

**ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА УКРАЇНИ
УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

ЗЛИВКО СТАНІСЛАВ ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 342.951

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
КЕРІВНИКІВ ОРГАНІВ І УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ В
УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Ірпінь – 2019

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Вищому навчальному закладі «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна».

Науковий консультант:

доктор юридичних наук, професор
Гречанюк Сергій Костянтинівич,
Тернопільський національний економічний університет,
завідувач кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент
Боднарчук Олег Григорович,
Університет державної фіскальної служби України,
професор кафедри господарського права та процесу;

доктор юридичних наук, професор
Пузирний В'ячеслав Феодосійович,
Навчально-науковий інститут права і соціальних
технологій Чернігівського національного
технологічного університету,
професор кафедри трудового права, адміністративного
права та процесу;

доктор юридичних наук, доцент
Рибалка Наталія Олегівна,
Національна академія прокуратури України,
проректор.

Захист відбудеться «21» лютого 2019 року о 9 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 27.855.02 Університету державної фіскальної служби України за адресою: вул. Садова, 55, м. Ірпінь, Київська область, 08201.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Університету державної фіскальної служби України за адресою: 08201, Київська область, м. Ірпінь, вул. Університетська, 31.

Автореферат розісланий «18» січня 2019 року

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



Т. О. Мацелик

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Суттєві перетворення, що відбулись у сучасній правоохоронній системі, пов'язані з багатьма факторами, серед яких і безумовне прагнення до розбудови України як демократичної та європейської держави, в якій найвищою цінністю є людина, а її права гарантуються та забезпечуються державою. Не стали винятком і установи та органи виконання покарань, функціонування яких має особливе соціальне та державне значення, і без яких система кримінальної юстиції не здатна повною мірою забезпечити повний цикл притягнення злочинця до покарання, що в свою чергу істотно впливає на реалізацію таких вкрай важливих принципів як верховенство права та невідворотність покарання. Трансформація правового статусу системи та служби виконання покарань, що пов'язується в першу чергу з розширенням впливу Міністерства юстиції України, і подальші, відверто несистемні та не до кінця продумані реформи у сфері виконання та відбування кримінальних покарань, а також їх якісного організаційного супроводження призвели до суттєвих прорахунків, які з одного боку, загальмували поступ до розвитку, створили ситуацію, за якої реформа пенітенціарної сфери відійшла не те що на другий, фактично – на останній план, а з іншого, – суттєво вплинули на рівень злочинності в державі загалом. Можемо констатувати, що проведене реформування цієї сфери здійснило коло, яке замкнулося після повернення до адміністративної моделі, за якої оперативне управління реалізується спеціально утвореною Адміністрацією, яка по суті є аналогом існуючих до цього Державного департаменту України з питань виконання покарань або Державної пенітенціарної служби України, що засвідчило «капітуляцію» Міністерства юстиції України та констатацію неможливості глибинних та системних реформ у найближчому майбутньому. Слід додати, що до такої ситуації призвело також нехтування положеннями чинного законодавства (зокрема, Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України») і практика підзаконно-правового та відомчого регулювання тих питань, які повинні регулюватись (або вже врегульовані) на рівні закону.

На фоні цього констатуємо формування наукового вакууму та байдужості у вчених-правників до питань правового забезпечення адміністрування сфери виконання покарань. На тлі значного дослідницького ажіотажу щодо питань правового забезпечення функціонування різних правоохоронних органів проблематика адміністративно-правового забезпечення функціонування системи виконання покарань останнім часом залишена поза належною увагою. Якщо звернутись до кола правових відносин, що виникають у процесі адміністрування виконання та відбування покарань, бачимо, що нерозробленими до сих пір є питання якісного інформаційно-правового забезпечення, адміністративно-правового статусу окремих категорій працівників, державної служби, управління окремими функціональними напрямками в установах та органах виконання покарань тощо. Однією із проблем, яка також до сих пір не розроблена в сучасній правовій науці, – є

питання адміністративно-правового забезпечення діяльності керівників органів і установ виконання покарань в Україні. Отже, в більш широкому вимірі актуальність обраної теми обумовлена необхідністю подальшої наукової розробки концепції адміністративно-правового забезпечення діяльності органів і установ виконання покарань в Україні та адміністративної діяльності в означених органах та установах зокрема. На конкретно-дослідницькому рівні актуальність пов'язується з відсутністю в сучасній правовій науці комплексних наукових досліджень питань адміністративно-правового забезпечення діяльності керівників органів і установ виконання покарань в Україні, незважаючи на гостру потребу такого дослідження та системні проблеми в цій сфері, які потребують вирішення.

Вагомий науковий внесок у розробку різних аспектів державного управління й адміністративного права та процесу, що стало основою для формування концептуальних засад діяльності керівників у сфері виконання покарань, зробили вчені-юристи: В. Б. Авер'янов, Д. М. Бахрах, В. М. Бевзенко, А. І. Берлач, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний, В. В. Коваленко, Л. В. Коваль, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, В. І. Курило, Т. О. Мацелик, Р. С. Мельник, Н. Р. Нижник, О. І. Остапенко, В. П. Петков, Л. Л. Попов, Д. В. Приймаченко, Т. О. Проценко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, С. Г. Стеценко, Ю. М. Старілов, В. В. Цветков, В. К. Шкарупа та інші.

Органи та установи Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВС України) у роботі досліджувались крізь призму їх приналежності до правоохоронної системи держави, а їх функціонування – крізь призму правоохоронної діяльності, чому слугували роботи таких вчених, як: О. М. Бандурки, К. І. Беякова, В. Т. Білоуса, В. В. Долежана, В. О. Заросило, Р. В. Ігоніна, А. Т. Комзюка, Я. Ю. Кондратьєва, С. Ф. Константінова, А. М. Кучука, А. М. Новицького, В. І. Олефіра, Г. О. Радова, Н. О. Рибалки, С. В. Петкова, Т. О. Пікулі, В. М. Плішкіна, І. А. Сердюка, А. О. Собакаря, Є. Ю. Соболя, О. В. Тюріної, В. В. Шуби, О. Н. Ярмиша та інших.

Особливості адміністрування в сфері виконання покарань у своїх роботах розглядали такі науковці, як: О. О. Аксьонов, Р. В. Алієв, Є. Ю. Бараш, О. Г. Боднарчук, І. Г. Богатирьов, М. Г. Вербенський, А. О. Галай, С. К. Гречанюк, К. В. Муравйов, Н. О. Мельникова, В. А. Понікаров, В. Ф. Пузирний, М. М. Ребкало, В. І. Серов, В. І. Селіверстов, М. М. Сикал, О. Г. Ткаченко, Ю. В. Щедрін, Д. В. Ягунов та інші.

Особливо слід відзначити докторські дослідження, в яких здійснено розробку питань різних аспектів публічного адміністрування у сфері виконання покарань. Це, зокрема, роботи таких авторів, як: Бараш Є. Ю. «Адміністративно-правові засади управління державною кримінально-виконавчою службою України» (Харків, 2012); Боднарчук О. Г. «Адміністративно-правові засади протидії корупції у Державній кримінально-виконавчій службі України» (Ірпінь, 2016); Гречанюк С. К. «Теорія та практика взаємодії органів та установ Державної пенітенціарної служби України з

державними та неурядовими інституціями» (Ірпінь, 2011); Муравйов К. В. «Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань» (Київ, 2017); Пузирний В. Ф. «Концептуальні засади адміністративної діяльності органів та установ Державної пенітенціарної служби України» (Київ, 2015). Але комплексного дослідження адміністративно-правового забезпечення діяльності керівника у сфері виконання покарань у вітчизняній науковій літературі немає, що обумовлює актуальність дослідження. Окрім того, на сучасному етапі проблематика управлінської діяльності керівників у сфері виконання покарань не знайшла належного відображення в правовій науці, що потребує проведення наукових розробок багатьох напрямків у цій царині.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано відповідно до п. 4 розділу 3 Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 654-р «Про схвалення Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України»; п. 5 Розділу 7 Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, схваленої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03 березня 2016 року, в межах науково-дослідної роботи Академії Державної пенітенціарної служби України «Проблеми національного та міжнародного права» на 2017-2021 рр. (номер державної реєстрації 0117U007207).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертації є наукова розробка одного із сегментів концепції адміністративно-правового забезпечення діяльності органів та установ виконання покарань, що полягає у здійсненні комплексного дослідження правового регулювання, організаційного забезпечення та адміністративної діяльності керівників органів та установ виконання покарань, а також формуванні науковообґрунтованих пропозицій, спрямованих на покращення роботи керівників у цій сфері.

Для досягнення поставленої мети в роботі визначені такі *завдання*:

- розглянути сучасний стан та головні проблеми функціонування пенітенціарної служби, обумовлених її новим публічно-правовим статусом;
- розкрити головні особливості формування засад адміністративної діяльності на основі концептуальних актів з реформування пенітенціарної системи України;
- сформулювати систему основних принципів адміністративної діяльності керівників у сфері виконання покарань;
- визначити особливості діяльності керівників окремих правоохоронних органів та прокуратури;
- охарактеризувати керівника як суб'єкта адміністративно-правових відносин у сфері виконання покарань;
- проаналізувати правове регулювання діяльності керівника в системі

виконання покарань;

- систематизувати основні міжнародні стандарти як основу діяльності пенітенціарного управління;

- розкрити ключові аспекти застосування адміністративних процедур відбору та призначення керівників у пенітенціарній системі;

- сформулювати ключові компоненти професійної компетентності керівника в сфері виконання покарань;

- охарактеризувати значення ефективної адміністративної діяльності керівника в умовах трансформації вітчизняної Державної кримінально-виконавчої служби України;

- проаналізувати основні засади інформаційно-правового забезпечення діяльності керівника в сфері виконання покарань;

- визначити управлінські ризики в діяльності керівника в сфері виконання покарань.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають з приводу публічного адміністрування у сфері виконання кримінальних покарань.

Предмет дослідження – адміністративно-правове забезпечення діяльності керівників органів і установ виконання покарань в Україні.

Методи дослідження. Традиційно для системних наукових розробок в основу дисертації покладені положення та висновки загальної теорії пізнання. З урахуванням комплексного підходу для проведення дослідження у роботі були використані такі методи: формально-догматичний, соціологічний, порівняльно-правовий, статистичний, системно-структурного аналізу.

Формально-догматичний метод надав можливість детально проаналізувати теоретичні напрацювання, які стосуються діяльності керівників правоохоронних органів, а також різних аспектів діяльності керівників у сфері виконання покарань, що дозволило сформулювати власні термінологічні категорії, що можуть слугувати орієнтиром для змін та доповнень законодавства, а також сучасної публічно-правової теорії (п.п. 1.2, 1.3, 2.2, розділ 3). Використання соціологічних та статистичних методів надало можливість зробити узагальнення цифрових показників роботи органів та установ виконання покарань, розкрити особливості функціонування різних структурних підрозділів цих інституцій (п.п. 1.1, 2.2, 3.1, 4.1, 4.3). Використання компаративних методів надало можливість співставити різні за своєю природою аспекти функціонування керівників у сфері виконання покарань: здійснено порівняння окремих зарубіжних практик у сфері пенітенціарного управління та вітчизняної моделі керівництва; розглянуто особливості діяльності керівників різних правоохоронних органів тощо (п.п. 1.2, 2.1, 2.4, 4.1). Метод системно-структурного аналізу дозволив проаналізувати суспільні відносини щодо публічного адміністрування сфери виконання покарань в його єдності та у поєднанні різних за своєю природою напрямків функціонування (кримінально-виконавчого та адміністративного) (п.п. 1.1, 1.2, 2.2, розділ 3, 4.2, 4.3).

Під час дослідження були застосовані й інші методи пізнання. Зважаючи на комплексний характер проведеного дослідження, у дисертації використано

праці з проблем філософії, теорії та історії пенітенціарії, інформаційного права, теорії держави та права, теорії управління, менеджменту, адміністративного права та процесу, адміністративної діяльності, кримінології, кримінального процесуального права, кримінально-виконавчого права, комплексу пенітенціарних наук (психології, педагогіки тощо).

Емпіричну базу дослідження склала практика діяльності правоохоронних структур у частині їх управлінського забезпечення, функціонування органів та установ виконання покарань та їх керівників, дані офіційної статистичної інформації щодо практики організації виконання (відбування) покарань.

Наукова новизна одержаних результатів обумовлена необхідністю подальшої наукової розробки концепції адміністративної діяльності та адміністративно-правового забезпечення діяльності установ та органів виконання покарань. Дисертація є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексних монографічних досліджень адміністративно-правового забезпечення діяльності керівників органів та установ виконання покарань. Новизна роботи також обумовлена потребою поглиблення міжпредметних наукових розробок, зокрема щодо співвідношення кримінально-виконавчих та адміністративно-правових правовідносин та процедур, що виникають у діяльності органів та установ виконання покарань і мають суттєве значення для якісного забезпечення реалізації пенітенціарної функції.

Наукова новизна полягає в таких результатах:

вперше:

– адміністративно-правове забезпечення діяльності керівників установ та органів виконання покарань розглянуто в контексті частини концепцій адміністративно-правового забезпечення та адміністративної діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України і розкрито через визначення та характеристику особливого правового статусу, форм, методів та принципів діяльності, системи формування та якісної організаційної підтримки функціонування керівників означеної служби;

– діяльність керівників служби виконання покарань запропоновано сфокусувати на широкому застосуванні положень пенітенціарного управління, яке повинно стати основою якісного адміністрування в цій сфері, з цією метою визначені основні суб'єктивні та об'єктивні причини вкрай слабкого використання ідей пенітенціарної діяльності й управління в нинішній системі юстиції, а також розроблені авторські визначення категорій «пенітенціарна діяльність» (в широкому та вузькому значенні) та «пенітенціарне управління»;

– адміністративно-правовий статус керівника у сфері виконання покарань охарактеризовано в якості одного зі спеціальних галузевих статусів, що специфікується характером оперативно-службової діяльності та пов'язаний з публічним адмініструванням у сфері виконання покарань, а права та обов'язки керівників у цій сфері розподілені за критеріями належності їх до загального правового статусу працівників ДКВС України та особливостями, що характеризують керівників загальнодержавного, регіонального рівня та

керівників конкретних установ та органів виконання покарань;

– обґрунтовано необхідність видання керівником центрального рівня нормативних та адміністративних актів про забезпечення діяльності установ та органів ДКВС України щодо організації діяльності з виконання конкретних видів покарань (так званих рамкових наказів);

– інформаційне забезпечення діяльності керівника розглянуто як систему адміністративних процедур (збору (отримання), обробки, передачі, зберігання та використання, забезпечення безпеки інформації (в якості сукупності актуальних для системи виконання покарань даних), що дозволяє йому приймати ефективні та відповідні конкретній ситуації управлінські рішення;

– управлінськими ризиками в системі виконання покарань запропоновано вважати потенційне зниження ефективності реалізації кримінально-виконавчої (пенітенціарної) функції через неврахування або недостатнє врахування факторів ризику об'єктивного та суб'єктивного змісту, що обумовлено неповною реалізацією різними управлінськими ланками персоналу службового потенціалу та їх непрофесійної діяльності;

удосконалено:

– визначення правового регулювання діяльності керівника в системі виконання покарань через розуміння його як упорядкування за допомогою правових засобів відносин, що складаються в системі виконання покарань з приводу здійснення управлінських заходів, а також формування та реалізації повноважень окремої категорії посадових осіб пенітенціарної служби – керівників, які набувають формального закріплення в системі нормативно-правових актів різної юридичної сили, природа яких має комплексний характер і зачіпає сфери адміністративно-правових, пенітенціарних, кримінально-правових, кадрових (трудова) відносин;

– положення Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» щодо законодавчого закріплення вимоги про формування структури служби винятково на нормах цього Закону;

– порядок, правове забезпечення та зміст адміністративних процедур відбору та призначення керівників в сфері виконання покарань шляхом: формулювання авторського визначення підбору управлінських кадрів; формування стандартів щодо запровадження конкурсних засад відбору; пропозицій розробки та реалізації доповнень до законодавства в цій царині;

– розуміння професійної компетентності керівника у сфері виконання покарань шляхом виокремлення та аналізу трьох груп компонентів: нормативно-статусного; освітнього; особистісного, що в результаті дозволило запропонувати зміни до Кодексу етики та службової поведінки персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України та Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України».

дістали подальшого розвитку:

– дослідження організаційного зв'язку юстиції та служби виконання покарань, в результаті чого констатовано, що система публічного адміністрування в цій галузі є недосконалою та малоефективною, що

пов'язано із наявним дуалізмом управління;

- аргументування необхідності нагальної розробки закону про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій на позиціях ефективної оцінки пенітенціарного управління та забезпечення прав засуджених;

- узагальнення теоретичних напрацювань щодо визначення принципів адміністративної діяльності керівника в системі виконання покарань, що дозволило, окрім визначення, систематизувати принципи на: загальні; організаційно-функціональні; менеджменту;

- розгляд та аналіз адміністративно-правових статусів окремих правоохоронних органів, органів прокуратури України та їх керівників, у результаті чого зроблені теоретичні узагальнення й розроблені пропозиції до законодавства;

- урегулювання питань діяльності окремих категорій керівників на рівні профільного відомства через здійснення в контексті трьох напрямків: загального – який стосується правового статусу персоналу (а відповідно, стосується і керівників); спеціального – який визначає повноваження саме керівної ланки персоналу, її особливі управлінські повноваження, компетенцію, функції тощо; комплекуючого – визначає основні критерії відповідності конкретної особи керівній посаді, здатності до керівництва, а також загальні вміння (що, як правило, закріплюється у нормах, які формують засади конкурсів на керівні посади, особливі форми відбору тощо);

- обґрунтування необхідності переорієнтації дотримання міжнародних актів у сфері здійснення пенітенціарного управління з рекомендаційного характеру на пріоритетний для виконання, що повинно привести до формування національного стандарту такої діяльності;

- питання визначення інформаційної культури керівника установи (органу) виконання покарань, а також його інформаційної компетентності.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені у роботі положення, висновки, пропозиції та рекомендації були використані у:

- науково-дослідній сфері – для подальших наукових розробок адміністративно-правового забезпечення діяльності органів та установ виконання покарань (акт про впровадження Академії Державної пенітенціарної служби від 12 липня 2018 р.);

- правотворенні – сформульовано висновки, пропозиції та рекомендації, що є актуальними в удосконаленні нормативно-правових актів в сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності керівників органів і установ виконання покарань в Україні в їх практичному вираженні (довідка про впровадження від 7 серпня 2018 р., Департамент персоналу Міністерства юстиції України);

- правозастосуванні – у практичній діяльності керівників органів та установ виконання покарань для формування та удосконалення навичок адміністративної діяльності у сфері виконання покарань (довідка про

впровадження № 11-338 від 31 липня 2018 р., Державна установа «Київський слідчий ізолятор» Міністерства юстиції України);

– навчальному процесі – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право та процес», «Правові засади адміністративної діяльності», «Актуальні проблеми адміністративного права», «Судові та правоохоронні органи України» (акт про впровадження Академії Державної пенітенціарної служби від 12 липня 2018 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно з використанням останніх досягнень теорії держави і права та науки адміністративного права. Усі сформульовані в ній положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора.

Апробація результатів дослідження. Дисертаційне дослідження виконано і обговорено на кафедрі цивільного, господарського, адміністративного права та правоохоронної діяльності Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна». Теоретичні та прикладні положення та висновки дисертації обговорювались на науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах. Основні з них такі: «Ступенева професійна освіта у вітчизняному та європейському освітньому просторі» (м. Чернігів, 7 червня 2012 р.), «Актуальні питання підготовки фахівців у вищих навчальних закладах: досвід, проблеми, перспективи» (м. Чернігів, 7–8 червня 2013 р.), «Уголовная и уголовно-исполнительная политика в России и за рубежом: состояние, тенденции и проблемы совершенствования» (м. Вологда, 28–29 лютого 2013 р.), «Пенітенціарна політика держави в контексті реалізації кримінально-виконавчого законодавства: історія, сучасність та перспективи» (м. Чернігів, 28 березня 2014 р.), «Актуальні проблеми модернізації законодавства та освіти в умовах євроінтеграційного поступу України» (м. Чернігів, 27–28 жовтня 2016 р.), «Право, держава та громадське суспільство в умовах системних реформ: реалії та перспективи» (м. Чернігів, 30 листопада 2016 р.), «Концептуальні проблеми розвитку регіону в умовах децентралізації» (м. Чернігів, 26 квітня 2017 р.), «Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті інтеграційних процесів» (м. Запоріжжя, 20 травня 2017 р.), «Сучасні проблеми адміністративного права та процесу» (м. Харків, 30 червня 2017 р.), «Актуальні проблеми освіти, науки та галузевого законодавства у світлі вимог стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки» (м. Чернігів, 30 червня 2017 р.), «Інтеграція юридичної освіти, науки і практики як основа сталого розвитку кримінально-виконавчого законодавства України» (м. Чернігів, 12–13 жовтня 2017 р.), «Тенденції і перспективи розвитку інститутів права та держави» (м. Київ, 19 квітня 2018 р.), «Кримінально-виконавча система України та її роль у розбудові правової і соціальної держави» (м. Чернігів, 20 квітня 2018 р.), «Становлення громадянського суспільства в Україні» (м. Дніпро, 4–5 травня 2018 р.), «Реалії та перспективи розбудови правової держави в Україні та світі» (м. Суми, 18 травня 2018 р.).

Публікації. Основні положення та висновки дисертації опубліковано в сорока п'яти наукових публікаціях, з яких: дві одноосібні монографії; одна колективна монографія, 18 статей – у вітчизняних фахових наукових виданнях; 4 статті – у зарубіжних наукових періодичних виданнях; 5 публікацій – в інших наукових виданнях; 15 тез – у матеріалах наукових конференцій, семінарів, круглих столів.

Структура роботи. Дисертація складається з анотації, змісту, переліку умовних скорочень, вступу, чотирьох розділів, які об'єднують дванадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи становить 481 сторінок, з яких основний текст – 385 сторінок, список використаних джерел – 49 сторінок (405 найменувань), 5 додатків на 25 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, вказано на її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, охарактеризовано основні методи дослідження. Визначено його мету, завдання, об'єкт і предмет, сформульовано положення, що містять наукову новизну, висвітлено практичне значення одержаних результатів, наведено дані про апробацію результатів дисертації.

Розділ 1 «Теоретико-методологічні засади управління у сфері виконання покарань» складається з трьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Місце пенітенціарної служби в системі публічного адміністрування у сфері юстиції»* поряд із розглядом загальнометодологічних підходів до питання організації управління висвітлено сучасні проблеми організаційної побудови служби, що виконує покарання, в контексті публічного адміністрування сферою юстиції.

Зокрема зазначено, що презентований Міністерством юстиції України пакет реформ насправді свідчить про бажання «косметичних» перетворень замість системних. Тим більше, що їх реалізація в практичній площині призвела по суті до протилежного результату і появи взагалі неприбуткових служб виконання покарань функцій.

Зроблено висновок, що Міністерство юстиції не змогло якісно організувати реалізацію пенітенціарної функції та здійснити окремі напрямки правоохоронної діяльності. Зважаючи на це, в Україні відчувається необхідність сформувати пенітенціарну службу, яка б існувала в статусі самостійної служби (агентства, бюро), координувалась Кабінетом Міністрів України і була здатна самостійно відповідати за розробку і впровадження в практику пенітенціарної політики України. По суті на даний момент існує тільки одна вимога – виконувати положення статусного Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», який забезпечує усі організаційно-правові передумови функціонування служби виконання покарань. Крім того, з метою уникнення в перспективі ситуації, яка вже склалась в українській службі виконання покарань, заслугове на підтримку

думка про необхідність розробки та реалізації пенітенціарної доктрини держави. Гарантією поступального розвитку служби виконання покарань повинна стати стратегія середньострокового терміну дії, яка б закріпила комплекс правових та організаційних заходів існування пенітенціарної служби.

У підрозділі 1.2 *«Формування засад управлінської діяльності на основі концептуальних актів з реформування пенітенціарної системи України»* констатовано, що за відсутністю в період 2014–2017 років концептуального документа щодо реформи пенітенціарної системи, неповне і вибіркоче згадування цього питання у Стратегії реформи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів, відсутність питань пенітенціарних кадрів у люстраційному законодавстві, що оновило керівні кадри інших правоохоронних органів та судів, недостатньо якісний запуск антикорупційної реформи (передусім в частині роботи Національного агентства з питань запобігання корупції), питання оновлення управління сферою виконання покарань здійснювалося і продовжує здійснюватися винятково в режимі «ручного керування» з боку Міністерства юстиції України.

Під час розробки концептуальних засад реформування управління в даній галузі важливо залучати напрацювання на основі вивчення історичних документів, присвячені цьому питанню наукові моделі, які пропонували комплексне бачення реформ управлінської складової пенітенціарної системи за період незалежності України.

Також пропонується вивчення досвіду країн Європи стосовно того, як планувати стратегічні документи з прав людини щодо тієї чи іншої сфери, щоб вони були виконуваними. У частині управління кримінально-виконавчою системою автор вважає доречним оновити завдання з урахуванням процесу реформи пенітенціарної системи, визначити конкретних виконавців за участю державних органів, наукових установ, громадських інституцій включно з міжнародними.

Підрозділ 1.3 *«Основні принципи управління в сфері виконання покарань та їх врахування в діяльності керівника»* присвячено формуванню авторського бачення системи принципів діяльності керівників органів та установ виконання покарань. Такий підхід обумовлений тим, що 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 пенітенціарній сфері. Отже, формування та врахування принципів управлінської діяльності є актуальною вимогою для сучасного керівника.

В основу теоретичної моделі принципів діяльності керівників у сфері виконання покарань стали такі теоретичні узагальнення: принципи управління

як база для здійснення управлінського процесу відіграють стабілізуюче значення і формують по суті стандарт певної управлінської поведінки; принципи управління є статичним явищем, яке трансформується винятково під час зміни істотних умов діяльності (наприклад, для системи виконання покарань істотними можуть визнаватись зміна статусу служби, збільшення (зменшення) повноважень, зміна пріоритетів діяльності, корегування методів та форм роботи тощо); автор погоджується з думкою науковців про комплексність розуміння категорії «принцип», з одного боку, як методологічної основи діяльності, з іншого, системи – яка визначає матеріальну та функціональну базу діяльності; принципи обумовлюють процес управління і повинні враховувати закони управління та обстановку, в якій воно здійснюється; принципи в управлінні повинні бути підкріплені правовими нормами, що дозволить забезпечити їх реалізацію в певних правових рамках, стандартах. Отже, у роботі визначено комплекс принципів, якими повинен керуватись у своїй діяльності керівник у системі виконання покарань, і систематизовано в три групи: загальні, організаційно-функціональні та принципи менеджменту.

Розділ 2 «Керівник у пенітенціарній сфері: питання теорії та адміністративно-правового забезпечення» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Особливості діяльності керівників правоохоронних органів» на прикладі функціонування органів прокуратури, Національного антикорупційного бюро та Національної поліції України розкриті ключові аспекти формування керівної ланки та адміністративно-правовий статус керівників означених правоохоронних органів.

Зазначено, що формування нової системи правоохоронних органів шляхом їх градації та розширення кількості за рахунок ототожнення окремих функцій органів публічної адміністрації з правоохоронними є не зовсім виправданим. Крім того, застосування в законодавстві більш вузьких понять, таких, як органи правопорядку, також спричиняє певні неузгодженості, наслідком яких є розбалансування правових статусів окремих категорій працівників цих органів.

Правовий статус прокурора, який обіймає адміністративну посаду, розглянуто в якості сукупності прав, обов'язків, повноважень у сфері управління та організації конкретно взятого органу прокуратури або системи органів прокуратури, які надають керівнику повноваження формувати власну управлінську стратегію, здійснювати оперативне управління, а також виносити управлінські рішення, які закріплюються в адміністративних актах з метою забезпечення сталої, якісної та ефективної роботи ввіреного органу або системи органів.

У цілому на законодавчому рівні застосування категорії «адміністративна посада» є безумовним позитивом, який чітко відділяє прокурорів, здатних за своїми посадовими обов'язками до здійснення заходів адміністративної діяльності.

Зважаючи на відносну новизну самого Закону України «Про Національне

антикорупційне бюро України», його положення протягом останнього часу вже зазнали досить суттєвих змін, які стосувались у тому числі питань керівництва цим спеціальним органом. Після зазначених змін керівник (Директор) Національного антикорупційного бюро України отримав здатність самостійно впливати на кадрові процеси щодо осіб керівного складу центрального та територіальних управлінь і всіх інших працівників Національного антикорупційного бюро України, що свідчить про суттєву централізацію питань призначення персоналу бюро і залежність цього процесу від керівника Національного бюро. Директори територіальних управлінь Національного бюро виступають у ролі виконавців та організаторів діяльності бюро на місцях, при цьому суттєвих важелів впливу на кадрові процеси вони не мають. Система добору керівників у бюро в цілому є досить ефективною, зважаючи на багаторівневість та багатофакторність конкурсу, підвищених вимог до кандидатів, що позначається на якості відібраного персоналу бюро. Система добору працівників може бути поширеною на діяльність інших правоохоронних органів.

Аналіз законодавства про Національну поліцію дозволяє говорити про складний характер управління цим органом, наявність прямого та опосередкованого керівництва, а також залежність у багатьох питаннях від Міністерства внутрішніх справ України. Повноваження, передбачені законом, свідчать про повноту відповідальності керівника Національної поліції фактично за усі напрямки діяльності цього органу і одночасну залежність від рішень Міністра внутрішніх справ України. Автор дотримується позиції, яка обумовлена необхідністю концентрації відповідальності за якість поліцейської діяльності в одних руках, що дозволить приймати з боку керівництва ефективні кадрові рішення у випадку неякісної роботи керівника цього органу. Тому запропоновано збалансувати повноваження Міністра внутрішніх справ України та керівника Національної поліції України шляхом підвищення незалежності останнього і відходу від концепції багатосуб'єктного керівництва.

Підрозділ 2.2 «Адміністративно-правовий статус керівника у сфері виконання покарань» складається з трьох підпунктів.

У підпункті 2.2.1 «Теоретичні аспекти визначення та характеристики правового статусу керівника в сфері виконання покарань як учасника адміністративно-правових відносин» здійснено теоретичне узагальнення та визначені ключові аспекти правового статусу керівників як одного із різновидів спеціального галузевого статусу публічного службовця, що виокремлюється за характером оперативно-службової діяльності та пов'язаний з публічним адмініструванням процедур виконання та відбування кримінальних покарань і пов'язаних з ними процесів.

Авторське розуміння подальшого розвитку служби виконання покарань, серед іншого, полягає в необхідності широкого застосування положень пенітенціарного управління, що повинно стати основою якісного адміністрування в цій сфері. Натомість ідея пенітенціарної діяльності й управління зокрема в нинішній системі юстиції не розвинута взагалі. На те є

об'єктивні та суб'єктивні причини. До перших віднесено: зміну державних пріоритетів у публічній політиці у сфері виконання кримінальних покарань (курс на зменшення засуджених, а відповідно й установ та органів виконання покарань; намагання перебудови системи роботи та підготовки персоналу установ та органів виконання покарань; недостатнє фінансування; перманентна невизначеність зі статусом служби, відсутність чіткої та зрозумілої стратегії та перспективи служби; відсутність належного правового підкріплення реформ цієї сфери). До другої групи віднесено: нерозуміння з боку керівництва органів юстиції концепції пенітенціарної діяльності та управління як ядра системи виконання та відбування покарань; постійний пошук моделі керівництва на основі зарубіжного досвіду, який не завжди підходить до вітчизняної моделі функціонування системи; недостатнє оновлення персоналу (яке в принципі неможливе без зміни об'єктивних умов для функціонування служби; застосування досвіду радянської системи виправно-трудова моделі в сучасній діяльності системи виконання покарань; необізнаність керівників з новітніми методами управління, а також саботаж з їхнього боку питань перебудови відносин «персонал–засуджений» на засадах безумовного забезпечення дотримання прав та законних інтересів останніх).

У підпункті 2.2.2 «Права та обов'язки керівників у сфері виконання покарань центрального рівня» проведено аналіз правового статусу працівника ДКВС України, що надав можливості говорити про наступні групи та особливості обов'язків та прав: незважаючи на їх закріплення в законі, який має адміністративно-правовий зміст, основні обов'язки персоналу виконання покарань мають кримінально-виконавчу природу і стосуються в першу чергу питань процесів виконання та відбування кримінальних покарань, хоча їх зміст по суті може бути об'єднаний єдиним обов'язком – ефективно забезпечувати виконання вироків та виконання покарань; передбачені законом обов'язки корелюються та обумовлюють обов'язки керівників установ та органів не тільки враховувати їх в своїй діяльності, а й прямо їх забезпечувати та дотримуватись; права персоналу – це по суті інструментарій адміністративно-юрисдикційного впливу на різні категорії осіб як засуджених, так і звичайних громадян, винятком є оперативно-розшукова діяльність, яка сама по собі є особливим видом попереджувальних та припинювальних заходів; аналіз прав також засвідчує їх широке втручання в сферу прав людини, що, на погляд автора, є неприпустимим, особливо за умов відсутності на даний час додаткових наглядових механізмів, а також інших важелів забезпечити законність та дотримання прав засуджених.

Отже, «загальні» права та обов'язки, що передбачені законом та поширюються на весь персонал ДКВС України, є базовими для керівників досліджуваної сфери і стають по суті загальними засадами їхньої діяльності, щоправда, здебільшого орієнтованими на кримінально-виконавчу (а не адміністративну) функцію.

Зауважено, що в службі виконання покарань склалась парадоксальна ситуація, за якої керівник Адміністрації ДКВС України здійснює свою

діяльність без належних на те підстав, адже Положення про Адміністрацію ДКВС України на даний момент не існує або існує в утаємничений спосіб, що також не є позитивним моментом з огляду на тенденцію до широкої транспарентності правоохоронної системи. У результаті аналізу відкритих джерел зроблено висновок, що ключові повноваження цієї посадової особи сформовані в такі групи: побудови взаємовідносин (планового, звітнього, паритетного характеру) з Міністерством юстиції; кадрові повноваження (які є переважаючими); структурно-організаційні та інформаційні. Такий підхід свідчить про високу довіру до управлінського таланту та майстерності керівника, який призначається на цю посаду, адже конкретні управлінські методи та форми діяльності не підкріплюються будь-якими нормативними положеннями, окрім згадки про те, що керівник «здійснює управління». Мабуть, саме такий підхід призвів до високого ступеня недовіри суспільства до самої системи виконання покарань, а також посадових осіб, які в ній працюють. Тому, незалежно від подальшого розвитку питань нормативно-правової регламентації функціонування Адміністрації ДКВС України, на часі створення системи уніфікованих адміністративних протоколів, з конкретними критеріями та маркерами поведінки управлінця, які б дозволяли, а інколи зобов'язували його чинити за певною моделлю.

У підпункті 2.2.3 *«Організаційно-правові основи управління та правовий статус керівників міжрегіональних управлінь та установ виконання покарань»* проведено узагальнюючий аналіз правового статусу керівників територіальних управлінь, а також безпосередньо установ виконання покарань та СІЗО. Він засвідчує факт досить детальної регламентації сфери організаційної відповідальності цих категорій посадових осіб. Саме рівень конкретної установи зрештою стає тим орієнтиром, який формує пріоритети для організаційної та управлінської діяльності керівників вищого рівня, однак, як вже зазначалось, робиться висновок про необхідність уніфікації управлінських алгоритмів діяльності керівників конкретно взятих установ або органів. З цією метою запропоновано розробити, затвердити наказом Адміністрації ДКВС України та впровадити в практику Типове положення про установу виконання покарань та слідчий ізолятор, де закріпити основні управлінські форми роботи та повноваження керівників.

Підрозділ 2.3 «Правове регулювання діяльності керівника в системі виконання покарань» присвячено розгляду системи законів, підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють питання діяльності керівників у сфері виконання покарань. Головними ознаками та особливостями цього регулювання є ступінь активності (або рівні) його впливу на управлінські процеси, а також сфера регулювання. Мова йде про те, що нормативно-правові акти загальної дії (представлені здебільшого законами та окремими підзаконними правовими актами) формують повноваження та компетенцію керівників, які в подальшому здійснюють індивідуальну адміністративну (управлінську) правотворчість, яка забезпечує формалізацію конкретного управлінського рішення в сфері організації процесу та самого процесу

виконання (відбування) кримінальних покарань. У результаті аналізу системи нормативно-правових актів розроблені узагальнення та пропозиції, що відображені у висновках дисертації.

У підрозділі 2.4 «Міжнародні стандарти як основа діяльності пенітенціарного управління» зазначається, що в умовах перетворення кримінально-виконавчої системи України на пенітенціарну важливим є базування її організаційних засад на позиціях, визначених міжнародною спільнотою у стандартах з прав людини і пенітенціарної діяльності.

У процесі проведення дослідження було визначено коло міжнародних стандартів, що доречно аналізувати в сенсі управлінської діяльності керівників у пенітенціарній системі України; охарактеризовано зміст міжнародних стандартів, адресованих безпосередньо до в'язничних управлінь; сформульовано ключові принципи діяльності керівника системи виконання покарань на підставі аналізу цих міжнародних стандартів; запропоновано шляхи його впровадження у національне законодавство.

У процесі аналізу було виокремлено актуальні позиції, що можуть бути невідкладно втілені в національне законодавство:

1. Принцип неухильного додержання міжнародних стандартів пенітенціарної діяльності та прав людини в діяльності персоналу системи виконання покарань, а також розгляд розуміння та застосування цього принципу як критерію оцінки ефективності управлінських кадрів пенітенціарної системи України.

2. Запропоновано прийняття законодавчої норми, що гарантує мотивацію та захист викривачів порушень прав людини з числа персоналу та засуджених за прикладом антикорупційних викривачів за Законом України «Про запобігання корупції».

3. Запропоновано також впровадження норми, що є відображенням об'єктивно оцінюваних діяльнісних вимог щодо роботи начальника установи виконання покарань.

Розділ 3 «Адміністративно-правові засади формування керівного складу в сфері виконання покарань» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «Застосування адміністративних процедур відбору та призначення керівників пенітенціарної системи» на підставі аналізу міжнародних стандартів було визначено основні позиції щодо підбору керівного персоналу пенітенціарної системи, що включають різноманітне коло вимог. Дослідження цих засад на підставі оприлюднених умов конкурсу на керівні посади пенітенціарної служби надало можливості зробити висновок про категоричну невідповідність базовим вимогам персоналу системи оголошених і вже проведених масових конкурсів. На розвиток попереднього було сформульовано авторське бачення того, яким чином повинні бути визначені умови конкурсу на прикладі посади начальника управління ресоціалізації засуджених та адміністративних стягнень департаменту пробації. Вони містять вимоги до освіти, знань законодавства, професійної компетентності, спеціального досвіду роботи та особистісних якостей.

З метою розширення можливостей адміністративних процедур конкурсного відбору до призначення персоналу пенітенціарної служби необхідно: розширити коло осіб державної служби на всіх рівнях пенітенціарної системи за рахунок працівників рядового і начальницького складу; встановити обов'язкову вимогу специфічного конкурсу, визначеного Міністерством юстиції України, у разі першого призначення на службу та у разі призначення на певне коло керівних посад, включно із посадами начальницького складу; деталізувати умови конкурсу, визначеного Міністерством юстиції України, для існування прозорих зрозумілих правил відбору.

Важливим елементом якості організації конкурсного відбору до державної служби і, зокрема, до призначення керівного персоналу пенітенціарної служби є залучення до конкурсних комісій представників громадськості. Наголошено на невідкладній потребі Національного агентства державної служби прийняти порядок такого залучення, що сьогодні зазначено в абз. 4 п. 15 Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби (постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246), проте такого порядку не затверджено.

У підрозділі 3.2 «Професійна компетентність керівника установи виконання покарань» визначені основні характеристики професійної компетентності керівника в системі виконання покарань, якими є: освітній, особистісний, нормативно-статусний компоненти. Серед іншого констатується, що професійна компетентність завжди пов'язана з глибоким знанням специфіки сфери діяльності. Основними факторами, що впливають на розвиток професійної компетентності, є: особистісні якості (включаючи здатність до певного виду діяльності, зокрема схильність до управлінської діяльності); мотивація; стиль мислення (прогресивність, консерватизм, демократизм тощо); соціальна мобільність; саморозвиток тощо.

Профіль професійної компетентності керівника в системі виконання покарань – це межі, які визначають набір професійних якостей (освіти, умінь та навичок, досвіду, правового статусу), які, з одного боку, формують підстави для обіймання керівної посади в системі виконання покарань, з іншого, – характеризують спроможність цієї особи ефективно здійснювати свою діяльність.

Розділ 4 «Адміністративна діяльність керівника в умовах реформування пенітенціарної системи України» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 4.1 «Оновлення управлінської ролі керівника в умовах трансформації вітчизняної пенітенціарної системи» зазначено, що у процесі трансформації державної служби, реформування практично усіх галузей публічного управління надзвичайно важливим фактором є оновлення управлінської ролі та діяльності керівного складу. Діяльність керівника державного органу влади сьогодні є багатофункціональною; потребує нової моделі керівника, який насамперед орієнтується на цінності демократичної правової і соціальної держави, служіння народові України, дотримується

морально-етичних норм, здатний ефективно виконувати покладені на нього функції; ролі керівника значною мірою залежать від мотивації персоналу, здатності до самостійної роботи, поставлених завдань, цілей, складності робіт та інших факторів.

Результати авторського соціологічного опитування дозволили визначити, що сучасний керівник у системі виконання покарань за соціальними ролями – це керівник, який вимогливий до підлеглих, ставить на меті власне корупційне збагачення та націлений на виконання поставлених законом цілей системи. Вимоги керівника щодо завдань, які він ставить підлеглим, зумовлені використанням власного професійного досвіду та завданнями, що поставлені керівництвом вищого рівня. У ставленні до працівників керівник переважно гальмує розвиток своїх підлеглих або ж байдужий до їх розвитку. У формах мотивування персоналу сучасний керівник системи виконання покарань стимулює переважно загрозами та застосуванням юридичної відповідальності.

Європейський тип управління передбачає посилення акценту на відкритість системи виконання покарань до громадського моніторингу, застосування ресоціалізації через систему психолого-корекційного соціального впливу як в пенітенціарних установах, так і в системі пробації, побудова виробництва та підприємництва в установах на основі відкритої ринкової економіки, а не адміністративно-командного типу господарювання. Ці позиції вимагають від керівника системи (установи, органу) готовність співпрацювати із громадянським суспільством, місцевими територіальними громадами, місцевим самоврядуванням і бізнесовим середовищем, готовність будувати відносини із засудженими та їх соціальними контактерами на правових засадах, взаємодосяжності завдань виконання покарань, поваги до прав людини.

Узагальнення, що зроблені в підрозділі 4.2 *«Інформаційно-правове забезпечення діяльності керівника в системі виконання покарань»*, дозволяють говорити про те, що практика роботи з інформацією в системі виконання покарань, її циркуляція та розповсюдження свідчать про повний занепад усіх невеликих, але досить успішних напрацювань працівників системи виконання покарань, які проходили службу за часів ДДУПВП, ДПтС України. Фактично можна констатувати відсутність у керівництва бачення необхідності якісної роботи з інформацією, що природно відображається на принципах інформаційної діяльності, підходах до формування інформаційних ресурсів, невикористання їх у повсякденній роботі персоналу служби.

Поняття інформації в управлінні установою (органом) виконання покарань розуміється в якості системи відомостей (даних), що надходять до керівника у будь-якій із можливих форм, потрібних для правильного сприйняття ситуації, що складається у ввіреному підрозділі, з метою підготовки, формування та реалізації якісного управлінського рішення, яке є найбільш ефективним у конкретній обстановці. Особливістю цієї (управлінської) інформації є те, що від неї залежить управлінське рішення, з одного боку, і досвід та талант самого керівника, з іншого. Крім цього, інформація, яка потрібна керівнику, відрізняється від загальної інформації, яка циркулює в

системі виконання покарань і яка є досить різноманітною.

Інформація, яка використовується керівником, розподіляється на три підсистеми:

– перша (загальна) підсистема управлінської інформації обумовлює наявність у керівника таких даних: особливості місцезнаходження установи (органу) виконання покарань на конкретній території; стан злочинності в регіоні; рівень соціально-економічного розвитку регіону; злагодженість правоохоронної та судової системи та інші зовнішні фактори, які потенційно можуть мати значення для функціонування ввіреного підрозділу;

– друга (спеціальна) підсистема управлінської інформації обумовлює наявність у керівника даних про: чисельність і криміногенний склад засуджених (осіб, які перебувають під вартою/на обліку); кількість та характер вчинених в установах системи правопорушень, а також рівень забезпечення дисципліни серед спецконтингенту; наявність сил та засобів у ввіреній установі (органі), в т.ч. стан охорони та нагляду, забезпеченість зброєю, інженерно-технічними засобами охорони та нагляду тощо; якість та ефективність оперативно-розшукової роботи; стан соціально-психологічної роботи із засудженими; якість умов перебування засуджених осіб, рівень харчування, побутового, медичного забезпечення тощо; стан виробничої діяльності та рівень зайнятості засуджених, рівень їхньої заробітної платні тощо;

– третя підсистема управлінської інформації пов'язується зі здійсненням оперативного управління, це зокрема інформація про: кадровий потенціал, рівень професійності персоналу ввіреного підрозділу, характер формальних та неформальних зв'язків у колективі; потенційні загрози та ускладнення оперативної обстановки в установі (органі) виконання покарань; щоденний рух засуджених (осіб, взятих під варту, які перебувають на обліку), що включає в себе оперування даними про прибуття (етапування) осіб, розгляд питань про застосування заходів прогресивної системи (умовно-дострокове звільнення, переведення на інші види утримання тощо), звільнення засуджених осіб тощо; діяльність окремо взятих структурних підрозділів, їх поточні проблеми; актуальний документообіг (у тому числі опрацювання контролів, що надходять від вищих посадових осіб); службові відрядження.

У підрозділі 4.3 «Управлінські ризики в діяльності керівника в системі виконання покарань», поряд із теоретичним обґрунтуванням визначення цих ризиків в діяльності керівників установ та органів виконання покарань, було здійснено їх класифікацію:

1. Залежно від локалізації їх виникнення управлінські ризики можуть бути внутрішні та зовнішні. Внутрішні ризики виникають безпосередньо в установах (органах) виконання покарань і пов'язуються здебільшого з кадровим менеджментом та управлінськими прорахунками, недосконалістю організаційних зв'язків, слабким станом інформатизації сфери виконання покарань. Зовнішні управлінські ризики узагальнюють у собі систему факторів, які впливають на саму сферу виконання покарань. До них можна віднести економічні, політичні, правові, соціальні, криміногенні.

2. За адміністративним рівнем ризику можуть бути розподілені на: управлінські ризики керівника конкретної установи (або органу) виконання покарань; управлінські ризики керівників міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації; управлінські ризики керівників на рівні Міністерства юстиції України.

3. Залежно від часу виникнення управлінські ризики можуть бути розподілені на постійні та спонтанні (тимчасові, ситуативні, епізодичні).

4. Залежно від сфери виникнення ризику слід говорити про напрямки пенітенціарної діяльності, які також визначають і вид (напрямок) потенційного управлінського ризику: у сфері здійснення виховного впливу; у сфері організації охорони, нагляду, безпеки; у сфері медичного забезпечення засуджених; у сфері оперативної роботи; у сфері пенітенціарної економіки та виробництва; у сфері фінансового та матеріального забезпечення; у сфері інформаційного забезпечення пенітенціарного закладу тощо.

5. За наслідками, які можуть спричинити управлінські ризики, можна розподіляти на: інформаційні; фінансові; технічні; кадрові.

6. За ступенем прогнозованості та контрольованості: керовані ризики, умовно керовані, некеровані.

7. За характером виникнення можуть бути об'єктивні та суб'єктивні ризики.

Виділено наступні групи факторів небезпеки (прямих та опосередкованих) для персоналу, які повинні бути враховані в менеджерській діяльності керівника:

об'єктивні: географія установи (віддаленість від населених пунктів, що інколи вимагає додаткових ресурсів (часових, фізичних, матеріальних) від персоналу і впливає на оперативність виконання завдань); вид режиму установи (що обумовлює криміногенний склад спецконтингенту, а також потенційні схильності до вчинення протиправних діянь стосовно персоналу); застарілість архітектурних рішень у побудові установ, а також зношеність будівель та інженерно-технічних засобів охорони та нагляду;

суб'єктивні: низький рівень професійної підготовки персоналу, що призводить до корупційних дій, зловживання повноваженнями та їх перевищення, професійної деформації; відсутність належної мотивації професійної діяльності; складний моральний та психологічний клімат у колективі, обумовлений самою обстановкою установ та органів виконання покарань як «закритих режимних закладів»; відсутність належних умов праці та перевантаженість паперовою роботою; нездатність до організації нормального дозвілля персоналу, що призводить до накопичення професійної та соціальної втоми.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукової проблеми адміністративно-правового забезпечення

діяльності керівників органів та установ виконання покарань України. Проведене дослідження дозволило дійти низки теоретичних та практично орієнтованих висновків. Основні з них такі:

1. Ситуація дуалізму, за якої існують два паралельні центри управління, діяльність яких має під собою підзаконну правову регламентацію, з одного боку: міжрегіонального територіального органу Міністерства юстиції з питань виконання кримінальних покарань – Адміністрації Державної кримінально-виконавчої служби України, з іншого: Департаментів ДКВС України, Департаменту пробації Міністерства юстиції України, Департаменту ресурсного забезпечення ДКВС України, які по суті реалізують однакові функції та виконують ідентичні завдання, є неприпустимою. Вона потребує якнайшвидшого вирішення з метою уніфікації та зрозумілості організаційної та управлінської структури сфери виконання покарань. Радикальним способом вирішення цієї проблеми є такі заходи:

- створення Державної в'язничної служби України, у віданні якої повинні бути залишені тільки установи виконання покарань та слідчі ізолятори;
- забезпечення самостійного правового статусу цієї служби, підпорядкувавши її безпосередньо Кабінету Міністрів України;
- залишення служби пробації в якості державної, соціально-спрямованої служби у складі Міністерства юстиції України;
- прийняття статусного Закону України «Про Державну в'язничну службу та в'язничну систему України», в якому повністю та вичерпно визначити правовий статус служби та усі організаційні питання її функціонування.

Під пенітенціарною діяльністю в широкому значенні необхідно розуміти діяльність спеціальних суб'єктів (установ та органів), спрямовану на створення організаційних, правових, соціальних, виховних, духовних, культурних умов, потрібних для забезпечення процесу формування у засуджених осіб нормотипових стереотипів поведінки, які б дозволили їм після звільнення утриматись від подальшої девіантної поведінки та швидко соціалізуватись у суспільстві.

Вузький зміст пенітенціарної діяльності пов'язується з конкретними заходами, що здійснюються в межах правового регулювання цієї сфери, спрямування яких обумовлює зміну у поведінці засудженої особи, яка в кінцевому результаті спонукає її утримуватись від подальшої девіантної поведінки.

Зважаючи на такі узагальнення, авторське бачення поняття «пенітенціарне управління» пов'язується з цілеспрямованим впливом на процеси належної організації функціонування суб'єктів пенітенціарної діяльності з метою формування необхідних умов для досягнення пенітенціарного результату.

2. Після проведення аналізу урегулювання реформування управління у сфері виконання покарань на рівні концептуальних та стратегічних документів було зроблено такі висновки.

2.1. Важливий та передовий для Української держави документ – Національна стратегія у галузі прав людини – нівельований неефективним плануванням його реалізації. Ризик полягає в тому, що відповідальний суб'єкт (як правило, ключове міністерство) може одним незначним кроком показати нібито прогрес у виконанні одночасно кількох напрямів або навпаки пояснити відсутність уваги одному напрямку Стратегії тим, що аналогічне завдання міститься в іншому і за це відповідає інший орган.

2.2. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки не стала системним джерелом реформування пенітенціарної системи через недостатню експертну увагу з числа членів Ради з питань судової реформи при Президентові України цьому питанню. Тим не менше цей документ наводить низку напрямів реформування, що видаються актуальними.

2.3. Концептуальні засади реформування контрольної діяльності у сфері виконання покарань встановлені змінами до Конституції України в частині судоустрою. Водночас запропоновані зміни до прокурорського нагляду насправді є тільки перспективним баченням майбутнього. Результатами такої недостатньо глибокої реформи для управління пенітенціарною системою є наявність негативних наслідків, по-перше, прокуратура зменшить свою зацікавленість у якісній реалізації тимчасової функції нагляду в цій сфері; по-друге, керівники і персонал служби будуть більше зловживати і порушувати права засуджених, користуючись безконтрольністю; по-третє, права засуджених і якість в'язничного управління постраждають.

Тому наголошено на необхідності невідкладної розробки закону про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій на позиціях ефективної оцінки пенітенціарного управління та забезпечення прав засуджених.

3. Адміністративно-правове забезпечення діяльності керівників установ та органів виконання покарань є частиною концепції адміністративно-правового забезпечення та адміністративної діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України і полягає у визначенні та характеристиці особливого правового статусу, форм, методів та принципів діяльності, системи формування та якісної організаційної підтримки функціонування керівників означеної служби.

Адміністративно-правовий статус керівника є одним зі спеціальних галузевих статусів публічного службовця, що виокремлюється за характером службової діяльності та пов'язаний з управлінням у сфері виконання покарань.

Самі права та обов'язки керівників повинні бути розподілені за певними класифікаційними критеріями, якими можуть бути: 1) належність прав та обов'язків до загального правового статусу працівників ДКВС України; 2) специфікація прав та обов'язків керівників загальнодержавного, регіонального рівня та керівників конкретних установ та органів.

4. Управління в сфері виконання покарань, як і будь-яка система, базується на фундаментальних основах – принципах, що відображають її найсуттєвіші риси, які є основою для стабільного функціонування в умовах

реформування. Управління як процес упорядкування відносин та вплив на них має здійснюватися винятково на засадах поєднання канонів досвіду та сучасного бачення менеджменту в пенітенціарній сфері.

Узагальнення теоретичних напрацювань дозволяє визначити комплекс принципів, якими повинен керуватись у своїй діяльності керівник у системі виконання покарань. Він має наступний вигляд:

Загальні принципи діяльності в службі виконання покарань: законності; врахування принципів кримінально-виконавчого законодавства; повага та дотримання прав і свобод людини та громадянина; позапартійності; узгодження цілей діяльності пенітенціарних закладів із загальнодержавною стратегією розвитку кримінальної юстиції.

Організаційно-функціональні принципи: професіоналізму та компетентності; раціонального розподілу повноважень; єдиноначальства у прийнятті рішень та колегіальності в їх обговоренні; персональної відповідальності.

Принципи менеджменту в діяльності керівника: дисципліни; раціонального застосування методів управління; стабільності управлінських процесів; контролю за якістю кадрових процесів; врахування специфіки об'єкта управління; системного контролю та підконтрольності; послідовності, стійкості і мобільності.

5. Розглянувши адміністративно-правові статуси окремих правоохоронних органів та їх керівників (дослідження здійснювалось на прикладах органів прокуратури України, Національного антикорупційного бюро України та Національної поліції України), зроблено такі узагальнення:

по-перше, правоохоронна сфера потребує чіткості у розумінні системи та правового статусу інституцій, які повинні виконувати функції правоохорони, їх відмінності від інших органів, які наділені повноваженнями у сфері правозастосування та правозахисту;

по-друге, особлива природа спеціальних державних інституцій, які реалізують функції правоохорони, обумовлює посилену вимогливість та відповідальність керівників цих органів, що зумовлює обов'язкове закріплення основних засад їхньої діяльності на законодавчому рівні;

по-третє, правовий статус керівників правоохоронних органів повинен забезпечувати їм незалежність у прийнятті рішень, пов'язаних з його професійною діяльністю, з метою досягнення поставлених перед конкретним правоохоронним органом завдань;

по-четверте, підвищені вимоги щодо відповідальності керівників як на нормативному рівні (посилені заходи юридичної відповідальності), так і на рівні організації (усвідомлення правильності здійснення оперативного та стратегічного управління; розуміння цілей та завдань і якісний підбір засобів їх досягнення тощо);

по-п'яте, сучасна тенденція в роботі керівника – необхідність «дослухатись» до суспільної думки та регулярне звітування перед громадськістю з питань, які обумовлені природою функціонування конкретного

правоохоронного органу.

6. Правове регулювання (забезпечення) діяльності керівника в системі виконання покарань – упорядкування за допомогою правових засобів відносин, що складаються в системі виконання покарань з приводу здійснення управлінських заходів, а також формування та реалізації повноважень окремої категорії посадових осіб пенітенціарної служби – керівників, які з метою їх фіксації набувають формального закріплення в системі нормативно-правових актів різної юридичної сили, природа яких має комплексний характер і зачіпає сфери адміністративно-правових, пенітенціарних, кримінально-правових, кадрових (трудових) відносин.

Узагальнення положень статусного закону («Про ДКВС України») дозволяє констатувати таке: по-перше, норми закону визначають загальні засади функціонування служби, які є орієнтирами управлінської діяльності усіх категорій керівного персоналу; по-друге, норми цього закону можуть бути прикладом «недієвих» норм, які по суті ігноруються на всіх рівнях і застосовуються вибірково, тільки для урегулювання невеликого кола суспільних відносин, пов'язаних із функціонуванням пенітенціарної служби; по-третє, практика перманентної розробки, формування та прийняття нових законів (у т.ч. щодо діяльності кримінально-виконавчої служби) не приводить до якісного сталого ефекту, поряд з цим ще й применшує регулюючі властивості чинного законодавства. Тому вказано на потребу не створювати нові закони, які б регулювали питання функціонування пенітенціарної системи (існування якої, до речі, в Україні є ще фактом недоведеним), а створення додаткових (в т.ч. законодавчих) гарантій виконання нині чинного законодавства, що регулює статус служби; по-четверте, у питаннях діяльності керівників у системі виконання покарань норми закону є досить нерозвиненими, що в цілому не суперечить загальноусталеним практикам, характерним для інших правоохоронних відомств та органів публічного управління. Однак наголошується, що питання формування керівної ланки має здійснюватися на чітких правилах та стандартах, які повинні бути закріплені на рівні закону, що рівнозначно стосується модельних питань здійснення управлінського впливу (також основних повноважень, компетенцій тощо).

Визначена у чинному Законі України «Про ДКВС України» структура повинна в повному обсязі відтворювати керівну модель у системі виконання покарань, натомість, як відомо, існуюча керівна структура в нинішньому її вигляді не співпадає з положеннями закону, що, відповідно, не дає можливості говорити про її законність, а більше того, дає повне право констатувати незаконність нинішньої управлінської вертикалі та моделі. Алогічність дій щодо ігнорування положень законів і практика вирішення суттєвих для побудови такої важливої служби, як пенітенціарна, на рівні підзаконних правових актів повинна бути припиненою. Тому з метою формування додаткових гарантій діяльності служби виконання покарань запропоновано частину другу статті шостої Закону України «Про ДКВС України» доповнити словами наступного змісту:

«Структура Державної кримінально-виконавчої служби України визначається цим законом».

Урегулювання питань діяльності окремих категорій керівників на рівні профільного відомства також здійснюється в контексті трьох напрямків: загальний – який стосується правового статусу персоналу (а відповідно, стосується і керівників); спеціальний – який визначає повноваження саме керівної ланки персоналу, її особливі управлінські повноваження, компетенцію, функції тощо; комплектуючий – визначає основні критерії відповідності конкретної особи керівній посаді, здатності до керівництва, а також загальні вміння (що, як правило, закріплюється в нормах, які формують засади конкурсів на керівні посади, особливі форми відбору тощо).

У частині адміністративно-правового регулювання діяльності керівника в системі виконання покарань можливим є застосування досвіду видання функціональних нормативних актів (за аналогією наказів Генеральної прокуратури України). Мова йде про необхідність видання наказів про забезпечення діяльності установ та органів ДКВС України щодо організації діяльності з виконання конкретних видів покарань (так званих рамкових наказів). Цими наказами повинні встановлюватись завдання, пріоритетні напрямки, загальні процедури, а також відповідальні особи. Головним їх призначенням повинна стати сформованість загального керуючого впливу на діяльність керівної ланки посадових осіб установ (органів) виконання покарань, самі ж процедури відбування кримінальних покарань повинні бути описані в КВК України та наказах кримінально-виконавчого змісту.

Також позитивним є досвід у питаннях формування та розповсюдження методичних рекомендацій та вказівок з приводу застосування законодавства, що повинно спростити роботу практичним працівникам, а також уніфікувати типові проблеми пенітенціарної діяльності і визначити шляхи їх вирішення.

7. Міжнародні стандарти мають на меті надати державам приклад правильної організації професійної діяльності. Їх рекомендаційний характер полягає в тому, щоб на основі дотримання міжнародних актів розробити національний інструмент оцінки діяльності, покласти міжнародні стандарти та рекомендації в основу професійної підготовки в'язничних кадрів. Сутнісно вірне розуміння міжнародних стандартів пенітенціарної діяльності – це їх сприйняття в якості стандартів формування національного законодавства та адміністративної діяльності пенітенціарної системи.

8. Проведення аналізу питань застосування адміністративних процедур відбору та призначення керівників пенітенціарної системи дозволило дійти таких висновків.

8.1. Оновлення відносин діяльності управлінських кадрів пенітенціарної служби є принциповим чинником проведення реформи і застосування покращених адміністративних процедур до формування керівників пенітенціарної системи дозволить досягати принципово нових цілей.

8.2. Адміністративні процедури відбору та призначення управлінських кадрів вбачаються у загальній системі формування персоналу та охоплюють

коло відносин від відбору на службу до призначення на посади та включають питання вимог до персоналу й самі процедури відбору, зокрема конкурсного.

8.3. Сформульовано визначення підбору управлінських кадрів – це система адміністративних процедур формування ефективних, здатних працювати в сучасних умовах керівників пенітенціарної системи, які відповідають належним вимогам та спроможні досягати належних цілей та завдань служби як особисто, так і в якості керівників іншого персоналу.

8.4. Доведено, що важливим елементом підбору на службу керівного персоналу є конкурсний відбір. У зв'язку з цим було запропоновано низку пропозицій до законодавства.

Запропоновано запровадити конкурсні засади у Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, для цього пункт 6 згаданого Порядку пропонуємо затвердити у такій редакції:

«6. Конкурс проводиться такими етапами:

1. Прийняття документів від осіб, які виявили бажання взяти участь у конкурсі.

2. Перевірка поданих документів на відповідність встановленим законом вимогам.

3. Проведення тестування аналітичних здібностей та здібностей щодо здатності працювати з інформацією, а також визначення його результатів.

4. Розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів.

5. Проведення тестування на знання законодавства та визначення його результатів.

6. Проведення співбесіди та визначення її результатів.

7. Підрахунок результатів конкурсу, визначення переможця конкурсу і другого за результатами конкурсу кандидата.

8. Оприлюднення результатів конкурсу».

Аналіз практики проведення конкурсів на державну службу в систему виконання покарань та інші структури в 2016–2017 роках дозволив запропонувати низку позицій щодо удосконалення порядку організації і проведення конкурсу, що мають бути відображені у Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби:

– уникнення ознак дискримінації під час конкурсу, приділення особливої уваги цьому критерію під час розгляду апеляцій;

– необхідність для конкурсів визначення чітких критеріїв оцінювання та визначених компетенцій на посади, зокрема щодо оцінювання ситуаційних завдань та співбесіди, доступ до оцінювання ситуаційних завдань не лише членів комісії, але і громадських експертів;

– унеможливлення недоброчесних домовленостей членів комісії (як представників держави, так і громадськості) щодо етапів конкурсу, які вимагають персональне оцінювання: оцінювання ситуаційних завдань і співбесіди. Для цього пропонується чітко визначити професійні критерії якості відповідей на ситуаційні завдання та їх деперсоналізація, проведення співбесід і прийняття рішення членами комісії із застосуванням відеозапису, який

зберігається у Національному агентстві державної служби для розгляду можливих претензій;

- залучення до комісії компетентних осіб, які володіють специфікою очікуваної професійної діяльності кандидатів;

- потреба враховувати думку керівника органу чи підрозділу щодо кандидатів на конкурс (право ставити питання на співбесіді і право висловлення власної позиції комісії щодо кандидатів на співбесіді);

- практика залучення до розробки ситуаційних завдань незалежних експертів, покладання цього завдання на Національне агентство державної служби;

- потреба наблизити роботу конкурсної комісії до сучасного процесу рекрутингу (аналізувати резюме, здійснювати скринінг кандидатів у відкритих джерелах або реєстрах, запитувати рекомендації від попередніх роботодавців)

- демонополізація документів, що засвідчують рівень володіння мовами (державною чи іноземними), прийняття в якості підтверджувальних документів тих, які видані згідно з ліцензійними умовами та видами економічної діяльності як державними навчальними закладами, так і заснованими на приватній власності.

Пропонується низка шляхів підвищення якості відбору та доповнень до законодавства (Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби), зокрема доповнення його новими пунктами та викладення чинних положень у новій редакції:

- нова редакція п. 15.4: «Залучення громадськості здійснюється у всіх випадках проведення відкритих конкурсів у порядку, прийнятому Національним агентством державної служби на засадах відкритості відбору, професійної репутації, спеціалізації та добросовісності громадських об'єднань та їх представників»;

- доповнення новим п. 15.5: «Персональний вибір залучених представників громадськості з метою недопущення маніпуляцій з боку державного органу, що проводить відбір, покладається на Національне агентство державної служби, яке самостійно звертається до провідних громадських об'єднань, що діють у відповідному напрямі, та завчасно оприлюднює пропонований перелік громадських членів комісії для можливих апеляцій та зняття недобросовісних кандидатур»;

- доповнення новим п. 53.5: «Індикатором перегляду і підставою для скасування рішення комісії щодо визначення переможця конкурсу є кардинальні розбіжності між голосуванням працівників комісії від державного органу і залучених представників громадськості. Рішення в такому разі приймається Національним агентством державної служби».

9. Встановлено, що професійна компетентність є складним явищем, яке характерне для усіх без винятку видів професійної діяльності, адже закріплює необхідність здійснення чітко регламентованих та послідовних процедур, які повинні забезпечити досягнення результату. У питаннях управління підвищення вимог до професійних якостей керівників обумовлено складністю управлінської

діяльності, динамічністю управлінської ситуації, (не)умінням застосування тих чи інших форм та методів управління, стресовістю цього виду діяльності, наявністю владних повноважень тощо. Основними характеристиками професійної компетентності керівника в системі виконання покарань є:

освітній компонент – наявність освіти, яка дозволяє проходити службу в пенітенціарній службі, а також обіймати керівні посади, здійснювати управлінську діяльність (вища освіта не нижче освітнього рівня «магістр» юридичного, педагогічного, психологічного, економічного (менеджерського) спрямування);

особистісний компонент: здатність до управлінської роботи – розуміння форм та методів менеджменту та їх застосування в умовах системи виконання покарань; аналітична робота, а також здатність оперативно та правильно оцінювати службову обстановку, корегувати її; толерантність у відносинах з підлеглими; бачення місії служби виконання покарань; уміння стратегічного та оперативного планування; обов'язкова наявність досвіду роботи в сфері виконання покарань. Це твердження пояснюється особливостями пенітенціарної діяльності, знання яких можна здобути, тільки працюючи в середині самої системи; навички та вміння роботи не тільки з персоналом, але й спецконтингентом – пов'язаний із досвідом компонент, обумовлений тим, що сфера управління в пенітенціарній системі – подвійна: керівник здійснює управління щодо персоналу, а інколи напряду – середовищем засуджених осіб; психофізіологічні особливості – стійкість до стресових ситуацій, терпіння та сприйняття ненормованого режиму роботи; мотивація до розвитку та аналізу власних помилок;

нормативно-статусний компонент – наявність владних повноважень, обумовлених правовим статусом керівника як посадової особи пенітенціарної служби, його відповідальність, обмеження в проходженні служби, нормативно визначена система механізмів впливу на об'єкти управління.

З метою правового закріплення профілю професійної компетентності керівника в системі виконання покарань необхідно в Кодексі етики та службової поведінки персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України передбачити окремий підрозділ «Професійні вимоги та компетентності управлінського персоналу установ».

Для правового закріплення професійних вимог управлінського персоналу запропоновано частину 3 статті 14 Закону України «Про ДКВС України» доповнити нормою наступного змісту:

«Керівником, заступником керівника в установах (органах) Державної кримінально-виконавчої служби може бути призначена особа, яка:

1) відповідає загальним умовам вступу на службу до Державної кримінально-виконавчої служби України;

2) має вищу повну юридичну або педагогічну, психологічну, економічну (менеджмент) освіту;

3) має стаж роботи в Державній кримінально-виконавчій службі України не менш як два роки; або досвід роботи в інших правоохоронних органах,

органах примусового виконання судових рішень, або в галузі права не менше 5 років;

4) має досвід роботи на керівних посадах не менше одного року».

10. Специфікація сучасного призначення і потреб керівника у сфері виконання покарань дозволила визначити такі базові позиції щодо його управлінської ролі:

1) керівник в пенітенціарній системі повинен бути особою, яка має стресостійкість, викликає довіру та є людяною до підлеглих та засуджених, продукує ідеї, вимагає та уміє переконувати й об'єднувати навколо себе людей для досягнення загальних цілей; забезпечує розвиток підлеглих. Ризиками, які потрібно долати на цьому рівні, є байдужість до завдань і діяльності підлеглих та жага до власного збагачення;

2) керівник має володіти стратегічним мисленням; ініціює нові підходи до діяльності та удосконалює управлінські відносини; спроможний долати стереотипи. Ризиками у цьому напрямі є керівник, який просто «відбуває номер», ніяк не впливаючи на процеси в системі;

3) керівник повинен організовувати процес спільного вирішення завдань діяльності установи (органу), відповідає за ухвалені рішення; створює дух солідарності й співробітництва та командну роботу. Ризиками у цьому напрямі є можливості керівників гальмувати розвиток своїх підлеглих, такі риси, як безвідповідальність, неавторитетність, злопам'ятність;

4) керівник має бути професіоналом з належним рівнем освіти, здатний створити атмосферу інтелектуальної колегіальності у вирішенні поставлених завдань. Ризиками у цьому напрямі є відвертий дилетантизм людей, що управляють системою виконання покарань, не маючи жодного розуміння тих процесів, які в ній відбуваються.

11. Інформаційне забезпечення діяльності керівника визначено як систему адміністративних процедур (збору (отримання), обробки, передачі, зберігання та використання, забезпечення безпеки інформації (в якості сукупності актуальних для системи виконання покарань даних), що дозволяє йому приймати ефективні та відповідні конкретній ситуації управлінські рішення.

Належне інформаційне забезпечення обумовлене створенням системи комплексних допоміжних та базових інформаційних ресурсів, необхідних для ефективної діяльності керівника. Без існування відповідних інформаційних ресурсів здійснення будь-якої діяльності в сучасних умовах де-факто неможливе. Треба акцентувати увагу на тому, що нормативно питання інформаційної роботи як керівника установи (органу) виконання покарань, так і інших категорій персоналу не визначено, що суттєво обмежує потенціальну можливість до інформатизації цієї сфери. Тому запропоновано розробити наказ Міністерства юстиції України «Про особливості інформатизації та інформаційного забезпечення діяльності системи виконання покарань».

Інформація в досліджуваній сфері розподілена на такі види:

– за характером використання: управлінська інформація; статистична; оперативно-розшукова тощо;

- за спрямуванням інформації: педагогічна; психологічна; кримінально-правова; кримінологічна тощо;
- за напрямком діяльності: безпекова інформація; інформація, яка використовується в соціально-психологічній службі; економічна та господарська інформація; оперативно-розшукова, інформація медичного змісту тощо;
- за режимом доступу: відкрита (загальна) інформація; інформація з обмеженим доступом тощо;
- за формальним закріпленням: передбачена нормативно-правовими актами; закріплена в індивідуальних адміністративних актах; не закріплена в нормативних документах;
- за суб'єктами: інформація, яку використовує адміністрація установи (органу) виконання покарань; інформація, яка циркулює серед засуджених осіб;
- за характером впливу: інформація, яка містить імперативний та регулюючий вплив; інформація ознайомчого змісту;
- за часом застосування: оперативна інформація; інформація стратегічного змісту; інформація тактичного змісту;
- за превентивним змістом: інформація про злочини, що готуються; про осіб, які перебувають на спеціальних обліках; інформація про конфлікти серед засуджених тощо.

Під інформаційною культурою керівника установи (органу) виконання покарань необхідно розуміти особисті якості останнього, що виявляється в процесі управлінської діяльності, характеризує особливості інформаційних знань, вмінь, дій, які застосовуються в процесі управлінської діяльності, й свідчить про професійність керівника.

Інформаційна компетентність керівника в системі виконання покарань – здатність використовувати інформаційні технології та ресурси в управлінських процесах, пов'язаних з організацією процесу виконання (відбування) кримінальних покарань.

12. Управлінськими ризиками в системі виконання покарань потрібно вважати потенційне зниження ефективності реалізації кримінально-виконавчої (пенітенціарної) функції через неврахування або недостатнє врахування факторів ризику об'єктивного та суб'єктивного змісту, що обумовлено неповною реалізацією різними управлінськими ланками персоналу службового потенціалу та їх непрофесійної діяльності.

З метою урегулювання проблеми безпеки персоналу запропоновано:

- Розробити та прийняти сучасний за змістом та відповідним до актуальних викликів Закон України «Про державні гарантії забезпечення безпеки працівників органів, які здійснюють правоохоронні та правозастосовні функції, та членів їхніх сімей».

- Закріпити у КВК України та ПВР норми, які б гарантували правове забезпечення безпеки професійної діяльності працівників установ та органів виконання покарань.

– Передбачити у Законі України «Про ДКВС України» окремий розділ «Забезпечення безпеки персоналу», який би комплексно визначив заходи та напрямки безпеки в процесі здійснення службових повноважень під час реалізації ключових функцій пенітенціарної діяльності, а також поза межами професійної діяльності.

У роботі розроблені та обґрунтовані й інші висновки та рекомендації з удосконалення законодавства щодо діяльності керівників установ та органів виконання покарань.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Монографії

1. Зливко С. В. Адміністративна діяльність керівника у пенітенціарній сфері: концептуальні засади, питання теорії та правового регулювання: монографія. Чернігів: Десна Поліграф, 2018. 373 с.

2. Зливко С. В., Мулявка Д. Г., Гречанюк С. К. Функціонування Державної кримінально-виконавчої служби України в сучасних умовах: монографія. Чернігів: РВВ Чернігівського юридичного коледжу ДПтС України, 2011. 161 с. *(особистий внесок здобувача: здійснена характеристика кадрової політики та правового статусу персоналу ДКВС)*.

3. Зливко С. В. Діяльність керівника в системі виконання покарань: адміністративно-правові аспекти: монографія. Чернігів: Десна Поліграф, 2017. 192 с.

Статті у наукових фахових виданнях України

4. Зливко С. В., Ткаченко О. Г. Правовий режим в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах як вид адміністративно-правового режиму. *Право та управління*. 2011. № 1. С. 172–178. *(особистий внесок здобувача: визначено особливості правового режиму в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах)*.

5. Зливко С. В. Деякі заходи удосконалення кадрової політики Державної пенітенціарної служби України. *Наше право*. 2013. № 4. С. 39–44.

6. Зливко С. В. Теоретичні аспекти визначення адміністративної відповідальності як виду юридичної відповідальності. *Наше право*. 2014. № 10. С. 39–42.

7. Зливко С. В. Керівник як елемент системи суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері виконання покарань. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. Херсон, 2016. Вип. 6 (Том 2). С. 83–87.

8. Зливко С. В. Сутність і характеристика управлінської ролі керівника в сучасних умовах функціонування пенітенціарної системи України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. Одеса, 2016. Вип. 24. С. 54–53.

9. Зливко С. В. Обґрунтування основних принципів управління у сфері виконання покарань та особливості їх реалізації в діяльності керівника. *Прикарпатський юридичний вісник*. Івано-Франківськ, 2016. Вип. 6 (15). С. 92–96.
10. Зливко С. В. Класифікація та зміст принципів діяльності керівника у сфері виконання покарань. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 6. С. 178–181.
11. Зливко С. В., Ткаченко О. Г. Адміністративна відповідальність за образу персоналу Державної кримінально-виконавчої служби. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2017. № 3. С. 29–34. (особистий внесок здобувача: аргументовано необхідність удосконалення адміністративно-правових способів захисту персоналу ДКВС України).
12. Зливко С. В. Керівник правоохоронного органу: концептуальні засади, питання теорії. *Актуальні проблеми правознавства*. Тернопіль, 2017. Вип. 2 (10). С. 98–102.
13. Зливко С. В. Врахування питань безпеки в системі управлінських ризиків у діяльності керівника в системі виконання покарань. *Актуальні проблеми правознавства*. Тернопіль, 2017. Вип. 4 (12). С. 74–79.
14. Зливко С. В. Проблеми оновлення управлінських кадрів вітчизняної пенітенціарної системи. *Соціологія права*. 2017. № 3–4 (22–23). С. 104–107.
15. Зливко С. В. Характеристика міжнародно-правових стандартів та їх значення в професійній діяльності керівника системи виконання покарань. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 224–226.
16. Зливко С. В. Особливості застосування адміністративних процедур відбору та призначення керівників пенітенціарної системи. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. Одеса, 2017. Вип. 30. Т. 1. С. 104–107.
17. Зливко С. В. Аналіз кадрової технології конкурсного відбору на керівні посади пенітенціарної системи: проблеми та шляхи удосконалення. *Прикарпатський юридичний вісник*. Івано-Франківськ, 2017. Вип. 6 (21). Т. 2. С. 42–46.
18. Зливко С. В. Керівник пенітенціарного закладу: питання правового закріплення вимог професійної компетентності. *Актуальні проблеми правознавства*. Тернопіль, 2018. Вип. 1 (13). С. 86–90.
19. Зливко С. В. Деякі проблемні питання щодо реалізації пенітенціарної функції Міністерством юстиції України. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: Юридичні науки. 2018. № 2 (7). С. 25–30.
20. Зливко С. В. Аналіз нормативно-правових актів щодо регулювання діяльності керівника в системі виконання покарань. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 4. С. 122–126.
21. Зливко С. В. Роль нормативних актів Міністерства юстиції в правовому регулюванні діяльності керівників у системі виконання покарань. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 123–127.

Статті у наукових фахових виданнях інших держав

22. Zlyvko S. V. International Principles and Standards of Administrative Grounds Forming of the Heads' of Bodies and Institutions of Execution of Punishments Activity. *Eurasian Academic Research Journal*. Yerevan. 2018. № 1 (19). P. 116–122.

23. Zlyvko S. V. System of penitentiary direction governing in the structure of justice bodies: foreign experience and domestic realities. *National law journal: theory and practice*. Kishinyov. 2018. № 2-1 (30). P. 49–53.

24. Зливко С. В. Классификация управленческих рисков в деятельности руководителей в сфере исполнения наказаний. *Право и Закон: международный научно-практический журнал*. 2018. № 5/2 (317). С. 60–63.

25. Zlyvko S. V. Principles of Administrative Activity Forming on the Basis of Conceptual Acts on the Penitentiary System of Ukraine reforming. *Eurasian Academic Research Journal*. Yerevan. 2018. № 2 (20). P. 65–71.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

Статті в інших наукових виданнях

26. Зливко С. В. Організаційні засади діяльності Державної кримінально-виконавчої служби. *Діяльність Державної кримінально-виконавчої служби України: адміністративно-правовий аспект: навч. посіб / ред. колегія: В. П. Петков (голова) та ін.* Київ: КНТ, 2011. Розд. I. С. 10–51.

27. Зливко С. В., Ткаченко О. Г., Сикал М. М. Проблеми наукового визначення поняття контролю за діяльністю Державної кримінально-виконавчої служби України. *Науковий вісник Інституту кримінально-виконавчої служби*. 2014. № 3. С. 27–34. (особистий внесок здобувача: визначені ознаки розмежування контролю від нагляду за діяльністю ДКВС України).

28. Зливко С. В. Особливості адміністративно-правового статусу державної кримінально-виконавчої служби України в сучасних умовах реформування. *Актуальні проблеми правознавства*. Тернопіль, 2016. Вип. 3 (7). С. 35–40.

29. Zlyvko S. V. Organizational and legal providing of Penitentiary and Probation interregional Departments activity. *Criminal and executive system: Yesterday. Today. Tomorrow*. 2017. № 2 (2). P. 169–179.

30. Зливко С. В. Основні завдання та функції Державної кримінально-виконавчої служби України. *Кримінально-виконавча система: Вчора. Сьогодні. Завтра*. 2018. № 1 (3). С. 170–181.

Тези наукових повідомлень на науково-практичних конференціях

31. Зливко С. В. Сучасні тенденції професійної підготовки пенітенціарних працівників. *Ступенева професійна освіта у вітчизняному та європейському освітньому просторі: збірник матеріалів Міжнародної наук.-практ. конф. (Чернігів, 7 червня 2012 р.)*. Чернігів: ЧЮК ДПтС України, 2012. С. 110–114.

32. Зливко С. В. Деякі питання правового регулювання праці засуджених до позбавлення волі. *Актуальні питання підготовки фахівців у вищих навчальних закладах: досвід, проблеми, перспективи*: матеріали міжнародної наук.-практ. конф., присвяч. 35-й річниці утворення навчального закладу – Чернігівський юридичний коледж ДПтС України (Чернігів, 7–8 черв. 2013 р.). Чернігів, 2013. С. 109–113.

33. Зливко С. В. К вопросу правового регулирования труда осужденных в уголовно-исправительных учреждениях Украины. *Уголовная и уголовно-исполнительная политика в России и за рубежом: состояние, тенденции и проблемы совершенствования*: сборник материалов международной науч.-практ. конф. (Вологда, 28–29 ноября 2013 г.). Вологда: ВИПЭ ФСИН России, 2013. С. 186–188.

34. Зливко С. В., Сикал М. М. Деякі особливості правового становища державних підприємств пенітенціарної системи України. *Пенітенціарна політика держави в контексті реалізації кримінально-виконавчого законодавства: історія, сучасність та перспективи*: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (Чернігів, 28 бер. 2014 р.). Чернігів, 2014. С. 86–90.

35. Зливко С. В. Сучасні аспекти адміністративно-правового статусу персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України. *Актуальні проблеми модернізації законодавства та освіти в умовах євроінтеграційного поступу України*: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (Чернігів, 27–28 жов. 2016 р.). Чернігів: Десна Поліграф, 2016. С. 112–114.

36. Зливко С. В. Пенітенціарна реформа в Україні: стан та проблеми реалізації. *Право, держава та громадське суспільство в умовах системних реформ: реалії та перспективи*: збірник матеріалів II регіональної наук.-практ. конф. (Чернігів, 30 лис. 2016 р.) Чернігів: Десна Поліграф, 2016. С. 149–153.

37. Зливко С. В. Щодо поняття адміністративно-правових відносин у сфері виконання покарань. *Концептуальні проблеми розвитку регіону в умовах децентралізації*: збірник матеріалів IX міжнародної наук.-практ. конф. (Чернігів, 26 квіт. 2017 р.). Чернігів: Десна Поліграф, 2017. С. 128–132.

38. Зливко С. В. Характеристика управлінської ролі керівника в умовах реформування пенітенціарної системи України. *Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті інтеграційних процесів*: матеріали міжнародної наук.-практ. конф., присвяченої 10-річчю Інституту управління та права ЗНТУ. (Запоріжжя, 20 трав. 2017 р.). Т. 1. Запоріжжя: Просвіта, 2017. С. 297–299.

39. Зливко С. В. Керівник у сфері виконання покарань як суб'єкт адміністративно-правових відносин. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу*: тези доповідей учасників Всеукраїнської наук.-практ. конф. (Харків, 30 черв. 2017 р.). Харків, 2017. С. 119–122.

40. Зливко С. В. Обґрунтування основних принципів управління у сфері виконання покарань. *Актуальні проблеми освіти, науки та галузевого законодавства у світлі вимог стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки*: матеріали

міжнародної заочної наук.-практ. конф. (Чернігів, 30 черв. 2017 р.). Чернігів, 2017. С. 31–34.

41. Зливко С. В., Коросташівець І. М. Позитивний імідж керівника та його структурні елементи. *Інтеграція юридичної освіти, науки і практики як основа сталого розвитку кримінально-виконавчого законодавства України*: матеріали міжнародної (заочної) наук.-практ. конф. (Чернігів, 12–13 жов. 2017 р.). Чернігів, 2017. С. 136–139.

42. Зливко С. В. Деякі питання щодо реалізації Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України. Тенденції і перспективи розвитку інститутів права та держави: матеріали міжнародної юридичної наук.-практ. конф. (Київ, 19 квіт. 2018 р.). Київ, 2018. С. 48–49.

43. Зливко С. В., Коросташівець І. М. Деякі правові аспекти формування іміджу керівника в сфері виконання покарань. Кримінально-виконавча система України та її роль у розбудові правової і соціальної держави: матеріали II заочної наук.-практ. конф. (Чернігів, 20 квіт. 2018 р.). Чернігів, 2018. С. 135–139.

44. Зливко С. В. Захист викривачів порушень прав людини в системі виконання покарань: проблеми та пропозиції щодо їх вирішення. Становлення громадянського суспільства в Україні: нормативно-правове підґрунтя: матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (Дніпро, 4–5 трав. 2018 р.). Дніпро, 2018. С. 56–58.

45. Зливко С. В., Смержевський О. С. Адміністрація Державної кримінально-виконавчої служби України: новий чи старий орган? *Реалії та перспективи розбудови правової держави в Україні та світі*: матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (Суми, 18 трав. 2018 р.). Суми, 2018. С. 206–209.

АНОТАЦІЯ

Зливко С. В. Адміністративно-правове забезпечення діяльності керівників органів і установ виконання покарань в Україні - Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Університет державної фіскальної служби України. – Ірпінь, 2019.

Дисертація є першим у вітчизняній юридичній науці комплексним монографічним дослідженням адміністративно-правового забезпечення діяльності керівників органів та установ виконання покарань. У ній розглянуто сучасний стан та головні проблеми функціонування пенітенціарної служби, обумовлені впливом нового місця цієї служби в системі публічного адміністрування у сфері юстиції; розкрито головні особливості формування засад управлінської діяльності на основі концептуальних актів з реформування пенітенціарної системи України; сформована система основних принципів

управління в сфері виконання покарань та їх врахування в діяльності керівників; визначені особливості діяльності керівників різних правоохоронних органів; охарактеризовано керівника як елемент системи суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері виконання покарань; проаналізовано правове регулювання діяльності керівника в системі виконання покарань; систематизовано основні міжнародні стандарти як основу діяльності пенітенціарного управління; розкрито ключові аспекти застосування адміністративних процедур відбору та призначення керівників пенітенціарної системи; сформовані ключові компоненти професійної компетентності керівника пенітенціарного закладу; визначено управлінську роль керівника в умовах трансформації вітчизняної пенітенціарної системи; проаналізовано основні засади інформаційно-правового забезпечення діяльності керівника в системі виконання покарань; визначено управлінські ризики в діяльності керівника в системі виконання покарань.

Уперше адміністративно-правове забезпечення діяльності керівників установ та органів виконання покарань розглянуто в контексті частини концепції адміністративно-правового забезпечення та адміністративної діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України і визначене в якості системи уявлень про правовий статус, форми, методи та принципи діяльності, питання формування та якісної організаційної підтримки функціонування керівників означеної служби.

Ключові слова: керівник, керівник в системі виконання покарань, пенітенціарна система, Державна кримінально-виконавча служба України, установи та органи виконання покарань, публічне адміністрування, управління, принципи, адміністративні процедури, адміністративно-правовий статус, управлінські ризики, професійна компетентність керівника.

АННОТАЦИЯ

Зливко С. В. Административно-правовое обеспечение деятельности руководителей органов и учреждений исполнения наказаний в Украине - Квалификационный научный труд на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. – Университет государственной фискальной службы Украины. – Ирпень, 2019.

Диссертация является первым в отечественной юридической науке комплексным монографическим исследованием административно-правового обеспечения деятельности руководителей органов и учреждений исполнения наказаний. В ней рассмотрено современное состояние и главные проблемы функционирования пенитенциарной службы, обусловленные влиянием нового места этой службы в системе публичного администрирования в сфере юстиции; раскрыты главные особенности формирования принципов управленческой деятельности на основе концептуальных актов по

реформированию пенитенциарной системы Украины; сформирована система основных принципов управления в сфере исполнения наказаний и принятие их во внимание в деятельности руководителей; определены особенности деятельности руководителей разных правоохранительных органов; дана характеристика руководителя как элемента системы субъектов административно-правовых отношений в сфере исполнения наказаний; проанализировано правовое регулирование деятельности руководителя в системе исполнения наказаний; систематизированы основные международные стандарты как основа деятельности пенитенциарного управленца; раскрыты ключевые аспекты применения административных процедур отбора и назначения руководителей пенитенциарной системы; сформированы ключевые компоненты профессиональной компетентности руководителя пенитенциарного заведения; определена управленческая роль руководителя в условиях трансформации отечественной пенитенциарной системы; проанализированы основные принципы информационно-правового обеспечения деятельности руководителя в системе исполнения наказаний; определены управленческие риски в деятельности руководителя в системе исполнения наказаний.

Впервые административно-правовое обеспечение деятельности руководителей учреждений и органов исполнения наказаний рассмотрено в контексте части концепции административно-правового обеспечения и административной деятельности Государственной уголовно-исполнительной службы Украины и определено в качестве системы представлений о правовом статусе, формах, методах и принципах деятельности, вопросах формирования и качественной организационной поддержки функционирования руководителей отмеченной службы.

Ключевые слова: руководитель, руководитель в системе исполнения наказаний, пенитенциарная система, Государственная уголовно-исполнительная служба Украины, учреждения и органы исполнения наказаний, публичное администрирование, управление, принципы, административные процедуры, административно-правовой статус, управленческие риски, профессиональная компетентность руководителя.

ANNOTATION

Zlyvko S. V. Administrative and legal ensuring of the activity of the heads of penal bodies and institutions in Ukraine – *Qualifying scientific paper on the rights of manuscript.*

Thesis for applying the degree of Doctor of Sciences (Law) on specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law. – University of the State Fiscal Service of Ukraine. – Irpin, 2019.

The thesis is the first complex monographic research of administrative and legal ensuring of the activity of the heads of penal bodies and institutions in domestic legal science. The current state and main problems of the Penitentiary Service

functioning due to the influence of a new place of this service in the system of public administration in the field of Justice are examined; the main peculiarities of forming the principles of administrative activity on the basis of conceptual acts on reforming Penitentiary System of Ukraine are revealed; the system of basic principles of administration in the field of execution of punishments and their using in the heads' activity is formed; the peculiarities of the activity of the heads of different law enforcement bodies are determined; a head as an element of the system of subjects of administrative and legal relations in the field of execution of punishments is described; legal regulation of head's activity in the system of execution of punishments is analyzed; the main international standards are systematized as the basis of a penitentiary manager's activity; the key aspects of applying the administrative procedures of selection and appointment the heads of Penitentiary System are revealed; the key components of professional competence of a head of a penitentiary institution are formed; managerial role of a head in conditions of domestic Penitentiary System transforming is determined; basic principles of information and legal support of ahead's activity in the system of execution of punishments are analyzed; managerial risks of a head's activity in the system of execution of punishments are determined.

For the first time, administrative and legal ensuring of the activity of the heads of penal bodies and institutions is considered to be a part of the concept of administrative and legal support and administrative activity of the State Criminal and Executive Service of Ukraine and is defined as a system of notions about legal status, forms, methods and principles of activity, the issues of forming and qualitative organizational support of the heads' of mentioned service functioning.

Among other things, in the thesis there was formed author's conception of Penal Service activity, which is based on wide application of the principles of penitentiary administration that should become the basis for quality management in this area. To this end, the main subjective and objective reasons of extremely weak use of the ideas of penitentiary activity and administration in current justice system have been identified, as well as author's definitions of such categories as «penitentiary activity» (in broad and narrow sense) and «penitentiary management» are given.

Administrative and legal status of a head in the field of execution of punishments is characterized as one of special sectoral statuses of a public servant that is distinguished according to the nature of operational and service activity and is related to public administration in the field of execution of punishments. The rights and responsibilities of the heads in this area are distributed according to the specification in accordance with the general legal status of the employees of the SCES of Ukraine and the specification that is characteristic for the heads of national, regional level and the heads of some specific institutions and bodies.

It was also drawn the conclusion on the necessity of using the experience of issuing by ahead of central level in the field of execution of punishments the individually-functional normative acts (according to the model of Prosecutor General's Office of Ukraine). It justifies the necessity of issuing orders on ensuring

activity of the institutions and bodies of the SCES of Ukraine regarding organization of activity of the implementation of specific types of punishments (the so-called framework orders).

Information ensuring of ahead's activity in the investigated system is considered to be a system of administrative procedures (collecting (getting), processing, transferring, saving and using, ensuring information security (as a set of relevant for Penal System data)) aimed at forming of this official's proper informational awareness that allows him to take effective and appropriate in some specific situation management decisions and apply the most well-considered forms of administration.

Administrative risks in Penal System are proposed to consider potential reduction of the effectiveness of implementation of criminal and executive (penitentiary) function in the practice of administered penal body (institution) because of not taking into account or taking into account insufficiently the risk factors of objective and subjective content. It is predetermined with incomplete implementation by various management links of personnel of their service potential and their unprofessional activity due to incorrect strategic and operational planning, as well as incomplete accounting and using laws of management.

The definition of legal regulation (ensuring) of the activity of a head in Penal System has been improved through his considering to be a public and powerful influence on the relations that are formed in Penal System on the implementation of administrative measures, as well as on formation and realization of administrative powers by a specific category of officials of Penitentiary Service. They are the heads who, in order to organize and to fix them, became formalized in the system of normative legal acts of various legal force, whose nature is complex and affects the spheres of administrative and legal, penitentiary, criminal and legal, and human (labor) relations.

Also, the rules, legal regulation and procedures of application of administrative procedures of the selection and appointment the heads in the field of execution of punishments are considered by formulating the author's definition of the selection of managerial personnel; formation own vision regarding the introduction of competitive selection principles; offers of the development and implementation of additions to the legislation in this area.

The study of organizational communications of the Justice and Penal Service has been further developed. As a result, it is stated that administrative system of penal sphere managing in Ukraine is imperfect and ineffective. This is conditioned by the existence of two centers of penal sphere managing, which is unacceptable.

The sources on conceptual foundations of normative regulation of reforming the administration in Penal System and in its institutions were analyzed. As a result, it was announced an urgent need to make a law on creation of a dual system of regular penitentiary inspections at the positions of effective evaluation of penitentiary administration and ensuring convicts' rights.

A generalization of theoretical work on the definition of the principles of administrative activity of a head in Penal System is made. That allowed, in addition to

defining, to systematize the principles into groups: general; organizational and functional; management principles.

The regulation of the issues of activity of certain categories of the heads at the level of the profile department is considered through implementation in the context of three directions: general - which relates to the legal status of the personnel (and, accordingly, relates to the heads); special – which defines the authority of the management link of the personnel, its special administrative powers, competencies, functions, etc.; component –which defines the main criteria for the compliance of a particular person with a leadership position, leadership ability, as well as general skills (that is usually fixed in the rules that form the basis of competitions for leadership positions, special forms of selection, etc.).

Key words: a head, a head in Penal System, penal bodies and institutions, Penitentiary System, State Criminal and Executive Service of Ukraine, management, principles, administrative procedures, administrative and legal status, administrative and legal ensuring, management risks, professional competence of the head.

Підписано до друку 17.01.2019 року. Формат 60x84/16
Папір офсетний. Друк офсетний.
Друк.арк. 1,9. Тираж 100 прим.
Зам. № _____
Видруковано в Університеті
державної фіскальної служби України.
08201, Київська область, м. Ірпінь, вул. Університетська, 31