій переважає стихійний підхід до управління [4, с. 121].

На перший погляд, такий достатньо загальний підхід до формулювання проблемних моментів управління в системі виконання покарань не стосується формулювання принципів управлінської діяльності, однак без правильного визначення методологічних засад неможливо якісно визначити засади процесів. Тому згаданий авторський підхід видається нам важливим і дозволяє більш виважено підходити до формування системи принципів управлінської діяльності керівників в службі виконання покарань.

Уже згаданий вище В. Пузирний вказував про необхідність запровадження таких принципів управління в діяльність установ і органів виконання покарань: законність; виваженість управлінських рішень; професіоналізм; дисципліна; єдиноначальність, субординація й колегіальність; взаємоузгодженість завдань і цілей; зрозумілість; ефективність системи стимулів [5, с. 46].

Таким чином, узагальнення теоретичних напрацювань дозволяє нам визначити комплекс принципів діяльності керівника в системі виконання покарань. На нашу думку, він має наступний вигляд:

1. Загальні принципи: законності; *врахування принципів кримінально-виконавчого законодавства*; поваги й дотримання прав і свобод людини й громадянина; позапартійності; узгодження цілей діяльності пенітенціарних закладів із загальнодержавною стратегією розвитку кримінальної юстиції.

2. Організаційно-функціональні принципи: професіоналізму й компетентності; раціонального розподілу повноважень; єдиноначальності у прийнятті рішень і колегіальності в їх обговоренні; персональної відповідальності.

3. Принципи менеджменту: дисципліни; раціонального застосування методів управління; стабільності управлінських процесів; контролю якості кадрових процесів; врахування специфіки об'єкта управління; системного контролю й підконтрольності; послідовності, стійкості й мобільності.

Розглянемо ці принципи. Традиційним й одним із ключових в будь-якій діяльності публічної сфери виступає принцип законності. Природно, що діяльність, пов'язана з організацією процесу виконання кримінальних покарань, повинна базуватись на нормах права, що гарантуватиме дотримання прозорих правил і нормальних умов для осіб, які відбувають ці покарання. Фактичним індикатором успішної системи, на яку відсутні нарікання з боку громадськості й правозахисників, є безумовна реалізація норм спеціалізованого (пенітенціарного) законодавства. Керівник в системі виконання покарань зобов'язаний здійснювати власну діяльність виключно з дотриманням процедур, визначених чинним законодавством. Відхилення від нього потенційно може призвести до порушень прав засуджених осіб, персоналу, а також зловживань і прояву корупції.

Врахування принципів кримінально-виконавчого законодавства як засада діяльності керівника пов'язується з потребою розуміння тих процесів, які відбуваються в установах і органах пенітенціарної системи. Якщо керівник установи виконання покарань не розуміє, яким чином виконується покарання, як цей процес організовується й реалізується, він не здатний виконати своє пряме завдання – адмініструвати цей процес. У такому випадку виникають проблеми як в колективі конкретної установи, так і в середовищі засуджених, які не сприймають авторитет керівника, що впливає на криміногенну ситуацію, нівелює заходи реабілітації, які проводяться в установі, а також превентивні механізми на території установи.

Продовженням попереднього принципу є *повага й дотримання прав і свобод людини й громадянина в діяльності керівника*. Цей принцип передбачає запровадження стандарту управлінської поведінки, позбавленої можливості виходу за межі загальнолюдських цінностей. Спрямування персоналу на діяльність, в якій відсутні порушення прав і свобод засуджених осіб, забезпечення ефективного реабілітуючого й превентивного впливу є однією із гарантій того, що пенітенціарна система дійсно буде забезпечувати реалізацію однойменної державної функції і повертати до суспільства осіб, здатних до співжиття без вчинення злочинів. О. Гальцова щодо цього принципу зазначала, що діяльність держави має бути спрямована на забезпечення засудженим належних умов життя, які відповідали б людській гідності й нормам, прийнятним в суспільстві, гарантували особисту безпеку й зводили б до мінімуму негативні наслідки ув'язнення й відмінність між життям в установах виконання покарань і на свободі, щоб особа, яка відбуває покарання, не втратила почуття самоповаги й особистої відповідальності [6, с. 222].

Принцип позапартійності є однією з тих засад, що гарантує невтручання в діяльність керівника, а також забезпечує нейтралітет до політичної діяльності й інших процесів, що пов'язані з державними політичними процесами. Прикладом важливості цього принципу є потенційна можливість засудження представників політичних сил, що може створити конфлікт інтересів, а також виборчих процесів, які відбуваються в державі.

Узгодження цілей діяльності пенітенціарних закладів із загальнодержавною стратегією розвитку кримінальної юстиції передбачає спрямування концепції розвитку окремо взятої структурної одиниці служби виконання по-

карань (установи або органу) на цілі й завдання розвитку системи кримінальної юстиції. Слід вказати, що в умовах динамічних змін у країні дотепер відсутнє єдине розуміння того, яким саме чином повинна відбуватись і завершитись реформа системи кримінальної юстиції. Наприклад, якщо сфера ювенальної юстиції чітко обумовлена й підкріплена Указом Президента України від 24.05.2011 № 597/2011 «Про Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні» [7], то стратегія розвитку загальної системи кримінальної юстиції дотепер не передбачена.

Система загальних принципів є тим концептуальним орієнтиром, «маркером», вимогою, яка покладається в основу діяльності установ і органів виконання покарань, а разом з ними обумовлює управлінські процеси (заходи) в них. Тим самим вони складають основу діяльності будь-якої категорії персоналу й керівників зокрема.

Організаційно-функціональні принципи формують передумови для ефективної діяльності.

Принцип професіоналізму й компетентності полягає в тому, що винятково особа, яка наділена необхідною системою знань і навичок, здатна бути відповідальною за діяльність певної системи, а також приймати необхідні для якісного управління рішення. Цей принцип межує з досвідом і якісною спеціальною освітою. А. Шестаков, розглядаючи діяльність системи юстиції, одним із принципів її організації називав принцип професіоналізму. З цього приводу він зазначав, що важливою ланкою формування ринкової економіки, досягнення економічного зростання, забезпечення цивілізованого рівня життя громадян є створення ефективно працюючої професійної системи органів юстиції. Професіоналізм передбачає відповідну професійно функціонуючу систему органів юстиції, цей вид діяльності державних службовців висуває до них певні професійні кваліфікаційні вимоги щодо стажу й досвіду роботи, зокрема за освітою й більш того – за фахом освіти [8, с. 52].

Принцип раціонального розподілу повноважень означає можливість передачі (делегування) частини управлінських механізмів іншим суб'єктам, наділеним відповідним правовим статусом. Цей принцип необхідний для оперативного й швидкого прийняття й реалізації управлінських рішень. Крім того, функціональний розподіл допомагає встановити управлінські зв'язки з конкретними виконавцями за напрямками. Ю. Красовський зазначає, що керівник отримує управлінську перевагу у випадку, якщо він: розвантажив себе від багатьох управлінських справ, звільнивши час для вирішення стратегічних проблем управління; розширив коло повноважень керівників, що стоять нижче; довірив керівникам, які стоять нижче, більший обсяг роботи, стимулювавши їхню ініціативність; визначив кожному нижчому керівнику своє місце в структурі управління; змінив ставлення підлеглих до виконання своїх функцій, і вони стали виходити з того, що потрібно зробити, а не з того, що можна зробити [9, с. 30].

Принцип єдиноначальності у прийнятті рішень і колегіальності в їх обговоренні є традиційним для управління в органах правопорядку. Зокрема, А. Куліш роз'яснював, що для реалізації цього принципу керівник користується правом одноосібного вирішення питань, що входять до його компетенції. Колегіальність передбачає вироблення колективного рішення на основі думок керівників різного рівня, а також виконавців конкретних рішень [10, с. 15]. Окрім специфіки тих питань, які обговорюються, реалізація цього принципу по суті ідентична для системи виконання покарань. Натомість можливість використання досвіду й знань інших людей є безумовно позитивним фактором для усієї організації і управління й дозволяє реалізувати нові ідеї, які одна людина не завжди здатна згенерувати.

Принцип персональної відповідальності пов'язаний із попереднім і полягає в тому, що винятково керівник від-

повідальний за прийняття остаточного рішення й саме ця посадова особа повинна піклуватись про досягнення визначеного результату, прогнозувати характер наслідків усього управлінського процесу. Персональна відповідальність керівника також пов'язана з тим, що керівник – це особа, яка здійснює вплив на людей і процеси, які взаємообумовлені. Відповідальність – це невід'ємний компонент управлінського впливу, а персональна відповідальність керівника пов'язана з його авторитетом, а також встановленням її меж на рівні правових норм (притягнення до відповідальності за перевищення або зловживання владою), а також власне змістом самої управлінської діяльності.

Отже, згадана група принципів формує передумови для якісного управлінського процесу, узгодження діяльності персоналу з призначенням самої служби, а також є основою відносин керівника з колективом працівників служби.

Наступну групу принципів представляють основи менеджменту в діяльності керівника.

Принцип дисципліни. Дисципліна в діяльності будь-якого органу є тією основою, яка формує передумови для системної, комплексної діяльності персоналу на засадах взаємної поваги, необхідності дотримання встановлених правил, вказівок, заборон тощо. Як зазначають О. Крушельницька й Д. Мельничук, дисципліна – це певний порядок поведінки людей відповідно до норм права й моралі, що склались у суспільстві чи організації, сукупність дій і вчинків особистості, спосіб її життя [11, с. 196]. Отже, принцип дисципліни для керівника полягає у здатності й необхідності самоорганізації з метою впорядкування управлінських процесів, своєчасному контролі за їх виконанням.

Принципи раціонального застосування методів управління й стабільності управлінських процесів характеризують уміння й навички керівника приймати обґрунтовані й адекватні залежно від ситуації рішення, а також підтримувати організаційну систему в належному стані. Якість і правильність застосованих методів свідчать про зрілість і професіоналізм керівника. Н. Яркіна, досліджуючи економічні процеси, зазначала, що управління – це сукупність взаємопов'язаних, взаємозумовлених і взаємоузгоджених управлінських дій елементів адміністративного апарату, націлених на підвищення ефективності, максимальне використання потенціалу всіх ресурсів [12, с. 133]. Структура суб'єкта управління, велика кількість його функціональних і лінійних служб вимагають ретельного налагодження кожного її елемента й їх сукупності. Завдання організатора процесу (керівника органу) полягають у тому, щоб зробити його не тільки безперервним, але й корисним, ефективним [13, с. 49].

Від принципу *контролю за якістю кадрових процесів* залежить компетентність виконавців управлінських рішень. Професіоналізм і належні вміння останніх повинні забезпечити реалізацію покладених функцій і завдань. Некомпетентність працівників будь-якого функціонального напрямку в системі виконання покарань, з одного боку, позбавляє керівника можливості доносити свої рішення без деформації їх змісту, що спричиняє їх невірне трактування й проблеми під час реалізації; з іншого – в цілому зводить нанівець зусилля, спрямовані всім колективом на досягнення загальної мети служби виконання покарань.

Принцип *врахування специфіки об'єкта управління* в системі виконання покарань пов'язаний із необхідністю диференціації управлінського впливу й методів управлінської діяльності в залежності від того, ким управляють. Цікавою й водночас правильною є думка про те, що процес організації виконання покарання за своєю суттю є специфічною управлінською діяльністю [14, с. 30]. Специфіка означеної діяльності визначається за об'єктами управління. З одного боку, це засуджені, з іншого – персонал органів і установ. Отже, по-перше, управлінські

рішення керівників установ виконання покарань, які не закріплюються в правових актах, не мають керівного впливу на засуджених і в окремих випадках ігноруються ними; по-друге, керівник установи, як правило, застосовує до засуджених заходи кримінально-виконавчого впливу, передбачені відповідним законодавством і спрямовані на реалізацію їхнього правового статусу.

Принцип системного контролю й підконтрольності є гарантією діяльності керівника й утримує його від потенційної можливості зловживання власними повноваженнями. З іншого боку, цей принцип передбачає допоміжний інструмент управління – контроль. Він необхідний для моніторингу управлінського процесу й є запорукою досягнення результату.

Висновки. Таким чином, можна дійти висновку, що систему принципів діяльності керівника у сфері ви-

конання покарань доцільно об'єднати в такі три групи: загальні принципи (законності; врахування принципів кримінально-виконавчого законодавства; поваги й дотримання прав і свобод людини й громадянина; позапартійності; узгодження цілей діяльності пенітенціарних закладів із загальнодержавною стратегією розвитку кримінальної юстиції); організаційно-функціональні принципи (професіоналізму й компетентності; раціонального розподілу повноважень; єдиноначальності у прийнятті рішень і колегіальності в їх обговоренні; персональної відповідальності); принципи менеджменту (дисципліни; раціонального застосування методів управління; стабільності управлінських процесів; контролю за якістю кадрових процесів; врахування специфіки об'єкта управління; системного контролю й підконтрольності; послідовності, стійкості й мобільності).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бараш Є. Ю. Адміністративно-правові засади управління державною кримінально-виконавчою службою України: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Є. Ю. Бараш; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2012. – 474 с.
2. Пузирний В. Ф. Концептуальні засади адміністративної діяльності органів та установ Державної пенітенціарної служби України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В. Ф. Пузирний – Київ, 2015. – 454 с.
3. Щедрин Ю. В. Организационно-правовые основы управленческой деятельности начальника территориального органа уголовно-исполнительной системы: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 «Судебная власть; прокурорский надзор; организация правоохранительной деятельности; адвокатура» / Ю. В. Щедрин; Академия права и управления. – Рязань, 2004. – 297 с.
4. Аксенов А. А. Актуализация проблем совершенствования управления в уголовно-исполнительной системе в современных условиях развития / А.А. Аксенов // Человек: преступление и наказание – 2012. – №1 (76) – С. 120–122.
5. Пузирний В.Ф. Принципи адміністративної діяльності органів та установ державної кримінально-виконавчої служби України. / В.Ф. Пузирний // Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. – 2015. – № 3. – С. 42–48.
6. Гальцова О.В. Зміст принципу поваги до прав і свобод людини у кримінально-виконавчому законодавстві, виконанні й відбуванні покарань / О.В. Гальцова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Pz_2014_125_29.pdf.
7. Про Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні: Указ Президента України від 24.05.2011 № 597 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – Ст. 1663.
8. Шестаков А.Ф. Правовые основы организации и деятельности органов юстиции в современной России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. – М.: РГБ, 2003 (Из фондов Российской Государственной библиотеки) – 220 с.
9. Красовский Ю.Д. Если я руководитель [Текст] : монография / Ю. Д. Красовский. – Москва : Московский рабочий, 1983. – 191 с.
10. Куліш А.М. Принципи функціонування правоохоронної системи України / А.М. Куліш // Європейські перспективи № 1 ч. 2. – 2011. – С. 14–18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Evp/2011_1_2/Kulysh.pdf.
11. Крушельницька О.В., Мельничук Д.П. Управління персоналом: Навчальний посібник. – К.: Кондор. – 2003. – 296 с.
12. Яркіна Н.М. Управління підприємством як економічна категорія (теоретичні аспекти) / Н.М. Яркіна // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2014. – № 1 (76). – С. 130–136.
13. Бачило И.Л. Функции органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации / И. Л. Бачило. – М.: Юрид. лит., 1976. – 200 с.
14. Взаємодія органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України з державними та неурядовими інституціями: [монографія] / С. К. Гречанюк. – Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2011. – 400 с.