

**ВІДКРИТИЙ МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ РОЗВИТКУ ЛЮДИНИ  
«УКРАЇНА»**

**УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

*Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису*

**ЗЛИВКО СТАНІСЛАВ ВОЛОДИМИРОВИЧ**

**УДК 342.951**

**ДИСЕРТАЦІЯ**

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

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

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ С. В. Зливко

Науковий консультант: Гречанюк Сергій Костянтинович, доктор юридичних  
наук, професор

**Ірпінь -2019**

## 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». - Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», Київ, 2019; Університет державної фіскальної служби України, Ірпінь, 2019.

*Зміст анотації.* 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.

Серед іншого в дисертації сформовано авторську концепцію бачення діяльності служби виконання покарань, що ґрунтується на широкому застосуванні положень пенітенціарного керівництва, яке повинно стати основою якісного управління 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 публічного службовця, що виокремлюється за характером оперативно-службової діяльності та пов'язаний з державним управлінням у сфері виконання покарань, а права та обов'язки керівників у цій сфері розподілені за специфікацією відповідно до загального правового статусу працівників ДКВС України та специфікацією, характерною для керівників загальнодержавного, регіонального рівня та керівників конкретних установ та органів.

Також зроблено висновок про необхідність застосування досвіду

видання керівником центрального рівня сфери виконання покарань індивідуально-функціональних нормативних актів (за зразком Генеральної прокуратури України), тим самим обґрунтована необхідність видання наказів про забезпечення діяльності установ та органів ДКВС України щодо організації діяльності з виконання конкретних видів покарань (так званих рамкових наказів).

Інформаційне забезпечення діяльності керівника в досліджуваній системі розглянуто як систему адміністративних процедур (збирання (отримання), обробки, передачі, зберігання та використання, забезпечення безпеки інформації (в якості сукупності актуальних для системи виконання покарань даних)), спрямованих на формування у даної посадової особи належної інформаційної обізнаності, яка дозволяє йому приймати ефективні та відповідні конкретній ситуації управлінські рішення та застосовувати найбільш виважені форми управління.

Управлінськими ризиками в системі виконання покарань запропоновано вважати потенційне зниження ефективності реалізації кримінально-виконавчої (пенітенціарної) функції в практиці ввіреного органу (установи) виконання покарань 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 непрофесійною діяльністю внаслідок неправильного стратегічного та оперативного планування, а також неповного врахування та застосування законів менеджменту.

Удосконалено визначення правового регулювання (забезпечення) діяльності керівника в системі виконання покарань через розуміння його в якості публічно-владного впливу на відносини, які складаються в системі виконання покарань з приводу здійснення управлінських заходів, а також формування та реалізації управлінських повноважень окремою категорією посадових осіб пенітенціарної служби - керівниками, який з метою їх впорядкування та фіксації набув 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.

Також розглянуті порядок, правове регулювання та процедури застосування адміністративних процедур відбору та призначення керівників у сфері виконання покарань шляхом формулювання авторського визначення підбору управлінських кадрів; формування власного бачення щодо запровадження конкурсних засад відбору; пропозицій розробки та реалізації доповнень до законодавства в цій царині.

Дістало подальшого розвитку дослідження організаційного зв'язку юстиції та служби виконання покарань, в результаті чого констатовано, що адміністративна система управління сферою виконання покарань в Україні є недосконалою та малоефективною, цей стан обумовлений існуванням двох центрів управління системою виконання покарань, що є неприпустимим.

Проаналізовано джерела щодо концептуальних засад нормативного урегулювання реформування управління в системі виконання покарань та її установах, у результаті наголошено на необхідності невідкладної розробки закону про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій на позиціях ефективно оцінки пенітенціарного управління та забезпечення прав засуджених.

Викладено результати досліджень формування засад управлінської діяльності керівників у Державній кримінально-виконавчій службі України на основі розглянутих концептуальних актів. З'ясовано, що питання прямої залежності якості роботи пенітенціарних установ від управлінської діяльності їх керівників знаходять своє відображення в офіційно проголошених та запропонованих державою доктринальних моделях оновлення або перетворення пенітенціарної системи. Обґрунтовано, що особливою проблемою на сьогодні є неузгодженість у плануванні заходів реалізації реформування пенітенціарної системи України відповідно до

положень цих джерел. Визначено проблеми щодо планування заходів реалізації Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України.

Здійснено узагальнення теоретичних напрацювань щодо визначення принципів управлінської діяльності керівника в системі виконання покарань, що дозволило, окрім визначення, систематизувати принципи в групи: загальні; організаційно-функціональні; принципи менеджменту. Автором показаний зв'язок принципів кримінально-виконавчої політики та принципів управління у сфері виконання покарань, означено проблематику принципів управлінської діяльності керівника в системі виконання покарань. Обґрунтовано думку про те, що формування та врахування принципів управлінської діяльності є актуальною вимогою до сучасного керівника

Розглянуто регулювання 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; комплектуючого – 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).

**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.

## 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. – Open International University of Human Development «Ukraine», National State Tax Service University of Ukraine, Kyiv, Irpin, 2019.

*Annotation content.* 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 penal sphere 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 penal sphere is described; legal regulation of head's activity in Penal System 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 a head's activity in Penal System are analyzed; managerial risks of a head's activity in Penal System 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 penal sphere is characterized as one of special branch statuses of a public servant that is distinguished according to the nature of operational and service activity and is related to public administration in penal sphere. 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 a head of central level in penal sphere 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 a head'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 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 the 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 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.

The results of researches on the formation of principles of management activity of the heads in the State Criminal and Executive Service of Ukraine on the basis of considered conceptual acts were presented. It was revealed that the issue of direct dependence of the quality of work of penitentiary institutions on the management activities of their heads were reflected in officially proclaimed and proposed by the state doctrinal models of modernization or transformation of the Penitentiary System. It was substantiated that today a particular problem is the inconsistency in the planning of measures to implement the reform of the Penitentiary System of Ukraine according to the principles of these sources. The problems of planning of implementation of the Concept of Reforming (Development) of the Penitentiary System of Ukraine were identified.

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 author showed the connection of the principles of criminal and executive policy and the principles of administration in penal sphere. The problems of the principles of the managerial activity of the head in penal system were indicated. It was grounded that the forming and taking into account the principles of management activity is an urgent requirement for a modern manager.

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.

## 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. 376 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. (С. 102–136). *(Авторських 35 % – 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 фахових наукових 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. *(Авторських 50 % – 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. (*Авторських 50 % – 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. *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*. Київ, 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 закордонних наукових виданнях***

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.

***Інші публікації що висвітлюють основні здобутки дисертації***

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*. Київ, 2014. № 3. С. 27–34. (Авторських 35 % – 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*. 2016. Тернопіль, 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*. № 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. *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 року). 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 року). Суми, 2018. С. 206–209.*

**LIST OF SCIENTIST'S PUBLICATIONS  
ON THE DISSERTATION'S THEME**

*Monographs:*

1. Zlyvko S. V. Administratyvna diialnist kerivnyka u penitentsiarnii sferi: kontseptualni zasady, pytannia teorii ta pravovoho rehuliuвання: monohrafiia. Chernihiv: «Desna Polihraf», 2018. 376 s.

2. Zlyvko S. V., Muliavka D. H., Hrechaniuk S. K. Funktsionuvannia Derzhavnoi kryminalno-vykonavchoi sluzhby Ukrainy v suchasnykh umovakh: monohrafiia. Chernihiv: RVV Chernihivskoho yurydychnoho koledzhu DPtS Ukrainy, 2011. 161 s. (S. 102–136). (*Author's 35%*) – *zdiisnena kharakterystyka kadrovoi polityky ta pravovoho statusu personalu DKVS*).

3. Zlyvko S. V. Diialnist kerivnyka v systemi vykonannia pokaran: administratyvno-pravovi aspekty: monohrafiia. Chernihiv: «Desna Polihraf», 2017. 192 s.

*Articles in Ukrainian professional scientific issues*

4. Zlyvko S. V., Tkachenko O. H. Pravovyi rezhym v ustanovakh vykonannia pokaran ta slidchykh izoliatorakh yak vyd administratyvno-pravovoho rezhymu. *Pravo ta upravlinnia*. 2011. № 1. S. 172 – 178. (*Author's 50%* – *vyznachenno osoblyvosti pravovoho rezhymu v ustanovakh vykonannia pokaran ta slidchykh izoliatorakh*).

5. Zlyvko S. V. Deiaki zakhody udoskonalennia kadrovoi polityky Derzhavnoi penitentsiarnoi sluzhby Ukrainy. *Nashe pravo*. 2013. № 4. S. 39–44.

6. Zlyvko S. V. Teoretychni aspekty vyznachennia administratyvnoi vidpovidalnosti yak vydu yurydychnoi vidpovidalnosti. *Nashe pravo*. 2014. № 10. S. 39–42.

7. Zlyvko S. V. Kerivnyk yak element systemy subiektiv administratyvno-pravovykh vidnosyn u sferi vykonannia pokaran. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnogo universytetu. Serii: Yurydychni nauky*. Kherson, 2016. Vyp. 6 (Tom 2). S. 83–87.

8. Zlyvko S. V. Sutnist i kharakterystyka upravlinskoj roli kerivnyka v suchasnykh umovakh funktsionuvannia penitentsiarnoi systemy Ukrainy. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Serii: Yurysprudentsiia*. Odesa, 2016. Vyp. 24. S. 54–53.

9. Zlyvko S. V. Obgruntuvannia osnovnykh pryntsypiv upravlinnia u sferi vykonannia pokaran ta osoblyvosti yikh realizatsii v diialnosti kerivnyka. *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk*. Ivano-Frankivsk, 2016. Vyp. 6 (15). S. 92–96.

10. Zlyvko S. V. Klasyfikatsiia ta zmist pryntsypiv diialnosti kerivnyka u sferi vykonannia pokaran. *Porivnialno-analitychne pravo*. 2016. № 6. S. 178–181.

11. Zlyvko S. V., Tkachenko O. H. Administratyvna vidpovidalnist za obrazu personalu Derzhavnoi kryminalno-vykonavchoi sluzhby. *Biuleten Ministerstva yustytysii Ukrainy*. 2017. № 3. S. 29–34. (*Author's 50% – arhumentovano neobkhdnist udoskonalennia administratyvno-pravovykh sposobiv zakhystu personalu DKVS Ukrainy*).

12. Zlyvko S. V. Kerivnyk pravookhoronnoho orhanu: kontseptualni zasady, pytannia teorii. *Aktualni problemy pravoznavstva*. Ternopil, 2017. Vyp. 2 (10). S. 98–102.

13. Zlyvko S. V. Vrakhuvannia pytan bezpeky v systemi upravlinskykh ryzykiv u diialnosti kerivnyka v systemi vykonannia. *Aktualni problemy pravoznavstva*. Ternopil, 2017. Vyp. 4 (12). S. 74–79.

14. Zlyvko S. V. Problemy onovlennia upravlinskykh kadriv vitchyznianoj penitentsiarnoi systemy. *Sotsiologhiia prava*. 2017. № 3–4 (22–23). S. 104–107.

15. Zlyvko S. V. Kharakterystyka mizhnarodno-pravovykh standartiv ta yikh znachennia v profesiinii diialnosti kerivnyka systemy vykonannia pokaran. *Porivnialno-analitychne pravo*. 2017. № 6. S. 224–226.

16. Zlyvko S. V. Osoblyvosti zastosuvannya administratyvnykh protsedur vidboru ta pryznachennia kerivnykiv penitentsiarnoi systemy. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Serii: Yurysprudentsiia*. Odesa, 2017. Vyp. 30. T. 1. S. 104–107.

17. Zlyvko S. V. Analiz kadrovoi tekhnolohii konkursnoho vidboru na kerivni posady penitentsiarnoi systemy: problemy ta shliakhy udoskonalennia. *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk*. Ivano-Frankivsk, 2017. Vyp. 6 (21). T. 2. S. 42–46.

18. Zlyvko S. V. Kerivnyk penitentsiarnoho zakladu: pytannia pravovoho zakriplennia vymoh profesiinoi kompetentnosti. *Aktualni problemy pravoznavstva*. Ternopil. 2018. Vyp. 1 (13). S. 86–90.

19. Zlyvko S. V. Deiaki problemni pytannia shchodo realizatsii penitentsiarnoi funktsii Ministerstvom yustytsii Ukrainy. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal «Internauka»*. Serii: *Yurydychni nauky*. Kyiv, 2018. № 2 (7). S. 25–30.

20. Zlyvko S. V. Analiz normatyvno-pravovykh aktiv shchodo rehuliuвання diialnosti kerivnyka v systemi vykonannia pokaran. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. 2018. № 4. S. 122–126.

21. Zlyvko S. V. Rol normatyvnykh aktiv Ministerstva yustytsii v pravovomu rehuliuванні diialnosti kerivnykiv u systemi vykonannia pokaran. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. 2018. № 5. S. 123–127.

#### *Articles in foreign scientific issues*

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. Zlyvko S. V. Klassifikatsiya upravlencheskikh riskov v deyatelnosti rukovoditeley v sfere ispolneniya nakazaniy. *Pravo i Zakon: mezhdunarodnyy nauchno-prakticheskiy zhurnal*. 2018. № 5/2 (317). S. 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.

***Other publications covering the main achievements of the thesis***

26. Zlyvko S. V. Orhanizatsiini zasady diialnosti Derzhavnoi kryminalno-vykonavchoi sluzhby. *Diialnist Derzhavnoi kryminalno-vykonavchoi sluzhby Ukrainy: administratyvno-pravovyi aspekt: navch. posib. / red. kolehiia: V. P. Pietkov (holova) ta in.* Kyiv: KNT, 2011. Rozd. I. S. 10–51.

27. Zlyvko S. V., Tkachenko O. H., Sykal M. M. Problemy naukovooho vyznachennia poniattia kontroliu za diialnistiu Derzhavnoi kryminalno-vykonavchoi sluzhby Ukrainy. *Naukovyi visnyk Instytutu kryminalno-vykonavchoi sluzhby*. Kyiv, 2014. № 3. S. 27–34. (*Author's 35% – vyznacheni oznaky rozmezhuвання kontroliu vid nahliadu za diialnistiu DKVS Ukrainy*).

28. Zlyvko S. V. Osoblyvosti administratyvno-pravovoho statusu derzhavnoi kryminalno-vykonavchoi sluzhby Ukrainy v suchasnykh umovakh reformuvannia. *Aktualni problemy pravoznavstva*. 2016. Ternopil, Vyp. 3. S. 35–40.

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

30. Zlyvko S. V. Osnovni zavdannia ta funktsii Derzhavnoi kryminalno-vykonavchoi sluzhby Ukrainy. *Kryminalno-vykonavcha systema: Vchora. Sohodni. Zavtra*. 2018. № 1 (3). S. 170–181.

***Abstracts of scientific reports at scientific and practical conferences***

31. Zlyvko S. V. Suchasni tendentsii profesiinoi pidhotovky penitentsiarnykh pratsivnykiv. *Stupeneva profesiina osvita u vitchyznianomu ta*

*yevropeiskomu osvithnomu prostori: zbirnyk materialiv Mizhnarodnoi nauk.-prakt. konf. (Chernihiv, 7 chervnia 2012 r.).* Chernihiv: CHYUK DPtS Ukrainy, 2012. S. 110–114.

32. Zlyvko S. V. Deiaki pytannia pravovoho rehuliuвання pratsi zasudzhennykh do pozbavlennia voli. *Aktualni pytannia pidhotovky fakhivtsiv u vyshchyykh navchalnykh zakladakh: dosvid, problemy, perspektyvy: materialy mizhnarodnoi nauk.-prakt. konf., prysviach. 35-i richnytsi utvorennia navchalnoho zakladu – Chernihivskiyi yurydychniy koledzh DPtS Ukrainy. (Chernihiv, 7–8 cherv. 2013 r.).* Chernihiv, 2013. S. 109–113.

33. Zlyvko S. V. K voprosu pravovoho regulirovaniya truda osuzhdennykh v ugolovno-ispravitelnykh uchrezhdeniyakh Ukrainy. *Ugolovnaya i ugolovno-ispolnitelnaya politika v Rossii i za rubezhom: sostoyaniye, tendentsii i problemy sovershenstvovaniya: sbornik materialov mezhdunarodnoy nauch.-prak. konf. (Vologda, 28–29 noyabria 2013 g.).* Vologda: VIPE FSIN Rossii, 2013. S. 186–188.

34. Zlyvko S. V., Sykal M. M. Deiaki osoblyvosti pravovoho stanovyshcha derzhavnykh pidpriemstv penitentsiarnoi systemy Ukrainy. *Penitentsiarna polityka derzhavy v konteksti realizatsii kryminalno-vykonavchoho zakonodavstva: istoriia, suchasnist ta perspektyvy: materialy mizhn. nauk.-prakt. konf. (Chernihiv, 28 ber. 2014 r.).* Chernihiv, 2014. S. 86–90.

35. Zlyvko S. V. Suchasni aspekty administratyvno-pravovoho statusu personalu Derzhavnoi kryminalno-vykonavchoi. *Aktualni problemy modernizatsii zakonodavstva ta osvity v umovakh yevro intehratsiinoho postupu Ukrainy: materialy mizhn. nauk.-prakt. konf. (Chernihiv, 27–28 zhov. 2016 r.).* Chernihiv: Desna Polihraf, 2016. S. 112–114.

36. Zlyvko S. V. Penitentsiarna reforma v Ukraini: stan ta problemy realizatsii. *Pravo, derzhava ta hromadske suspilstvo v umovakh systemnykh reform: realii ta perspektyvy: zbirnyk materialiv II rehionalnoi nauk.-prakt. konf. (Chernihiv, 30 lys. 2016 r.)* Chernihiv: Desna Polihraf, 2016. S. 149–153.

37. Zlyvko S. V. Shchodo poniattia administratyvno-pravovykh vidnosyn u sferi vykonannia pokaran. *Kontseptualni problemy rozvytku rehionu v umovakh detsentralizatsii*: zbirnyk materialiv IX mizhnarodnoi nauk.-prakt. konf., (Chernihiv, 26 kvit. 2017 r.). Chernihiv: Desna Polihraf, 2017. S. 128–132.

38. Zlyvko S. V. Kharakterystyka upravlinskoï roli kerivnyka v umovakh reformuvannia penitentsiarnoi systemy Ukrainy. *Aktualni problemy derzhavno-pravovoho rozvytku Ukrainy v konteksti inteɦratsiinykh protsesiv*: materialy mizhnarodnoi nauk.-prak. konf., prysviachenoï 10-richchii Instytutu upravlinnia ta prava ZNTU, (Zaporizhzhia, 20 trav. 2017 r.). T. 1. Zaporizhzhia: Prosvita, 2017. S. 297–299.

39. Zlyvko S. V. Kerivnyk u sferi vykonannia pokaran yak subiekt administratyvno-pravovykh vidnosyn. *Suchasni problemy administratyvnoho prava ta protsesu*: tezy dopovidei uchasnykiv Vseukrainskoï nauk.-prakt. konf. (Kharkiv, 30 cherv. 2017 roku). Kharkiv, 2017. S. 119–122.

40. Zlyvko S. V. Obgruntuvannia osnovnykh pryntsypiv upravlinnia u sferi vykonannia pokaran. *Aktualni problemy osvity, nauky ta haluzevoho zakonodavstva u svitli vymoh stratehii reformuvannia sudoustroiu, sudochynstva ta sumizhnykh pravovykh instytutiv na 2015–2020 roky*: materialy mizhnarodnoi zaochnoi nauk.-prakt. konf. (Chernihiv, 30 cherv. 2017 r.). Chernihiv, 2017. S. 31–34.

41. Zlyvko S. V., Korostashivets I. M. Pozytyvnyi imidzh kerivnyka ta yoho strukturni elementy. *Inteɦratsiia yurydychnoi osvity, nauky i praktyky yak osnova staloho rozvytku kryminalno-vykonavchoho zakonodavstva Ukrainy*: materialy mizhnarodnoi (zaochnoi) nauk.-prakt. konf. (Chernihiv, 12–13 zhov. 2017 r.). Chernihiv, 2017. S. 136–139.

42. Zlyvko S. V. Deiaki pytannia shchodo realizatsii Kontseptsii reformuvannia (rozvytku) penitentsiarnoi systemy Ukrainy. Tendentsii i perspektyvy rozvytku instytutiv prava ta derzhavy: materialy mizhnarodnoi yurydychnoi nauk.-prakt. konf. (Kyiv, 19 kvit. 2018 r.). Kyiv, 2018. S. 48–49.



43. Zlyvko S. V., Korostashivets I. M. Deiaki pravovi aspekty formuvannia imidzhu kerivnyka v sferi vykonannia pokaran. *Kryminalno-vykonavcha systema Ukrainy ta yii rol u rozbudovi pravovoi i sotsialnoi derzhavy: materialy II zaochnoi nauk.-prakt. konf.* (Chernihiv, 20 kvit. 2018 r.) Chernihiv, 2018. S. 135–139.

44. Zlyvko S. V. Zakhyst vykryvachiv porushen prav liudyny v systemi vykonannia pokaran: problemy ta propozytsii shchodo yikh vyrishennia. *Stanovlennia hromadianskoho suspilstva v Ukraini: normatyvno-pravove pidgruntia: materialy mizhnarodnoi nauk.-prakt. konf.* (Dnipro, 4–5 trav. 2018 roku). Dnipro, 2018. S. 56–58.

45. Zlyvko S. V., Smorzhevskiy O. S. Administratsiia Derzhavnoi kryminalno-vykonavchoi sluzhby Ukrainy: novyi chy staryi orhan? *Realii ta perspektyvy rozbudovy pravovoi derzhavy v Ukraini ta sviti: materialy mizhnarodnoi nauk.-prakt. konf.* (Sumy, 18 trav. 2018 r.). Sumy, 2018. S. 206–209.

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....</b>	<b>4</b>
<b>ВСТУП .....</b>	<b>5</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ</b>	
<b>УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ.....</b>	<b>18</b>
1.1. Місце пенітенціарної служби в системі публічного адміністрування у сфері юстиції.....	18
1.2. Формування засад управлінської діяльності на основі концептуальних актів з реформування пенітенціарної системи України.....	54
1.3. Основні принципи управління в сфері виконання покарань та їх врахування в діяльності керівників.....	71
Висновки до розділу 1.....	101
<b>РОЗДІЛ 2. КЕРІВНИК У ПЕНІТЕНЦІАРНІЙ СФЕРІ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....</b>	
2.1. Особливості діяльності керівників правоохоронних органів.....	106
2.2. Адміністративно-правовий статус керівника у сфері виконання покарань.....	147
2.2.1. Теоретичні аспекти визначення та характеристики правового статусу керівника в сфері виконання покарань як учасника адміністративно-правових відносин.....	147
2.2.2. Права та обов'язки керівників у сфері виконання покарань центрального рівня.....	157
2.2.3. Організаційно-правові основи управління та правовий статус керівників міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та конкретних установ.....	166

2.3. Правове регулювання діяльності керівника в системі виконання покарань.....	177
2.4. Міжнародні стандарти як основа діяльності пенітенціарного управління.....	205
Висновки до розділу 2.....	229
<b>РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ КЕРІВНОГО СКЛАДУ В СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ.....</b>	
3.1. Застосування адміністративних процедур відбору та призначення керівників пенітенціарної системи.....	247
3.2. Професійна компетентність керівника пенітенціарного закладу.....	271
Висновки до розділу 3.....	288
<b>РОЗДІЛ 4. АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ КЕРІВНИКА В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ.....</b>	
4.1. Оновлення управлінської ролі керівника в умовах трансформації вітчизняної пенітенціарної системи.....	296
4.2. Інформаційно-правове забезпечення діяльності керівника в системі виконання покарань.....	316
4.3. Управлінські ризики в діяльності керівника в системі виконання покарань.....	337
Висновки до розділу 3.....	355
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	367
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	384
<b>ДОДАТКИ.....</b>	433

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

- АРК– Автономна Республіка Крим
- ВРУ– Верховна Рада України
- ГПУ– Генеральна прокуратура України
- ДКВС України – Державна кримінально-виконавча служба України
- ДПтС України – Державна пенітенціарна служба України
- КВК України – Кримінально-виконавчий кодекс України
- КВС України – кримінально-виконавча система України
- КК України – Кримінальний кодекс України
- КМУ – Кабінет Міністрів України
- КПК– Кримінальний процесуальний кодекс України
- МВС України – Міністерство внутрішніх справ України
- Мін'юст України – Міністерство юстиції України
- Національне бюро – Національне антикорупційне бюро України
- ОВС– органи внутрішніх справ
- ООН – Організація Об'єднаних Націй
- Поліція – Національна поліція України
- СБУ – Служба безпеки України
- СІЗО– слідчий ізолятор
- УВП– установа виконання покарань

## ВСТУП

**Обґрунтування теми дисертаційного дослідження.** 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. Белякова, 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 р., 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 характеристики 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 (трудових) 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 ефективно 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.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

#### 1.1. Місце пенітенціарної служби в системі публічного адміністрування у сфері юстиції

Реформа органів публічної адміністрації та правоохоронної сфери призвела до перебудови управлінських (організаційних) взаємозв'язків як в середині самих органів, так і між різними суб'єктами публічного управління. Сфера виконання покарань традиційно є однією із найбільш непопулярних з позиції необхідності витрачання колосальних матеріальних та фінансових ресурсів на її якісне функціонування. Досить сумнівні досягнення органів та установ цієї служби в питаннях протидії кримінальним правопорушенням, якісної реабілітації засуджених осіб часто позбавляють аргументів усіх осіб, зацікавлених у поступальних змінах на краще для пенітенціарної сфери. Реформа адміністративно-політичної сфери країни привела до перегляду статусу та місця служби виконання покарань у системі органів кримінальної юстиції. Відповідно, зміни, які відбулись, прямо позначились на правовому статусі осіб, які працюють в цій службі, і природно, відобразились на її керівній ланці. Тому актуальним видається питання розгляду адміністративно-правового статусу служби виконання покарань у системі органів юстиції України. Зміни, які передбачені пенітенціарним напрямком реформ в системі юстиції, передбачають здійснення комплексу заходів, результатом яких повинно стати підвищення якості пенітенціарної функції держави. Однак уже чотири роки реформування засвідчили, що Міністерство юстиції України відверто не знає, що робити з цією системою, наслідком чого є повний провал реформаторських поступів, вкрай негативні тенденції в роботі установ та органів виконання покарань, низький рівень

професіоналізму в керівництві цими органами та установами, відверті недопрацювання в нормативно-проектній роботі. Тому необхідно проаналізувати, чи дійсно система виконання покарань може ефективно існувати в орбіті впливу Міністерства юстиції, адже сукупність нинішніх проблем ставить це під сумнів.

Питання вивчення й аналізу ефективності закордонних пенітенціарних систем було розглянуто в наукових працях Є. Ю. Бараша, І. Г. Богатирьова, В. Ф. Пузирного, М. С. Пузирьова, Д. В. Ягунова, І. С. Яковець, а окремі аспекти компетенції, завдань Міністерства юстиції України розглядали такі вчені, як: О. С. Гусарєв, Н. А. Железняк, І. І. Микульця, І. Ю. Онопчук, О. В. Федькович та інші. Водночас наукові дослідження перших зосереджуються на функціональних аспектах діяльності закордонних пенітенціарних систем, а другі розкривають деякі напрями діяльності Міністерства юстиції України, але які не пов'язані зі сферою виконання кримінальних покарань. Понад це, у наукових працях не приділено уваги питанням адміністративно-правового статусу служби виконання покарань у системі органів юстиції України та питанням організаційного зв'язку юстиції зі службою виконання покарань у зарубіжних країнах.

У першу чергу відзначимо позицію Железняк Н. А., яка зазначає, що на відміну від інших міністерств, центральних органів виконавчої влади, в тому числі правоохоронних (Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України та ін.) Міністерство юстиції України посідає особливе місце, виконуючи не вузько специфічні (наприклад, «силового» характеру) завдання та функції, а широкомасштабні правові заходи, які в усій своїй сукупності забезпечують підтримку необхідного рівня правопорядку. Специфічність Міністерства юстиції України як органу спеціальної функціональної та надгалузевої компетенції обумовлюється й тим, що це міністерство належить до системи органів, що здійснюють діяльність в адміністративно-політичній сфері, воно є центром у системі органів юстиції, що характеризується внутрішньою організованістю і

відокремленістю від інших підсистем органів виконавчої влади у сфері забезпечення реалізації державної правової політики [85, с. 67].

Найчастіше терміном «юстиція» позначається сукупність судових установ, їх діяльність зі здійснення правосуддя, а також судове відомство. Подібне визначення, що обмежує юстицію органами судової влади, на наш погляд, є наочним прикладом неадекватної оцінки сучасної ролі органів виконавчої влади в цілому і Міністерства юстиції зокрема у сфері охорони прав і свобод громадян. Крім того, з точки зору адміністративного права таке визначення є не просто нераціональним, але і шкідливим, бо взагалі виключає юстицію з об'єктів державного управління [128, с. 32].

Опришко В. Ф. зазначає, що «судово-правова реформа передбачає реформування не лише судової системи, а й інших органів, діяльність яких пов'язана з діяльністю судів. Тому реформуванню в її межах підлягають і органи прокуратури, попереднього розслідування, внутрішніх справ, юстиції тощо» [188, с. 11].

Особливості розуміння юстиції залежать також і від тих методологічних прийомів, які використовують автори, намагаючись побудувати відповідну теоретичну конструкцію. Так, наприклад, деякі автори, намагаючись пояснити термін «юстиція», використовують системний підхід, інші – діяльнісний, структурний тощо. У результаті цього, розкриваючи зміст поняття юстиції, автори визначають її як систему судових навчальних закладів, судове відомство; діяльність судових установ зі здійснення судочинства та правосуддя; як сукупність судових установ і Міністерства юстиції та їх діяльність у здійсненні правосуддя, а також у забезпеченні охорони прав і законних інтересів держави та громадських організацій і громадян, організації роботи судів, систематизації і підготовки пропозицій щодо кодифікації законодавства тощо [58, с. 46].

Натомість слід також погодитись з тим, що, обмежуючи юстицію в інституціональному аспекті лише державними органами та установами,

можна констатувати обмеженість системи управління юстицією системою управління цими органами та установами, виключаючи таким чином будь-який адміністративний вплив, спрямований ззовні цієї системи. Однак, як показує аналіз положень чинних нормативних актів, Міністерство юстиції та його органи володіють досить великим обсягом повноважень, за допомогою яких вони впливають на питання, пов'язані з адміністративно-правовим регулюванням [128, с. 32].

Микульця І. І. зазначав, що міжнародно-правовий аналіз організації діяльності органів юстиції (на прикладі Сполучених Штатів Америки, Франції, Федеративної Республіки Німеччина, Російської Федерації, Республіки Білорусь) свідчить про те, що в зарубіжних країнах не склалося єдиної універсальної моделі побудови органів юстиції. У кожній державі існує своя система органів юстиції, яка залежить від правової системи та державного устрою країни. Разом з тим, незважаючи на різноплановість організаційної структури органів та підрозділів юстиції кожної з зазначених країн, існує одна загальна особливість – наявність двох основних систем управління органами юстиції: централізованої (та, що здійснюється на рівні Міністерства юстиції) і децентралізованої (та, що здійснюється на рівні регіональних органів та підрозділів юстиції) [161, с. 171]. Зі свого боку, додамо наступне.

У правовій системі США Міністерство (Департамент) юстиції відіграє надзвичайно вагомий роль. На це відомство покладено широке коло функцій з організації кримінального переслідування, здійснення розслідування та оперативно-розшукових заходів, нагляду за пенітенціарними установами, підготовки правових висновків з питань законодавства, а також довідок щодо судових справ, участі у судових справах у випадках захисту публічних інтересів (насамперед, загальнофедерального характеру). Для забезпечення цієї діяльності в складі даного державного департаменту створено окремі підрозділи аторнейської [376, с. 165] (прокурорської) служби, бюро (ФБР, по боротьбі

з наркотиками, з питань еміграції та натуралізації, нагляду за тюремними установами), служби (правової інформації, статистики), відділи з різних галузей законодавства та судової практики (з кримінальних справ, цивільних справ тощо), управління та комісії (з умовно-дострокового звільнення, помилування тощо). Системою федеральних тюрем відають у Департаменті (міністерстві) юстиції Федеральне бюро тюрем та Федеральна корпорація тюремної промисловості. Бюро тюрем здійснює загальне управління установами з відбуття покарань, забезпечує взяття під варту засуджених та контроль за їхнім перебуванням у місцях позбавлення волі. Бюро включає також служби з питань ресоціалізації засуджених. Федеральна корпорація, в свою чергу, здійснює загальне управління сферою виробництв у місцях позбавлення волі. У підпорядкуванні Департаменту юстиції США є також Федеральна служба маршалів. Ця служба забезпечує безпеку в залах судових засідань, особисту безпеку суддів, прокурорів і присяжних, охорону свідків та членів їхніх сімей, охорону потерпілих, за певних обставин, також і підозрюваних, здійснює контроль за переміщенням засуджених, забезпечує зберігання доказів і конфіскованого майна [363, с. 185].

Аналіз діяльності органів юстиції в даній країні засвідчує його винятковий правоохоронний та правозахисний вектор. Причому для його діяльності характерні також такі повноваження, які радикально відмінні від притаманних українській правоохоронній системі. Зокрема розслідування злочинів, що здійснюється ФБР, більш притаманне слідчим підрозділам Служби безпеки України, служба прокурорів в Україні фактично не відноситься до органів виконавчої влади і має власний конституційний статус. Однак є і спільні риси, зокрема, служба маршалів, це фактично аналог української виконавчої служби та кримінально-виконавчої інспекції, яка також перебуває в підпорядкуванні Міністерства юстиції. Для нашого дослідження важливим є факт того, що сфера виконання покарань перебуває в прямому віданні системи юстиції, а

керівник системи юстиції відповідає за ефективне здійснення нагляду за пенітенціарними установами. Крім того, проміжний етап реформування системи виконання покарань та її інституційне закріплення (існування до 2017 року структурних підрозділів: Департаменту ДКВС України, Департаменту пробації, Департаменту ресурсного забезпечення ДКВС України, Генеральної дирекції ДКВС України, Управління медичного забезпечення, Відділу інспектування дотримання прав людини в пенітенціарних закладах) свідчить про запозичення певних організаційних конструкцій тюремної служби Департаменту юстиції США.

У ФРН юстиція у кожній землі представлена міністерством чи управлінням, а на федеральному рівні – Федеральним міністерством юстиції. На органи юстиції покладено завдання зі здійснення службового нагляду за роботою загальних і спеціалізованих судів, матеріально-технічного та кадрового забезпечення судових установ. Крім того, як на федеральному, так і на рівні земель органи юстиції здійснюють нагляд за діяльністю адвокатури та нотаріату. У Федеративній Республіці Німеччина прокурори земельних судів перебувають у віданні міністерств юстиції земель. Генеральний прокурор ФРН має посаду при Федеральному суді і перебуває у віданні Федерального міністерства юстиції. При цьому система прокуратури децентралізована і генеральний прокурор не може давати керівні вказівки земельним прокурорам [222, с. 174–175].

У Франції в сфері юстиції провідна роль відведена саме міністру юстиції. Він за посадою входить до складу Вищої Ради Магістратури і є віце-президентом цієї інституції. Вищу Раду Магістратури очолює Президент Франції, якого в разі відсутності заміщує саме міністр юстиції. Прокурори організаційно перебувають під керівництвом і контролем вищих керівників і підпорядковуються міністру юстиції [350, с. 14]. До відання Міністерства юстиції Франції також віднесена система установ з відбуття кримінальних покарань. Саме Міністерство юстиції опікується цією системою, є відповідальним за її забезпечення як у кадровому, так і

методичному та матеріально-технічному плані. Провідна роль належить Міністерству юстиції і в питаннях законопроектування та підготовки відповідних висновків у галузі судоустрою, матеріального та процесуального права [364, с. 54].

Узагальнюючим твердженням щодо моделі управління системи виконання покарань є наступні узагальнення Овсяникової А. та Россман Е., які зазначають, що найбільш поширена організаційна структура це та, де в складі національного міністерства юстиції виділяється окремий орган або структурний підрозділ, що управляє в'язницями. Так влаштовані пенітенціарні системи майже всіх країн Європи і экс-СРСР, а також Аргентини, Бразилії, Південної Кореї, Японії і багатьох держав Африки. Інший досить широко поширений варіант інституційного дизайну в пенітенціарній системі – підвідомчість МВС. В Європі вона існує тільки в Іспанії (за винятком Каталонії), але зустрічається в низці країн Африки, у багатьох країнах Азії, включаючи Індію, в Латинській Америці, включаючи Мексику, майже у всіх країнах Близького Сходу, а також у Білорусі, Узбекистані і Туркменістані. Набагато рідше пенітенціарні системи входять в структуру об'єднаних відомств внутрішніх справ і юстиції, оскільки саме існування таких об'єднаних відомств - рідкість (Швейцарія, Норвегія, Венесуела та ін.). Нарешті, в поодиноких випадках (ПАР) пенітенціарною системою керують окремі відомства в складі уряду. Іноді компетенція міністерства внутрішніх справ і міністерства юстиції ділиться таким чином, що у віданні першого знаходяться місця утримання під вартою до винесення вироку, а другого – виправні установи (Китай, Казахстан, Ірак). Слід зазначити, що загальноприйнятої класифікації тюремних служб за ознакою мілітаризованості або цивільного характеру не існує. Певну методологічну складність являє собою навіть їх розрізнення на рівні дефініцій, незважаючи на інтуїтивну зрозумілість. Під воєнізованими системами, мабуть, слід розуміти такі, де:



а) існує «наскрізна» вертикаль підпорядкування (принцип «начальник мого начальника – мій начальник»);

б) існує внутрівідомча система підготовки, проходження якої необхідно для просування по службі;

в) кар'єра будується «по вертикалі» в середині системи, прихід людей «ззовні» обмежений або неможливий;

г) прийнята військова або квазівійськова система звань, рангів, відзнак;

д) співробітники, які здійснюють управління виправною установою (а не тільки виконують функції охорони), озброєні і мають право на застосування сили.

Так, у більшості країн Європи служби виконання покарань, що знаходяться в підпорядкуванні міністерств юстиції, цивільні, однак у Росії або, наприклад, у Польщі вони воєнізовані. З іншого боку, в Іспанії, незважаючи на підвідомчість МВС, обов'язки з охорони 11 в'язниць з 2012 року були передані приватним компаніям, що, до речі, порушує положення національного законодавства [183, с. 10–11].

Слід також додати, що у більшості країн Центральної та Східної Європи запроваджено механізми пробації та медіації, якими опікуються, насамперед, органи юстиції. Так, у Болгарії Міністерство юстиції відповідає за загальне управління в'язницями та виправними закладами. Хоча в цій країні і не існує окремої служби пробації, пробаційні завдання, такі, як: програми виправлення та повернення правопорушника в суспільство, робота з правопорушниками після звільнення, заходи для неповнолітніх з виправлення й перевиховання виконуються спеціалізованими державними органами. У Чеській Республіці Міністерство юстиції є центральним органом влади, відповідальним за апробацію та медіацію. Служба пробації Естонії є стандартною централізованою національною структурою, яку було створено в межах окружних і місцевих судів, а відповідальність за координацію та розвиток

її діяльності покладено на Міністерство юстиції. У Латвії, згідно з пропозиціями, з приводу яких зараз проводяться консультації, Служба пробації повинна стати частиною Міністерства юстиції та буде складатися з центрального департаменту та місцевих міських і районних підрозділів. У Литві Міністерство юстиції здійснює нагляд за Департаментом в'язниць, який відповідає за виконання всіх кримінальних санкцій, за винятком штрафів. У Румунії Служба пробації – це національна служба, підпорядкована Міністерству юстиції [310, с. 43–45].

*Отже, узагальнення зарубіжного досвіду функціонування системи органів юстиції засвідчує факт досить поширеної практики організаційного зв'язку юстиції та служби виконання покарань. Натомість більшість зарубіжних практик говорить про існування окремих структурних підрозділів, які займаються безпосереднім управлінням пенітенціарною сферою. Безпосереднє управління з боку Міністерства юстиції (до речі, як це є і в Україні) для світових практик не характерне. Тому слід констатувати (і це підтвердилось на практиці), що адміністративна система управління сферою виконання покарань в Україні є недосконалою та малоефективною.*

Зважаючи на зазначене, проаналізуємо, яким чином Міністерство юстиції України намагається організувати систему виконання покарань.

Отже, Міністерство юстиції України (Мін'юст) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису, у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не

мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації; забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації [216].

У питаннях сфери виконання покарань основними завданнями Мін'юсту України є:

2-5) забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації;

2-6) забезпечення формування системи наглядових, соціальних, виховних та профілактичних заходів, які застосовуються до засуджених та осіб, узятих під варту;

2-7) контроль за дотриманням прав людини і громадянина, вимог законодавства щодо виконання і відбування кримінальних покарань, реалізацією законних прав та інтересів засуджених та осіб, узятих під варту [216].

Отже, бачимо, що Міністерство юстиції України повинно безпосередньо нести відповідальність за напрямок виконання кримінальних покарань, систему установ утримання осіб під вартою, пробації. Хоча, зважаючи на більш притаманні для цього центрального органу виконавчої влади функції та завдання, організація пенітенціарної діяльності повинна покладатись на окремий структурний підрозділ або орган (службу, агентство) тощо.

Мін'юст очолює Міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Верховною Радою України. Міністр:

1) очолює Мін'юст, здійснює керівництво його діяльністю;

2) спрямовує і координує здійснення іншими центральними органами виконавчої влади заходів з питань, що належать до компетенції Мін'юсту;

3) спрямовує та координує діяльність Укрдержархіву...;

4) визначає пріоритети роботи Мін'юсту та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани його роботи, звіти про їх виконання;

5) організовує та контролює виконання Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України Мін'юстом;

6) подає на розгляд Кабінету Міністрів України проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, розробником яких є Мін'юст;

7) представляє в установленому порядку проекти законів, розробником яких є Мін'юст та служби, і доповідає з інших питань, що належать до компетенції Мін'юсту, під час їх розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради України;

8) веде переговори і підписує міжнародні договори України у межах наданих йому повноважень;

12-1) вносить Кабінету Міністрів України подання про утворення в межах граничної чисельності державних службовців та працівників апарату Мін'юсту і коштів, передбачених на утримання Мін'юсту, ліквідацію, реорганізацію його територіальних органів як юридичних осіб публічного права, затверджує положення про них;

12-2) затверджує структуру апарату Мін'юсту і його територіальних органів;

12-3) утворює, ліквідує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України територіальні органи Мін'юсту як структурні підрозділи його апарату, що не мають статусу юридичної особи;

13) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату Мін'юсту;

13-1) утворює уповноважені органи з питань пробації, установи виконання покарань, слідчі ізолятори, воєнізовані формування, навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, підприємства установ виконання покарань, інші підприємства, установи та організації для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби, затверджує їх положення (статути);

13-2) присвоює в установленому порядку спеціальні звання рядового, молодшого, середнього і старшого начальницького складу особам, які проходять службу в органах і установах, вносить Президентові України подання про присвоєння вищих спеціальних звань;

13-4) запроваджує в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах режим особливих умов, залучає в разі потреби органи і підрозділи Національної поліції для припинення в них групових протиправних дій та ліквідації їх наслідків;

13-5) організовує внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечує їх здійснення в Мін'юсті та бюджетних установах, що належать до сфери управління Мін'юсту;

19) визначає персональний склад патронатної служби Міністра;

21) порушує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності своїх заступників та державного секретаря Мін'юсту;

22) порушує в установленому порядку питання щодо присвоєння рангу державного службовця державному секретарю Мін'юсту;

24) визначає обов'язки першого заступника Міністра, заступників Міністра, розподіл повноважень Міністра між першим заступником Міністра та заступниками Міністра, які вони здійснюють у разі його відсутності;

27) представляє Мін'юст у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні і за її межами;

28) скликає та проводить наради з питань, що належать до його компетенції;

29) підписує накази Мін'юсту;

30) скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів Мін'юсту, що суперечать Конституції України, іншим актам законодавства та актам Міністерства;

31) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Міністр має першого заступника, заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра [216].

*Бачимо, що Міністр юстиції України на даний момент наділений безпосередніми повноваженнями щодо управління в сфері виконання покарань, що ми вважаємо невиправданим. Така наша позиція обумовлена тим, що оперативне управління динамічними та складними процесами, пов'язаними із виконанням та відбуванням кримінальних покарань, не повинно бути сферою відання та відповідальності безпосередньо міністра, а на нього повинні бути покладені повноваження із визначення загальної стратегії розвитку цієї служби та контролю за її діяльністю.*

Таким чином, станом на тепер, система управління пенітенціарним напрямком у системі юстиції має наступним вигляд. Загальне (згідно із завданнями та повноваженням) і безпосереднє управління здійснює Міністр юстиції. Безпосереднє управління (судячи з усього й оперативне) в цій сфері здійснює заступник міністра (за функціональним розподілом обов'язків). На тлі цього відбувається підміна понять, і його діяльність у пенітенціарній сфері зводиться до координаційної функції структурних підрозділів: Департаменту ДКВС України, Департаменту пробації Міністерства юстиції України, Департаменту ресурсного забезпечення ДКВС України, Управління планово-фінансової діяльності і соціально-трудових відносин кримінально-виконавчої служби та пробації, Управління персоналу ДКВС України, Управління медичного

забезпечення, Відділу інспектування дотримання прав людини в пенітенціарних закладах.

Наступним елементом системи управління в пенітенціарній сфері є ланка керівників Департаменту ДКВС України, Департаменту пробації, Департаменту ресурсного забезпечення ДКВС України, Генеральної дирекції ДКВС України, Управління медичного забезпечення, Відділу інспектування дотримання прав людини в пенітенціарних закладах. Саме ці посадові особи здійснюють пряме управління усіма процесами, пов'язаними із безпосереднім виконанням та відбуванням кримінальних покарань.

*Парадоксальною є ситуація при якій існують два паралельні центри управління, які обидва мають під собою належну підзаконну правову регламентацію. Мова йдеться про утворений орган - міжрегіональний територіальний орган Міністерства юстиції з питань виконання кримінальних покарань - Адміністрацію Державної кримінально-виконавчої служби України, а також: Департамент ДКВС України, Департамент пробації Міністерства юстиції України, Департамент ресурсного забезпечення ДКВС України, які по суті реалізують ті самі функції та виконують ідентичні завдання. Така ситуація потребує якнайшвидшого вирішення з метою уніфікації та зрозумілості організаційної та управлінської структури сферою виконання покарань.*

Наступні ланки системи управління представлені керівниками Міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації, уповноважених органів з питань пробації, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств установ виконання покарань, інших підприємств, установ і організацій, створених для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України (аналіз діяльності цієї управлінської ланки буде зроблено нами на наступних підрозділах). Натомість слід також вказати на питання

статусу посадових осіб цих установ та органів, який на теперішній час залишається недостатньо зрозумілим через існування неузгодженої правової регламентації функціонування ДКВС України та її взаємовідносин з Міністерством юстиції України.

Історично поступові зміни в пенітенціарній системі України відбувалися протягом усього часу існування незалежної країни. Перші з них пов'язані з виходом із підпорядкування Міністерству внутрішніх справ України та створенням окремого пенітенціарного відомства – Державного департаменту України з питань виконання покарань, його реорганізацією та створенням Державної пенітенціарної служби України, і врешті повним її підпорядкуванням Міністерству юстиції України. Корінні зміни процесу реформування кримінально-виконавчої системи також обумовлені вимогами Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на період до 2017 року щодо перегляду в змістовному і нормативному сенсі структури Державної кримінально-виконавчої служби та її повноважень.

Так, з прийняттям рішення про ліквідацію Державної пенітенціарної служби до сфери управління Мін'юсту було віднесено 148 установ виконання покарань та слідчих ізоляторів (113 кримінально-виконавчих установ; 12 слідчих ізоляторів; 17 установ виконання покарань з функцією слідчих ізоляторів, шість виховних колоній), 90 промислових і 11 сільськогосподарських підприємств установ виконання покарань, 18 закладів охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби, інші установи і заклади. Результати проведення аналізу наповненості установ виконання покарань та слідчих ізоляторів свідчать, що протягом тільки 2015 року – I кварталу 2017 року чисельність осіб, які відбували покарання в установах виконання покарань, зменшилася в 1,4 раза (з 57396 до 41800 осіб), а чисельність осіб, які трималися у слідчих ізоляторах, навпаки збільшилася з 16035 до 18821 особи, або в 1,2 раза. Внаслідок зменшення чисельності засуджених, яке відбулося протягом останнього



часу, установи виконання покарань стали напівпорожніми (станом на 1 квітня 2017 року планова наповненість становила 88807 осіб, фактична – 41800 осіб, або 47,1 відсотка), а деякі з них майже порожніми. Водночас при суттєвому зменшенні кількості засуджених чисельність персоналу колоній практично не змінилася, а в деяких з них стала перевищувати кількість осіб, які в них утримуються. Так, протягом 2016 року – I кварталу 2017 року чисельність засуджених, що відбували покарання у восьми установах виконання покарань Вінницької області, зменшилася на 452 особи (з 3631 до 3179), а штатна чисельність персоналу залишилася незмінною (1815 осіб). За таких обставин на одного штатного працівника колонії у середньому припадало 1,75 відсотка засуджених. Застарілою залишається і матеріальна база діючих пенітенціарних закладів, більшість будівель і споруд яких перебуває у незадовільному стані, а окремі – в аварійному, чим не забезпечуються умови тримання засуджених та ув'язнених: недостатність природного та штучного освітлення в камерах; відсутність примусової вентиляції та постійного доступу до проточної питної води; недостатня кількість умивальників, електророзеток, зливу води у туалетах; надмірна вологість та ураженість грибком стін камер тощо [132].

Для чіткого розуміння особливого (пенітенціарного) статусу служби проаналізуємо деякі теоретичні напрацювання з теорії статусу в адміністративному праві. Бандурка О. О. зазначає, що частіше за все під правовим статусом державного органу розуміють певну сукупність його повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань [13, с. 23]. Зазвичай правовий статус державного органу охоплює різні аспекти його організації та діяльності, має досить складний зміст, що характеризується не тільки наявністю повноважень, а й низкою інших елементів, які визначають організаційні та функціональні засади діяльності державного органу. До таких елементів можна віднести:

- нормативне призначення органу та визначення його місця в системі органів виконавчої влади; формулювання мети, завдань й функцій органу;
- встановлення повноважень і наділення правом приймати необхідні управлінські рішення;
- порядок його утворення, реорганізації та ліквідації;
- напрями, форми, методи діяльності й структура органу тощо.

На підставі розмежування понять «правовий статус» і «адміністративно-правовий статус» ДКВС України слід зауважити, що перше поняття більш об'ємне, бо включає в себе поняття адміністративно-правового статусу. Професор Авер'янов В. Б. зазначав, що компетенція (права й обов'язки) є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як «за вертикаллю», так і «за горизонталлю»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [40, с. 247].

Правовий статус органу виконавчої влади можна визначити як місце відповідного органу в системі органів виконавчої влади, його основне призначення, засади утворення та повноваження для здійснення функцій. В той же час, кожний орган виконавчої влади є досить складною конструкцією. І для більш повної характеристики необхідно звернутись до ґрунтовних положень в даній сфері, які були розроблені наукою адміністративного права ще в радянський період [383, с. 28].

Висвітлюючи адміністративно-правовий статус колективних суб'єктів, Бахрах Д. М. виділяє такі його три основні блоки:

- 1) цільовий;
- 2) структурно-організаційний;
- 3) компетенційний [18, с. 283].

У той же час Малиновський В. Я. вважає, що правовий статус як правовий інститут складається з таких основних елементів, як завдання та

цілі, компетенція, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності цих органів [152, с. 378]. Підсумовуючи вищевикладені думки науковців, слід зазначити, що до елементів правового статусу служби виконання покарань доцільно віднести цільовий, структурно-організаційний і компетенційний блоки [115, с. 168].

Правовий статус органу виконавчої влади в системі державного апарату управління:

- визначає місце органу державної виконавчої влади, яке встановлюється належним чином в законодавчому порядку;
- фіксує роль даного органу в процесі забезпечення функцій держави;
- закріплює організаційну структуру та правові засоби, які використовуються при виконанні всього спектру покладених на орган виконавчої влади повноважень;
- регламентує порядок діяльності органу державної виконавчої влади;
- визначає компетенцію органу виконавчої влади, тобто окреслює повний перелік прав та обов'язків, які необхідні органу для реалізації власних цілей, завдань та функцій;
- визначає методи та форми діяльності органу державної виконавчої влади [370, с. 10].

За основу змісту правового статусу ДКВС України варто взяти насамперед нормативність, тобто систему різноманітних правових норм чи нормативно-правових актів, що регулюють відносини формування та діяльності будь-якого суб'єкта права. Головне місце тут посідає, безумовно, Конституція України, хоча, на перший погляд, у ній відсутні норми, що регулюють питання діяльності державної виконавчої служби. Але ж Конституція України відповідно до ст. 8 має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на підставі Конституції України і повинні відповідати їй. Крім того, конституційне положення щодо здійснення органами державної влади своїх повноважень у межах Конституції і відповідно до законів України [129] поширюється на

всі сфери державного управління, зокрема й на діяльність Державної кримінально-виконавчої служби.

Особливість сучасного правового статусу ДКВС України полягає в тому, що він закріплений у декількох нормативних актах різної юридичної сили, окремі положення яких містять суперечливі положення. Одним із таких нормативно-правових актів є Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» (далі – Закон), де сформовано організаційно-правові засади її діяльності і, зокрема, визначено, що ДКВС України має власний центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань [230]. На той час це був Державний департамент України з питань виконання покарань. Отже, Державну кримінально-виконавчу службу України на законодавчому рівні віднесено до органів виконавчої влади з власним центральним органом управління.

Функції управління різних органів були предметом наукових досліджень багатьох вчених (див., наприклад [203; 204; 16; 154; 134; 69; 205; 41; 19; 189]), а також розглядалася під час дослідження питань управління, компетенції, організації діяльності різних інституцій. Зокрема, виділяються функції організації, регулювання, керівництва, координації, стимулювання, планування, контролю, прогнозування, використання інформації, розрахунково-аналітичні [16, с. 56]. На думку Кузьменко О. А., система управлінських функцій має таку структуру:

- 1) прогнозування - це встановлення потенціалу об'єкта, його розрахунок у часі й просторі;
- 2) програмування - це визначення шляхів і завдань розвитку об'єкта;
- 3) планування - це розрахунок реалізації шляхів і завдань розвитку об'єкта, підведення під них розрахованих гарантій реалізації (матеріальних, духовних, організаційних);
- 4) організація - це впорядкування суб'єктів і об'єктів управління, системи державного управління в цілому й усього процесу державно-

владного впливу з метою вирішення завдань, що стоять перед державою;

5) регулювання - це приведення до єдиного знаменника у виконанні певних завдань об'єктів, що включені у процес їх виконання;

б) координація - це приведення у відповідність діяльності різних об'єктів, що перебувають у фарватері реалізації єдиної мети, але безпосередньо не пов'язані між собою;

7) контроль - це стеження за процесом діяльності, а також встановлення реальних витрат і результатів управлінської діяльності, а також її всебічної ефективності [139, с. 18]. Водночас варто зазначити, що в рамках проведення адміністративної реформи Указом Президента України 09 грудня 2010 р. № 1085 було реорганізовано Державний департамент України з питань виконання покарань у Державну пенітенціарну службу України, в результаті чого відбулись певні зміни у правовому статусі органу виконавчої влади, а саме діяльність якого спрямовувалась і координувалась Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України [296].

Пізніше Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. та постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. затверджені «Положення про Державну пенітенціарну службу України», в яких визначено відповідно, що Державна пенітенціарна служба України (ДПтС України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань [251] та що Державна пенітенціарна служба України (ДПтС України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції і який реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації [252].

Чергові зміни у правовому статусі ДКВС України відбулися з

ухваленням постанови Кабінетом Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 343, де мова йде про те, що з метою оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції, раціонального використання бюджетних коштів ліквідувати Державну пенітенціарну службу України, поклавши на Міністерство юстиції завдання і функції з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації [66]. З цього приводу висловлюються різні побоювання: основна частина персоналу не забажає працювати в Мін'юсті, подасть рапорти на звільнення або на пенсію; знадобляться величезні витрати з боку держави, а вона таких коштів не має у розпорядженні; буде зруйнована система взаємодії правоохоронних органів, у зв'язку з чим різко знизиться розкриття злочинів та інше.

Розглядаючи місце та роль пенітенціарної системи у правовій політиці держави, слід зазначити, що згідно з чинним законодавством пенітенціарна система нарівні з іншими державними органами покликана виконувати завдання загального та індивідуального попередження злочинності, а також пов'язаних з нею інших негативних явищ в місцях позбавлення волі як з боку засуджених, так і інших осіб [313, с. 89].

Завдання і функції з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань – це питання для Мін'юсту нове, воно вимагає від керівництва Міністерства не лише максимальної уваги, але й навчання, вивчення вітчизняного і зарубіжного досвіду. Такі нововведення можна вважати результатом пошуку більш ефективних і раціональних форм і методів діяльності ДКВС України, які повинні сприяти реалізації першочергових та основних пріоритетних напрямів державної політики у цій сфері. Натомість залишається чинним і Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» в редакції Закону України від 9 грудня 2015 р. яким визначено не тільки місце ДКВС України в системі органів виконавчої влади, а й призначення служби, її завдання, повноваження та компетенції, з якими не зовсім узгоджуються положення

названих вище підзаконних нормативно-правових актів. Так, Законом України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», зокрема, визначено, що для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України Кабінетом Міністрів України утворюються територіальні органи управління – управління (відділи) в Автономній Республіці Крим, областях, місті Києві та Київській області, місті Севастополі. Водночас відповідно до постанови Кабінету Міністрів № 348 від 18 травня 2016 р. «Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції» ліквідовуються як юридичні особи публічного права 24 територіальні органи (обласні) управління Державної пенітенціарної служби та утворюються як юридичні особи публічного права територіальні органи Міністерства юстиції – шість міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації [292]. Такі ж розбіжності зустрічаються і в низці інших положень нормативно-правових актів, що регулюють організаційно-правові засади діяльності ДКВС України та її правовий статус.

Не відкидаючи самої ідеї необхідності реформування ДКВС України і доцільності її функціонування як самостійного органу виконавчої влади, необхідно звернути увагу на виникнення нових проблем в управлінні пенітенціарною системою внаслідок прийняття підзаконних актів, що суперечать законодавству України та загальним принципам правотворчої діяльності. Розглядаючи співвідношення підзаконних актів із законом як взаємний зв'язок між двома предметами чи явищами, необхідно виокремити спільні та відмінні риси між названими правовими категоріями. Загальновідомо, що закони є основними проявами реалізації компетенції законодавчої влади, а підзаконні нормативно-правові акти – виконавчих функцій держави, завдань виконавчої гілки влади, президента, органів місцевого самоврядування. Правовим підґрунтям для підзаконного правового регулювання виступають закони, які мають вищу юридичну

силу в системі нормативно-правових актів, а підзаконні акти посідають другорядне місце після законів. Юридична сила нормативних актів – це така специфічна властивість нормативно-правових актів, яка характеризує їх співвідношення і взаємозалежність за формальною обов'язковістю та визначається місцем правотворчого органу в апараті держави [318, с. 66]. Тобто у випадку виявлення суперечностей між нормами підзаконних актів і законів вони завжди мають вирішуватися на користь законів.

Перевагою підзаконних актів є те, що вони зменшують час їх прийняття і можуть оперативно реагувати на зміну певних обставин, організувати дію законів, внести в систему правового регулювання нові деталі, уточнити юридичний статус суб'єкта права тощо. Незважаючи на означені проблеми співвідношення законодавчого та підзаконного правового регулювання організаційно-правових засад діяльності Державної кримінально-виконавчої служби, неоднозначність підходів до визначення структурних елементів правового статусу державного органу, особливістю правового регулювання діяльності пенітенціарної системи є визначення її оперативної самостійності, що виявляється в компетенції та завданнях, які в цілому збігаються. Незважаючи на наявність низки відмінних положень, що характеризують статус ДКВС України, у механізмі правового регулювання її діяльності, незалежно від джерела права, наявні адміністративно-правові ознаки, що вказують на адміністративно-правовий статус ДКВС України.

Отже, правовий статус Державної кримінально-виконавчої служби України включає цільовий, структурно-організаційний і компетенційний блоки.

Реформування пенітенціарної системи є на сьогодні досить складною проблемою, і її вирішення потребує значного часу і комплексного підходу. І в цьому напрямі ключовим моментом має бути законодавче визначення правового статусу ДКВС України не тільки на загальнодержавному, а й на регіональному рівні. Складність розв'язання цього питання на місцевому



рівні зумовлена особливим місцем ДКВС України в системі державних органів, яка виступає провідним державним органом у реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації. Тому варто на законодавчому рівні врегулювати і питання правового статусу територіальних органів (міжрегіональних управлінь) ДКВС України, виходячи із загальних засад реформування центральних органів виконавчої влади. Позитивне вирішення таких питань потребує детального наукового дослідження та обґрунтування, що можливо лише в поєднанні з науково обґрунтованою організацією діяльності як центральних, так і територіальних органів ДКВС України, здатних ефективно вирішувати стратегічні завдання щодо перетворення (модернізації) місць позбавлення волі і підходів до призначення й виконання покарань. Для підвищення ефективності та гуманізації виконання покарань, дотримання прав і свобод засуджених, забезпечення контролю та дієвої системи моніторингу в пенітенціарній сфері необхідно внести відповідні зміни до законодавчої бази, яка регламентує діяльність Державної кримінально-виконавчої служби України.

На початку підрозділу ми зазначали, що реформа сфери виконання покарань у контексті спрямування цієї реформи Міністерством юстиції України, провалилась. З цього приводу зауважимо таке.

Пенітенціарна політика Української держави, як і в будь-якій демократичній країні, повинна бути невід'ємною складовою частиною загальної державної правової політики. Вона покликана зробити свій вагомий внесок у забезпечення прав та свобод людини у кримінально-виконавчій системі, забезпечити входження України до системи міжнародного права, сприяти гармонізації системи національного права і законодавства з міжнародними правовими нормами і стандартами, побудованих на демократичних принципах та всесвітньо визнаних цінностях [82, с. 152–153].

Презентація реформи в системі юстиції надала нам такий

інформаційний матеріал: основні пріоритети реформи - повноцінне запровадження служби пробації; демілітаризація – зменшення кількості атестованих співробітників у системі з нинішніх 77% до 28% (на прикладі нової структури центрального апарату та міжрегіональних управлінь); ресоціалізація – демілітаризація системи дозволить змістити фокус більше на психологічну роботу із засудженими, на отримання ними додаткових професійних навичок, що в свою чергу дозволить збільшити кількість громадян, які зможуть легше повернутися до суспільства; нові люди в системі – після проведення переатестації, реорганізації системи та підвищення рівня заробітної плати, в історично найзакритішу систему зможуть потрапити нові люди (не менше ніж 20% від особового складу) [325].

Подібні пріоритети насправді свідчать про бажання «косметичних» перетворень замість системних. Тим більше, що їх реалізація в практичній площині призвела по суті до протилежного результату і появи взагалі неприбутанних службі виконання покарань функцій (слідства, зокрема).

Подальший аналіз цілей та ключових завдань реформи, а саме: залучення нових людей у систему на всіх рівнях від ЦА до УВП – перш за все, за рахунок підвищення рівня заробітної плати у разі оптимізації адміністративного апарату на рівні ЦА та регіональних управлінь: (на рівні центрального апарату – скорочення 30% особового складу, підвищення середнього рівня заробітної плати на 50%; на рівні регіональних управлінь – скорочення майже 45% особового складу від штатної чисельності, підвищення середнього рівня заробітної плати на 50%; на рівні СІЗО та УВП – скорочень не буде, підвищення середнього рівня заробітної плати для співробітників СІЗО та УВП на рівні 40%); розробка нового законодавства у сфері функціонування слідчих ізоляторів та установ виконання покарання відповідно до Європейських норм, включаючи й внутрішнє регулювання установ (European Prison Rules, European Code of Ethics for Prison Staff, Council of Europe Probation Rules, European Rules for

juvenile offenders subject to sanctions or measures); підвищення операційної ефективності 100 державних підприємств в системі ДПтС за рахунок створення єдиного виробничого холдингу, проведення закупівель через систему Prozorro; будівництво нових СІЗО та УВП в найбільших містах України за схемою державно-приватного партнерства (будівництво сучасних установ у відповідності до норм ЄС; переміщення СІЗО та УВП за межі міст – подалі від соціальних об'єктів, які досить часто розташовані поряд з установами; перші міста: Київ, Одеса, Львів, Чернівці; підвищити фінансову мотивацію для засуджених працювати на державних підприємствах, адже середній рівень оплати плати на сьогоднішній день складає лише 286 гривень до оподаткування; збільшити кількість працюючих на підприємствах з 17% на сьогоднішній день, адже засуджені зможуть здобути нові навички у рамках навчальних програм) [325].

Цілі завдання стратегії проведення реформи системи виконання підтверджують попередню нашу думку з приводу низької якості реформи та її несистемності, подекуди, декларативності.

Справедливим є твердження про те, що пенітенціарна система залежить і від морального стану суспільства, певного рівня правової свідомості людей. У залежності від розвитку суспільства у різних соціальних групах можуть бути різні відхилення від офіційно пропагованих моральних і правових цінностей. Суспільство, яке динамічно розвивається і стійке в соціально-політичному відношенні, то спектр цих відхилень не такий контрастний. Ставлення суспільства до засуджених за таких умов стає більш терпимим, гуманним, що неминуче впливає на державні та громадські структури, які беруть безпосередню участь у розробці та реалізації пенітенціарної політики. Під час загострення соціальних конфліктів послаблюються моральні засади життєдіяльності суспільства, що призводить до формування негативного ставлення до засуджених [313, с. 58]. Концепція нашого бачення служби виконання покарань полягає в широкому застосуванні положень пенітенціарного керівництва, яке

повинно стати основою якісного управління в цій сфері. Натомість ідея пенітенціарної діяльності і управління зокрема в нинішній системі юстиції не розвинута взагалі. На те є об'єктивні та суб'єктивні причини.

До перших ми відносимо 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 ми відносимо в першу чергу 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-трудової моделі в сучасній діяльності системи виконання покарань; необізнаність керівників з новітніми методами управління, а також саботаж з їхнього боку питань перебудови взаємовідносин «персонал–засуджений» на засадах безумовного забезпечення дотримання прав та законних інтересів останніх).

Дійсно, сфера діяльності пенітенціарних закладів, а також їх персоналу носить складний та комплексний характер. Його особливістю є те, що відносини, які виникають у процесі пенітенціарної діяльності урегульовані на різних рівнях та за допомогою норм різних галузей права. Звичайно, наука не стоїть на місці, і твердження про широке коло правових відносин, які виникають в процесі виконання та відбування

кримінальних покарань, спонукало до появи теорії пенітенціарного права та пенітенціарного управління.

З цього приводу Сіліч Є. Г. зазначає, що правовідносини, які виникають у пенітенціарній сфері, – це суспільні відносини, що регулюються нормами чинного законодавства щодо виконання та відбування покарань, вдосконалення законодавства в пенітенціарній сфері та покращення пенітенціарної системи, основним і обов'язковим об'єктом яких є пенітенціарна служба [336, с. 437]. Звичайно, що така думка відображає тільки невелику частину тих правовідносин, які реально виникають у діяльності пенітенціарної служби та в процесі виконання та відбування покарань. Ми можемо додатково говорити про правовідносини пенітенціарного управління, пенітенціарного впливу, пенітенціарних правопорушень тощо.

Пенітенціарне право в широкому сенсі розглядається вченими в якості комплексної галузі права, яка включає в себе норми безпосередньо кримінально-виконавчого права, норми адміністративного права в частині управління пенітенціарними закладами, організаційно-правових основ діяльності пенітенціарних закладів, порядку проходження служби працівниками пенітенціарних органів та установ, норм інших галузей права (трудового, сімейного, цивільного), а також міжгалузевого інституту утримання під вартою підозрюваних, обвинувачених у вчиненні злочинів [184, с. 33].

Таке визначення, природно, може бути піддане критиці, зважаючи на прості змістовні та термінологічні неузгодженості. Автор визначає галузь шляхом компонування інших галузей, що суперечить методології науки, а також виходить за межі теоретичної конструкції побудови правової галузі і ідентифікації її за допомогою власного предмета і методу.

На нашу думку, пенітенціарне право повинно визначатись через його регулювання пенітенціарних відносин та пенітенціарної діяльності.

З цього приводу необхідно навести позицію одного з найвидатніших пенітенціаристів – Радова Г. О., який вказує на те, що пенітенціарний процес, на відміну від кримінально-виконавчого або просто виховного процесу, не є проблемою суто юридичною або педагогічною, а в основі своїй перебуває в площині морально-етичного, духовного характеру. Також він додавав, що в основі цього процесу лежить внутрішньоособиста духовно-розумова діяльність засудженого з переоцінки своїх вчинків і життєвих орієнтирів, визнання їх такими, що не відповідають високому призначенню людини в цьому світі, усвідомлення своєї власної провини в них і засвоєння, як особисто значущих, загально визнаних соціальних і духовних цінностей [321, с. 48].

Останнім часом ми можемо констатувати відхід від досить обґрунтованих та виважених поглядів інших видатних фахівців, які розроблювали проблеми пенітенціарної діяльності – Синьова В. М. та Северова О. П., які зазначали, що «Оскільки діяльність з ресоціалізації засудженого може досягти мети лише в тих випадках, коли доцільно обрані зовнішні впливи, що використовуються в системі, знайдуть відгук у свідомості тієї особистості, на яку вони спрямовані, а мета діяльності набуде для неї особистісного значення, першочергової практичної важливості набувають питання створення у засуджених позитивної внутрішньої готовності до сприйняття виховних впливів» [334, с. 68]. Романенко О. В. дійшов у своєму дослідженні висновку, що пенітенціарна діяльність – це врегульована нормами права соціальна активність уповноважених на те суб'єктів соціального управління, яка спрямована на досягнення каяття осіб, що відбувають покарання, пов'язані з ізоляцією від суспільства, з метою їх виправлення та ресоціалізації [327, с. 32].

Насправді, пенітенціарна діяльність – основа, ядро роботи із засудженими. Спрямування їхньої свідомості та поведінки на формування бажання співіснувати з іншими членами суспільства на нормотипових засадах є ключовим, але надзвичайно складним завданням, від якого дуже

часто відхрещуються практичні працівники, прикриваючись особливими умовами праці, специфічним середовищем тощо. *Вважаємо, що під пенітенціарною діяльністю необхідно розуміти в широкому значенні – діяльність спеціальних суб'єктів (установ та органів), спрямовану на створення організаційних, правових, соціальних, виховних, духовних, культурних умов, необхідних 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 ми пов'язуємо з конкретними заходами, що здійснюються в межах правового регулювання пенітенціарної сфери, спрямування яких обумовлює зміну у поведінці засудженої особи, яка в кінцевому результаті спонукає її утримуватись від подальшої девіантної поведінки.*

Ми навмисно відходимо від різних психолого-педагогічних та духовних категорій (таких як «каяття», перевиховання, виправлення тощо) адже вважаємо, що сучасне розуміння пенітенціарного результату відрізняється від його розуміння в класичних теоріях. Для нас принциповим є відсутність рецидиву, який свідчить про ефект від пенітенціарних заходів.

*Зважаючи на такі наші узагальнення, можемо також говорити про авторське бачення поняття «пенітенціарне управління», під яким ми розуміємо цілеспрямований вплив на процеси належної організації функціонування суб'єктів пенітенціарної діяльності з метою формування необхідних умов для досягнення пенітенціарного результату.*

Для дослідження проблем, які порушені у цьому підрозділі, питання пенітенціарного управління мають значення в контексті висновку про те, що Міністерство юстиції України не змогло провести якісну реформу служби виконання покарань і не змогло створити високоефективну пенітенціарну службу в якості органу юстиції, що потребує інституційного

переформатування взаємин пенітенціарної служби і служби виконання покарань.

Отже, відповідно, на питання, чи змогло відомство юстиції якісно організувати реалізацію пенітенціарної функції, здійснити окремі напрямки правоохоронної діяльності – наша відповідь буде однозначно негативною. Зважаючи на це, в Україні відчувається необхідність сформувати пенітенціарну службу, яка б існувала в статусі самостійної служби (агентства, бюро), координувалась Міністром юстиції 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, заслуговує 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.

Підсумуємо.

1. Узагальнення зарубіжного досвіду функціонування системи органів юстиції засвідчує факт досить поширеної практики організаційного зв'язку юстиції та служби виконання покарань. Натомість більшість зарубіжних практик говорить про існування окремих структурних підрозділів, які займаються безпосереднім управлінням пенітенціарною сферою. Безпосереднє управління з боку Міністерства юстиції (до речі, як це є і в Україні) для світових практик не характерне. Тому слід констатувати (і це підтвердилось на практиці), що адміністративна система



управління сферою виконання покарань в Україні є недосконалою та малоефективною.

Отже, бачимо, що Міністерство юстиції України повинно безпосередньо нести відповідальність за напрямок виконання кримінальних покарань, систему установ утримання осіб під вартою, пробації. Хоча, зважаючи на більш притаманні для цього центрального органу виконавчої влади функції та завдання, організація пенітенціарної діяльності повинна покладатись на окремий структурний підрозділ або орган (службу, агентство) тощо.

2. Міністр юстиції України на даний момент наділений безпосередніми повноваженнями щодо управління в сфері виконання покарань, що ми вважаємо невиправданим. Така наша позиція обумовлена тим, що оперативне управління динамічними та складними процесами, пов'язаними із виконанням та відбуванням кримінальних покарань, не повинно бути сферою відання та відповідальності безпосередньо Міністра, а на нього повинні бути покладені повноваження із визначення загальної стратегії розвитку цієї служби та контролю за її діяльністю.

Система управління пенітенціарним напрямком у системі юстиції має наступним вигляд. Загальне (згідно із завданнями та повноваженням) і безпосереднє управління здійснює Міністр юстиції. Безпосереднє управління (судячи з усього й оперативне) в цій сфері здійснює заступник міністра (за функціональним розподілом обов'язків). На тлі цього відбувається підміна понять, і його діяльність у пенітенціарній сфері зводиться до координаційної функції структурних підрозділів: Департаменту Державної кримінально-виконавчої служби, Департаменту пробації Міністерства юстиції України, Департаменту ресурсного забезпечення Державної кримінально-виконавчої служби, Управління планово-фінансової діяльності і соціально-трудоких відносин кримінально-виконавчої служби та пробації, Управління персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України, Управління

медичного забезпечення, Відділу інспектування дотримання прав людини в пенітенціарних закладах. Наступним елементом системи управління в пенітенціарній сфері є ланка керівників Департаменту Державної кримінально-виконавчої служби, Департаменту пробації Міністерства юстиції України, Департаменту ресурсного забезпечення Державної кримінально-виконавчої служби, Управління планово-фінансової діяльності і соціально-трудова відносин кримінально-виконавчої служби та пробації, Управління персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України, Управління медичного забезпечення, Відділу інспектування дотримання прав людини в пенітенціарних закладах. Саме ці посадові особи здійснюють пряме управління усіма процесами, пов'язаними із безпосереднім виконанням та відбуванням кримінальних покарань. Наступні ланки системи управління представлені керівниками Міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації, уповноважених органів з питань пробації, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств установ виконання покарань, інших підприємств, установ і організацій, створених для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України (аналіз діяльності цієї управлінської ланки буде зроблено нами на наступних підрозділах). Натомість слід також вказати на питання статусу посадових осіб цих установ та органів, який на теперішній час залишається недостатньо зрозумілим через існування незгодженої правової регламентації функціонування Державної кримінально-виконавчої служби України та її взаємовідносин з Міністерством юстиції України.

Ситуацію, при якій існують два паралельні центри управління, які обидва мають під собою підзаконну правову регламентацію з одного боку: міжрегіональний територіальний орган Міністерства юстиції з питань виконання кримінальних покарань - Адміністрацію Державної кримінально-виконавчої служби України, з іншого: Департамент

ДКВС України, Департамент пробації Міністерства юстиції України, Департамент ресурсного забезпечення ДКВС України, які по суті реалізують ті самі функції та виконують ідентичні завдання, вважаємо неприпустимою. Вона потребує якнайшвидшого вирішення з метою уніфікації та зрозумілості організаційної та управлінської структури сферою виконання покарань. Для цього потрібно:

- 1) Створити Державну в'язничну службу України, у віданні якої залишити тільки установи виконання покарань та слідчі ізолятори;
- 2) Забезпечити самостійний правовий статус цієї служби, підпорядкувавши її безпосередньо Кабінету Міністрів України.
- 3) Залишити службу пробації в якості державної соціально-спрямованої служби у складі Міністерства юстиції України;
- 4) Прийняти статусний Закон України «Про Державну в'язничну службу та в'язничну систему України», у якому повністю та вичерпно визначити правовий статус служби та усі організаційні питання її функціонування.

3. 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 непритаманних службі виконання покарань функцій (слідства, зокрема).

4. Концепція нашого бачення служби виконання покарань полягає в широкому застосуванні положень пенітенціарного керівництва, яке повинно стати основою якісного управління 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 ми відносимо 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 ми відносимо в першу чергу 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-трудоваї моделі в сучасній діяльності системи виконання покарань; необізнаність керівників з новітніми методами управління, а також саботаж з їхнього боку питань перебудови взаємовідносин «персонал–засуджений» на засадах безумовного забезпечення дотримання прав та законних інтересів останніх).

5. Під пенітенціарною діяльністю необхідно розуміти в широкому значенні – діяльність спеціальних суб'єктів (установ та органів), спрямовану на створення організаційних, правових, соціальних, виховних, духовних, культурних умов, необхідних 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 ми пов'язуємо з конкретними заходами, що здійснюються в межах правового регулювання пенітенціарної сфери, спрямування яких обумовлює зміну у поведінці засудженої особи, яка в кінцевому результаті спонукає її утримуватись від подальшої девіантної поведінки.

Ми навмисно відходимо від різних психолого-педагогічних та духовних категорій (таких як «каяття», перевиховання, виправлення тощо)

адже вважаємо, що сучасне розуміння пенітенціарного результату відрізняється від його розуміння в класичних теоріях. Для нас принциповим є відсутність рецидиву, який свідчить про ефект від пенітенціарних заходів.

Зважаючи на такі наші узагальнення, можемо також говорити про авторське бачення поняття «пенітенціарне управління», під яким ми розуміємо цілеспрямований вплив на процеси належної організації функціонування суб'єктів пенітенціарної діяльності з метою формування необхідних умов для досягнення пенітенціарного результату.

б. 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, заслуговує 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.

## **1.2. Формування засад управлінської діяльності на основі концептуальних актів з реформування пенітенціарної системи України**

Революційні події 2014 року сформували в українській громадськості широке коло ініціатив зміни застарілих моделей державного управління, оновлення його на засадничому рівні за принципами публічного управління, доброго врядування, доброчесності. Системним змінам сьогодні підлягають практично усі галузі публічного управління та їх групи. Не є винятком і питання пенітенціарної системи, зокрема управління системами виконання покарань. Виходячи із того, що якість роботи пенітенціарних установ прямо залежить від управлінської діяльності їх керівників, ці питання відображаються в офіційно проголошених та запропонованих державою доктринальних моделях оновлення або перетворення пенітенціарної системи.

Ці акти підібрані за критерієм характеристики оновлення управлінських засад діяльності системи і саме цей аспект нами буде проаналізовано.

Починаючи характеристику цієї системи джерел, відзначимо, що існування Національної стратегії у сфері прав людини, ухваленої у 2015 році, стало важливим кроком для України щодо руху до світових правових цінностей.

Як зазначив Деніел Раян, заступник директора офісу демократії та врядування Агентства США з міжнародного розвитку, розробка, прийняття і тепер реалізація Національної стратегії в області прав людини і План дій є безпрецедентним кроком, який наближає Україну до Європи [73]. Така аргументація пояснюється тим, що фактично в кожній країні Європи є документ-план, що вказує моделі розвитку відносин у сфері прав людини на декілька років. Прийняття такого джерела в Україні, ще й у редакції, що близька до запропонованої саме громадянським суспільством, було

безпрецедентним кроком для Української держави, де до цього стратегії пропонувалися лише органами влади.

Водночас до такої позитивної характеристики України додамо і протилежний аргумент, що стосується виконання цього стратегічного плану, який залишає бажати кращого. В. Лутковська, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини у період 2012–2017, зазначила під час презентації звіту щодо другої річниці Національної стратегії: за останні півроку не було жодної делегації з європейських інституцій, яка б не ставила питання стосовно виконання Нацстратегії з прав людини. Хто візьме на себе відповідальність і спробує сказати неправду європейським інституціям про те, що Нацстратегія виконується добре, додала українська Омбудсман [148].

Отже, яким чином Національна стратегія та план її реалізації стосуються управління в'язничною системою? Стратегія побудована за напрямками ключових прав людини, в ряді з них прямо передбачено питання системи виконання покарань. Стратегія містить мету і завдання, побудовані за групами ключових прав, а її уточнює та містить виконавців План заходів з реалізації стратегії, що затверджений Кабінетом Міністрів України [212].

Першим з них є забезпечення права на життя. Щодо цього визначено ціль відповідності міжнародним стандартам захисту права на життя умов тримання та поводження з особами у місцях, в яких вони примусово тримаються за судовим рішенням [169].

Наступним відзначено протидію катуванням, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню. Щодо цього зазначено групу завдань:

– створити ефективну систему розслідування злочинів, пов'язаних із катуваннями, жорстоким, нелюдським або таким, що принижує гідність, поводження чи покарання;

– забезпечити дієвість засобів правового захисту, відшкодування шкоди. При цьому акцентовано увагу на потребі посилювати ефективну діяльність національного превентивного механізму [169].

Характеризуючи наступний пункт Стратегії – забезпечення права на свободу та особисту недоторканність, – ми вперше відзначаємо ключовий недолік цього документа, що нівелює його позитивний зміст. Пункти виконання цього завдання звучать абсолютно ідентично до аналогічних, згаданих вище щодо права на життя, і схоже до протидії катуванням: приведена у відповідність із міжнародними стандартами процедура затримання і тримання особи під вартою [169]. Ризик і критика 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. Тому виправданою є критика тексту Нацстратегії з прав людини, і пропонується її будувати таким чином, щоб документ мав реалістичний та конкретний вигляд.

Нотатково питання діяльності системи виконання покарань порушені також у зв'язку з:

– забезпеченням права на приватність осіб, які перебувають у місцях примусового тримання за судовим рішенням;

– забезпеченням прав дитини: мають здійснюватися ефективні заходи, спрямовані на ресоціалізацію та реабілітацію неповнолітніх засуджених і звільнених осіб з їх числа [169].

Окремі ознаки згаданих інших прав, як наприклад, права на працю, освіту, тощо теж можуть стосуватися системи виконання покарань, хоча прямо у тексті Стратегії установи позбавлення волі не згадані.

Розібратись у конкретиці пунктів стратегії, як вони стосуються системи виконання покарань, мав би допомогти План її виконання. План, як зазначалося, ухвалений Кабінетом Міністрів України шляхом узагальнення



пропозицій державних органів. Стверджується, що при цьому враховані і позиції інституцій громадянського суспільства. Як би не було, під час формування Плану було закладено, на наш погляд, одразу декілька інших стратегічних помилок.

По-перше, План надзвичайно великий за обсягом. Триста сторінок табличного тексту непропорційні до п'ятнадцяти Національної стратегії. Відповідно принцип зібрання всього можливого в одному документі, що супроводжується Планом виконання, нівелює управлінський принцип чіткого формування завдань.

По-друге, кожний пункт Плану містить значне коло виконавців, які представляють різні структури, державні і недержавні. У силу того, що розуміння ними виконання пунктів може різнитися, що дійсно підтверджується звітами про виконання Стратегії, а відносини ієрархії при різноформатних структурах виконавців не можуть бути застосовані, важливо мати координуючий орган із належними повноваженнями. Щодо цього Плану, можливо, через згаданий підхід у збиранні всього до єдиного документа, Кабінет Міністрів відсторонився від координації виконання в силу недостатності свого секретаріату.

По-третє, напевно в силу попередніх зауважень, план досить приблизно відповідає змістові Стратегії. Наприклад, серед реалізації завдання Стратегії «Відповідність міжнародним стандартам захисту права на життя умов тримання та поводження з особами у місцях, в яких вони примусово тримаються за судовим рішенням або рішенням адміністративного органу відповідно до закону» наявний лише один пункт Плану: розроблення механізму та поквартального плану-графіка заходів із забезпечення осіб з інвалідністю, які перебувають у місцях попереднього ув'язнення, обмеження та позбавлення волі, а також у психіатричних та інтернатних закладах, виробами медичного призначення та технічними засобами реабілітації згідно з потребою відповідно до законодавства; якому в свою чергу визначено індикатор виконання: відповідних осіб з

інвалідністю забезпечено виробами медичного призначення та технічними засобами реабілітації [212]. На наш погляд, ані це планове завдання, ані індикатор його виконання не відповідають навіть на 50% поставленому завданню Стратегії.

Отже, ми констатуємо, що важливий та передовий для української держави документ – Національна стратегія у галузі прав людини – нівельований неефективним плануванням його реалізації. Адже за даними Громадської платформи моніторингу імплементації Нацстратегії, станом на грудень 2016 року невиконаними залишились 33% (100) заходів, 13% (38) – виконані частково, 33% (101) були у стані виконання. Міністерствам та відомствам вдалося реалізувати лише 21% (65) заходів [324].

Як відомо, «все, що може бути зрозуміло неправильно, буде зрозуміло неправильно», «чим складніший та грандіозніший план, тим більше шансів, що він провалиться», про що пишуть автори праць з менеджменту, які цитують в свою чергу парадоксальні та саркастичні, але дієві закони Мерфі [365, с. 46; 8]. Тому нами 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 в'язничною системою вважаємо доречним оновити завдання з урахуванням процесу реформи пенітенціарної системи, визначити конкретних виконавців за участю державних органів, наукових установ, громадських інституцій включно з міжнародними. Також важливо ставити реалістичні плани, визначати свободу вибору шляхів виконання та залучати експертну оцінку прогресу.

Важливим документом з питань комплексного реформування сфери юридичної відповідальності та інституцій, задіяних у цьому є Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки та План дій щодо її реалізації.

Перше питання виникає вже на етапі ухвалення цього документа і стосується не його змісту, а способу. Президент України підтримав указом

документ, який був розроблений Радою з питань судової реформи, одночасно із планом, який ця Рада пропонувала [308], та одночасно зобов'язав Кабінет Міністрів розробити механізм впровадження Плану дій щодо реалізації положень Стратегії [224]. Тобто ця стратегія по суті має два плани реалізації.

Інше питання стосується суб'єкта подання плану. Сьогодні не є несподіваним розробка проектів документів дорадчими органами, вочевидь таким є і Рада з питань судової реформи. Проте відзначимо, що склад Ради свідчить, наприклад, про відсутність у ній представників громадської коаліції «Реанімаційний пакет реформ», низки ключових правозахисних громадських об'єднань, вибіркового характеру залучення наукової громадськості. Тому додамо до випадків, коли стратегія чи план дій розробляється дорадчим органом, критерій про те, що важливо забезпечити прозорість доступу до його складу для представників професійної спільноти.

Характеризуючи текст Стратегії, відзначимо, що вона охоплює різні сфери, і питання управління в'язничною системою стосується лише побіжно. Питання виконання покарань названо одним із суміжних питань галузі кримінальної юстиції, головними причинами її змінювати було названо критичні зауваження до діяльності української прокуратури. Так, з 11 недоліків системи кримінальної юстиції названо лише один, що частково стосується питання виконання покарань, тоді як десять повністю стосуються питання прокуратури, та один, як зазначалось, – також частково прокурорський. Цей недолік такий: відсутність індивідуалізованого, заснованого на доказах підходу до попередження злочинів, реабілітації та ресоціалізації. Обмежене застосування альтернативних видів покарання та відсутність позитивного досвіду застосування механізмів пробації [308].

Згідно зі стратегією, підвищення ефективності попередження злочинів і реабілітації засуджених та вдосконалення системи виконання покарань передбачає такі напрями:

– розробка та практичне застосування сучасних підходів до управління пенітенціарними установами. Вирішення проблеми переповненості установ виконання покарань, вдосконалення тюремної інфраструктури і залучення приватного сектору;

– вдосконалення етичних та дисциплінарних правил і механізмів внутрішнього контролю в пенітенціарних установах;

– вдосконалення системи відбування покарання неповнолітніми із забезпеченням їм права на продовження освіти й професійного навчання;

– впровадження індивідуалізованого підходу до відбування покарання, поліпшення заходів безпеки в пенітенціарних установах; розробка механізмів боротьби і попередження жорстокого поведіння у пенітенціарних установах шляхом здійснення зовнішнього нагляду та незалежного моніторингу;

– удосконалення нормативно-правової бази щодо призначення покарання; зменшення кількості покарань, пов'язаних із позбавленням волі;

– розробка нормативної та інституційної бази для надання послуг пробації;

– перепрофілювання та навчання співробітників пенітенціарної служби для створення повноцінної сучасної служби пробації; забезпечення технічної бази для функціонування служби пробації [308].

Наведемо коротку характеристику цих заходів:

1) переповненості в'язничної системи в Україні не існує, вона зберегла інфраструктуру початку 2000-х, коли в ній утримувались 200 тис. осіб, сьогодні ж їх близько 60 тис.;

2) залучення приватного сектора згадано без конкретики, а отже, без чіткого встановлення пріоритетів приватно-державного партнерства у цій сфері;

3) питання відбування покарання стосується лише неповнолітніх, також без конкретного змісту оновлення, адже продовження освіти й

професійного навчання в усі часи незалежної України було пріоритетом оновлення системи виконання покарань;

4) поліпшення заходів безпеки зазначено, як і попередній пункт, без жодного вектора їх поліпшення, фокусування на певних аспектах в'язничної безпеки;

5) оновлення освіти в'язничних кадрів називається лише у зв'язку із питаннями пробації, що неповно з позиції підготовки в'язничних кадрів.

Висловимо припущення, що, можливо, потрібно уважно вивчити згаданий у Стратегії план заходів та ще один план, який мав забезпечити Кабінет Міністрів України.

Нами це зроблено. Передусім заходи Кабінету Міністрів України звелися до визначення способу комунікації з Радою з судової реформи та не містять конкретики щодо його власних ініціатив у напрямі просування цієї реформи.

По-друге, схваленого Радою з питань судової реформи Плану дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки як єдиного документа немає. Щодо розділу 11 (пенітенціарного) знайдено загальний огляд питань реформи з визначенням їх як завдання на кінець 2016, 2018 та 2020 років [326]. Плану на кожний рік, як у інших розділах Стратегії [213], не створено, що свідчить про недостатню експертну увагу з числа членів Ради до цього питання.

Відповідно, нікому, крім самої системи виконання покарань, звітувати про виконання плану та стратегії, тому, вочевидь, і звітів таких не існує. Вивчення сайту Ради з питань судової реформи дозволяє з числа нормативних розробок на виконання реформи виділити лише дві норми оновленої Конституції України в частині судоустрою (потреба запуску оновлених систем моніторингу в'язничної системи та часткового позбавлення прокуратури контрольної функції у в'язничній системі з

пролонгацією цієї ж функції до часу утворення зазначених систем зовнішнього та внутрішнього моніторингу).

Отже, за такої передумови не можна вважати цей документ таким, що заснований на широкому аналізові стану справ і, відповідно, піддати сумніву його відповідність потребам реформи пенітенціарної системи.

Тим не менше, сьогодні цей документ є єдиним нормативно ухваленим стратегічним документом щодо поступу пенітенціарної системи, низка питань щодо оновлення управлінських засад заслуговує чіткішого планування та контролю виконання, зокрема в аналізі пенітенціарної реформи Міністерства юстиції України. Відзначимо їх:

1. Перегляд нормативно-правової бази щодо підбору персоналу, управління кадрами та фінансовими ресурсами. Розробка комплексної кадрової політики з новими критеріями підбору персоналу та управління ефективністю. Застосування на практиці та регулярний перегляд такої політики. Перегляд структури пенітенціарної системи, у тому числі щодо оптимізації функцій, подання звітності та прийняття рішень.

2. Розробка, поширення й регулярне оновлення практичних інструкцій і тренувальних модулів (для спеціалізованої підготовки без відриву від виробництва) з приводу нової системи управління пенітенціарною службою.

3. Перегляд нормативно-правової бази щодо внутрішньої та зовнішньої комунікації пенітенціарної системи. Розробка, застосування та регулярний перегляд комплексної комунікаційної політики.

4. Впровадження дорожньої карти для розробки інформаційних систем. Забезпечення належного функціонування інформаційних систем для управління пенітенціарної системи, у тому числі системи для роботи зі справами в'язнів.

Користуючись логікою послідовного викладу питання впровадження нових засад оновленого управління пенітенціарної системи України, згадаємо документ, який, здавалося б, у жодному разі не може фігурувати

як акт, що встановлює дороговкази реформи. Мова йде про Конституцію України, зокрема положення щодо оновленої концепції правосуддя. Саме в системі заходів Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів Радою з питань судової реформи було розроблено ці позиції, які сьогодні впроваджено у норми Конституції України. Якщо в системі норм, що чітко стосуються правосуддя, цей законопроект дійсно впровадив новації, то в системі пенітенціарного управління насправді лише намітив, через що ми й зазначили, що Конституцію України відтепер можна вважати ще однією «концепцією пенітенціарної реформи».

А саме: Конституція України в редакції від червня 2016 року містить дві норми щодо цього питання:

1. Стаття 131-1, яка насправді якраз не містить адресованого пенітенціарній системі тексту. У ньому йдеться, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює три функції. Питання в тому, що до цього часу була ще одна функція – нагляд за виконанням покарань, – яка визначала важливий аспект пенітенціарного управління. Отже, відтепер прокуратура не має стосунку до питання управління в'язничною системою, звісно за винятком питання розслідування відповідних злочинів.

2. Пункт 9 розділу «Перехідні положення», за яким прокуратура й надалі виконує відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій [226].

На цю тему чимало висловлювались щодо того, треба це робити прокуратурі чи ні. Зокрема досить аргументовано це робив експерт Ради Європи Д. Ягунов: не можна сказати, що прокуратура здійснює цю функцію нагляду погано або добре (хоч, з іншого боку, на нашу думку, ця діяльність

була та залишається максимально прихованою від громадськості). На наше глибоке переконання, ця функція є в принципі глибоко не природною для прокурора як сторони обвинувачення, адже сторона обвинувачення не може бути ефективним гарантом дотримання прав засудженого. Поєднання прокурором двох функцій (функції процесуального керівництва та функції нагляду під час виконання рішень судів у кримінальних справах) є нелогічним та неприродним, адже йдеться про поєднання того, що не може поєднуватися в принципі [382]. Ним же наводились специфічні ознаки неякісного підходу прокуратури до «тюремного нагляду» [401, с. 176; 400, с. 158] як фокусування на питанні законності та формалізму, реагування лише на індивідуальні скарги, заснованість не на пенітенціарних стандартах та нездатності оцінити пенітенціарні цінності та стратегії.

Тому подамо наші висновки з цього процесу і його значення для оновлення завдань управління пенітенціарних установ. Неефективність прокурорського нагляду за відбуванням покарання загалом оцінюється вірно і полягає у фокусуванні на бюрократичному аспекті, огляді документів, а не захисті прав людини, нерозуміння і нездатності оцінити питання якості в'язничного управління, «шлейф корупції та непотизму» прокурорського нагляду. Проте якісна реформа має бути комплексною. Важливо не лише зацентувати увагу на потребі змінювати підходи до інспекцій в'язничної системи, але і пропонувати їх, не відкладаючи це питання у перехідних положеннях.

На наш погляд, Рада з питань судової реформи при Президентові України відверто сфокусована саме на судовій реформі. Питання реформи пенітенціарного управління не містить реалістичного плану і контролю його виконання. Очевидно, Рада не має в своєму складі і фахівців, здатних просувати цю реформу. За результатами для управління пенітенціарною системою негативних наслідків такої недостатньо глибокої реформи можна зазначити, що, по-перше, прокуратура зменшить свою зацікавленість у якісній реалізації тимчасової функції; по-друге, в'язничні керівники і



персонал будуть більше зловживати і порушувати права засуджених, користуючись безконтрольністю; по-третє, права засуджених і якість в'язничного управління постраждають.

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

Причому подібні нароби пропонуються експертною спільнотою. Так, у рамках проекту Ради Європи «Подальша підтримка пенітенціарної реформи в Україні» було презентовано «Чотири принципи ефективної в'язниці», що застосовуються в розвинутих європейських пенітенціарних системах [20; 319].

Перший принцип передбачає забезпечення безпечного середовища для співробітників і ув'язнених. Цей принцип потребує доказів, які підтверджують підтримку та обов'язок дотримуватися інтересів ув'язнених, особливо, коли вони найбільше вразливі, запобігання випадкам насильства та знущання. Також він потребує ефективних, добре зрозумілих та справедливих заходів безпеки і дисциплінарних процесів. Цей принцип охоплює такі сфери, як фізична та динамічна безпека, нагляд, процедури розшуку, захист, дисциплінарні заходи та запобігання самогубствам.

Другий принцип передбачає розуміння, що з ув'язненими поводяться ввічливо та поважають їхню людську гідність. Цей принцип включає перевірку умов, в яких тримаються ув'язнені, та ставлення до них з боку персоналу в'язниці. Він охоплює такі сфери, як проживання, гігієна, одяг, харчування, охорона здоров'я і відносини персонал/ув'язнений.

Третій принцип означає, що ув'язнені мають можливість брати участь у цілеспрямованій діяльності. Цей принцип передбачає проведення такої відповідної цілеспрямованої діяльності, як робота, освіта та навчання для всіх ув'язнених шляхом найкращого використання всіх наявних ресурсів. Цей принцип охоплює такі сфери, як освіта, робота, навчання, програми

роботи з протиправною поведінкою, релігійна діяльність, фізичне виховання.

Четвертий і останній принцип – ув'язнені готові до реабілітації та виходу на волю. В'язниці відіграють важливу роль у прагненні ув'язнених до реабілітації і зменшенні ризику вчинення повторного злочину. Цей принцип включає в себе підтримку сімейних стосунків, листування, відвідування, телефонні дзвінки, життя на волі, можливості працевлаштування та суспільні зв'язки.

Отже, ефективне управління пенітенціарними установами, заснованість його на сучасних стратегіях соціальної реабілітації в'язнів та повага до прав засуджених є ключовими засадами реформування підходів до формування та контролю за керівництвом пенітенціарних установ.

Концепція реформування (розвитку) пенітенціарної системи України, яка була схвалена Кабінетом Міністрів України у 2017 році передбачає, що подальше реформування пенітенціарної системи передбачається здійснювати за такими напрямками:

- удосконалення законодавства, що регламентує діяльність Державної кримінально-виконавчої служби. Запровадження реформи пенітенціарної системи потребує врегулювання на законодавчому рівні її функціонування. У зв'язку з цим виникає необхідність розроблення проекту Закону України про пенітенціарну систему, яким би врегулювалися питання оптимізації структури пенітенціарної системи, спрощення управління сукупністю її підрозділів, що дало б змогу зробити її більш гнучкою, оперативною, дієвою, впровадити нові підходи до заохочення її персоналу, запровадити ефективне управління підприємствами установ виконання покарань, а також забезпечити здійснення заходів, спрямованих на поліпшення умов відбування покарань та тримання під вартою засуджених та осіб, узятих під варту [132];

- оптимізація структури органів Державної кримінально-виконавчої служби, системи функціонування установ виконання покарань та слідчих

ізоляторів, штатної чисельності персоналу зазначеної Служби та підвищення ефективності його діяльності в умовах реалізації нової політики державного управління;

– оптимізація мережі установ виконання покарань та їх підприємств, забезпечення їх ефективного функціонування та прибутковості (рентабельності) виробничої діяльності. Утримання напівпорожніх колоній з низьким рівнем технічної оснащеності та незадовільним матеріально-побутовим забезпеченням засуджених до позбавлення волі вимагає прийняття управлінських рішень щодо їх оптимізації. Це дало б змогу зменшити кількість установ виконання покарань, скоротити значну чисельність їх персоналу, а вивільнені ресурси спрямувати на переоснащення інших установ, що забезпечило б створення належних умов тримання засуджених.

Із зазначеною метою пропонується:

– здійснити заходи щодо консервування установ виконання покарань, в яких відбувається значне скорочення кількості засуджених;

– провести капітальний ремонт існуючих (що перебувають в аварійному стані) та побудувати нові сучасні слідчі ізолятори та установи виконання покарань, зокрема шляхом проведення конкурсів із залученням приватних партнерів у рамках реалізації засад державно-приватного партнерства;

– удосконалити організаційно-штатну структуру слідчих ізоляторів та установ виконання покарань з метою раціонального розподілу функцій і повноважень між суб'єктами виконання покарань;

– впровадити в діяльність органів, установ виконання покарань і слідчих ізоляторів сучасні інформаційні технології, зокрема створити комплексний електронний реєстр засуджених і осіб, узятих під варту, а також суб'єктів пробації;

– вжити заходів для підвищення престижності служби в органах і установах Державної кримінально-виконавчої служби, зокрема шляхом

підвищення заробітної плати працівників та грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби, забезпечення їх житлом, соціального захисту [132].

*Наведена характеристика чинних концептуальних джерел реформи пенітенціарного управління приводить нас до висновку, що насправді комплексного акта із пенітенціарної реформи в Україні сьогодні не існує. Усі названі акти лише частково стосуються сфери виконання покарань, причому її положення розкриті поспіхом, без експертного аналізу. Водночас наукова спільнота, іноземні експертні місії мають пропозиції щодо такого оновлення. Банально, але нам слід констатувати, що навіть така категорія як «пенітенціарна система» не передбачена в чинному законодавстві і чинна термінологічна система правових актів й практика виконання та відбування покарань не може свідчити про хоча б наближення досліджуваної системи до ознак пенітенціарної.*

Системний погляд на наявні підходи щодо визначення загальних управлінських засад управління в системі виконання покарань в Україні дозволяють автору дослідження запропонувати таку їх класифікацію та врахування у розробці концептуального документа, що має бути цілком присвячений пенітенціарній реформі та оновленню в'язничного управління:

1. Ключові законодавчі акти адміністративно-правового регулювання (Закон України «Про пробацію» [303] (у частині загальнопенітенціарних принципів), оприлюднені станом на час дослідження версії законопроекту про пенітенціарну систему); положення оновленої Конституції України про тюремні інспекції.

2. Історичні документи, присвячені цьому питанню з 1991 року: Концепція державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України 2012 року [130], та попередні варіанти подібного рівня (Державну цільову програму реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013–2017 роки (2013 рік) [63], Концепція Державної цільової програми реформування Державної

кримінально-виконавчої служби на період до 2017 року (2008 рік) [131], Основні напрями реформи кримінально-виконавчої системи в Українській РСР (1991 рік) [191] та інші.

3. Наукові моделі, які пропонували комплексне бачення реформ управлінської складової пенітенціарної системи:

Міжнародні джерела. Не бачучи можливості зупинитися на питаннях концептуального оновлення управлінських відносин у певній країні, можна сфокусуватися на виданнях, підготовлених безпосередньо для української (східноєвропейської) системи виконання покарань міжнародними інституціями.

Українські розробки. Такі позиції пропонували, зокрема: Радов Г. О. [320, с. 11–53], Богатирьов І. Г. [26], Галай А. О. [45, с. 148–155; 46, с. 15–18], Гречанюк С. К. [54], Львовчкін В. А. [150, с. 3–13], Яковець І. С. [386; 387] та деякі інші автори.

Отже, після проведення аналізу джерел щодо концептуальних засад нормативного урегулювання реформування управління у пенітенціарній системі та установах виконання покарань ми дійшли таких висновків.

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. 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 нам актуальними. Стосовно цього документа,

висловимо позицію щодо оптимізації загальних засад реформи публічного управління, що вагомим критерієм якості сформульованих концепцій є забезпечення прозорості доступу до складу таких робочих груп дорадчих органів представників професійної спільноти.

3. Концептуальні засади реформування контрольної діяльності у пенітенціарній системі встановлені змінами до Конституції України в частині судоустрою. Водночас, запропоновані зміни до прокурорського нагляду насправді є концептуальним баченням майбутнього. За результатами для управління пенітенціарною системою негативних наслідків такої недостатньо глибокої реформи можна зазначити, що, по-перше, прокуратура зменшить свою зацікавленість у якісній реалізації тимчасової функції; по-друге, в'язничні керівники і персонал будуть більше зловживати і порушувати права засуджених, користуючись безконтрольністю; по-третє, права засуджених і якість в'язничного управління постраждають.

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

4. Отже, констатуємо, 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 в'язничною сферою застосовується винятково в режимі «ручного керування» Міністерства юстиції.

Під час розробки концептуальних засад реформування в'язничного управління 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 нами 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 в'язничною системою вважаємо доречним оновити завдання з урахуванням процесу реформи пенітенціарної системи, визначити конкретних виконавців за участю державних органів, наукових установ, громадських інституцій включно з міжнародними. Також важливо ставити реалістичні плани, визначати свободу вибору шляхів виконання та залучати експертну оцінку прогресу.

### **1.3. Основні принципи управління в сфері виконання покарань та їх врахування в діяльності керівника**

Існування служби виконання покарань потребує постійної уваги з боку правозахисників, інститутів громадянського суспільства, особливо в умовах, коли держава позбавляє власні спеціальні інституції наглядових повноважень. Розбалансування правоохоронної системи призвело до фактичної безконтрольності діяльності установ та органів виконання покарань, що обумовлює необхідність підвищення якості управління та запровадження нових стандартів менеджерської роботи в означених інституціях і може бути досягнуто винятково на обґрунтованих засадах (принципах), які повинні сформувати чітке уявлення про методи та форми керівних процесів задля досягнення завдань та цілей трансформованої та оновленої пенітенціарної системи.

Набуття Міністерством юстиції України повноважень з виконання кримінальних покарань стало новим викликом для усієї системи кримінальної юстиції через кардинальну перебудову структури та статусу, що, природно, відобразилось на її діяльності, а точніше, привело до отримання реальної можливості закладення нових передумов пенітенціарної діяльності. Надто важливим у цій ситуації видається необхідність зберігати курс на подальшу розбудову служби виконання покарань як цивільної, по суті правоохороної, але пенітенціарної, позбавленої зайвих, невластивих їй функцій. Оновлення кадрового потенціалу системи є запорукою успішних змін. Подібне твердження знаходить повне розуміння з боку відомства юстиції, яке на конкурсних засадах проводить відбір на більшість посад служби. Не винятком є служба з питань виконання кримінальних покарань та пробації. Основні причини запровадження нової кадрової політики органів юстиції: дублюючі функції в структурі органів юстиції; бюрократія; побутова корупція; відсутність мотивації у держслужбовців через низьку заробітну плату; неефективна організаційна структура головних управлінь юстиції; велика кількість керівників відносно загальної кількості співробітників (1 керівник – 9 працівників); низька ефективність роботи органів юстиції; подвійне підпорядкування; дефіцит кваліфікованих кадрів [177].

Звичайно, якість роботи та її результативність прямо залежать від професіоналізму персоналу та компетентності керівника, який є об'єднуючою гілкою і визначальним фактором одночасно. Міністерство юстиції України наприкінці 2016 року провело конкурси на вакантні посади керівників новоутворених структурних підрозділів у сфері виконання покарань та пробації, під час яких виявлено проблему формування якісного керівного корпусу у цій сфері. 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. Однак на сучасному етапі проблематика управлінської діяльності керівників у службі виконання покарань та пробації не знайшла належного відображення в правовій науці, що потребує проведення наукових розробок багатьох напрямків у цій царині. Одним із них є проблематика принципів управлінської діяльності керівника в системі виконання покарань.

Узагалі, сам процес функціонування системи виконання покарань характеризується складністю і високою концентрацією стресовості, що обумовлено специфікою процесу виконання та відбування кримінальних покарань. Професійна діяльність керівників характеризується такими стресорами: інформаційне навантаження та невизначеність; дефіцит часу; міжособистісні конфлікти; поліфокусність управлінської діяльності; несприятливі фактори зовнішнього середовища [144, с. 372].

Керівник, як менеджер та особа, наділена найбільшими можливостями в конкретно взятому органі або установі, повинен відповідати багатьом стандартам, які в сукупності забезпечують якісний організаційно-управлінський процес. Як зазначає Хирний В. Г., специфіка пенітенціарної системи України полягає в тому, що вона являє собою складне, таке, що перебуває у постійному розвитку, ієрархічно побудоване, багатофункціональне системне утворення державно-правової природи, яке виконує комплекс завдань щодо порядку і умов виконання та відбування кримінальних покарань з метою захисту інтересів суспільства і держави шляхом створення умов для виправлення і ресоціалізації засуджених, запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так й іншими особами, а також запобігання тортурам та нелюдському або такому, що

принижує гідність, поводженню із засудженими [368, с. 172]. Звичайно, зазначене твердження автора дозволяє сформувати уявлення про складність роботи керівника в цій системі, адже варіативність завдань, динаміка функціонування, поєднані зі складним спецконтингентом, досить специфічним персоналом, свідчать про високу відповідальність та постійну напруженість роботи. Звертаючись безпосередньо до проблематики принципів управлінської діяльності керівника, слід зауважити, що чинне законодавство про службу виконання покарань передбачає тільки загальні принципи, на якій базується її діяльність. Звичайно, що такий стан для загальноконцептуального рівня є виправданим. По суті, визначаючи загальні принципи функціонування, законодавець сформував загальні вимоги для працівників служби, яким саме чином вони повинні здійснювати власну діяльність. При цьому ці принципи повинні відображати та знаходитись у зв'язку з основами процесів виконання та відбування кримінальних покарань, які передбачені кримінально-виконавчим законодавством.

Отже, стаття 2 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» передбачає, що основними принципами діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України є:

- 1) законність;
- 2) повага та дотримання прав і свобод людини та громадянина;
- 3) гуманізм;
- 4) позапартійність;
- 5) єдиноначальність;
- 6) колегіальність при розробці важливих рішень;
- 7) взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, благодійними і релігійними організаціями;

8) відкритість для демократичного цивільного контролю [230]. Натомість, ці принципи можуть бути охарактеризовані винятково як

загальні стосовно конкретних управлінських засад, на яких ґрунтується діяльність керівника. Їх існування виконує роль орієнтирів, на які повинен зважати керівник, а також є своєрідними межами дозволеної поведінки в цій сфері.

Наведемо деякі теоретичні сентенції, які дозволять зрозуміти природу принципів управлінської діяльності в системі виконання покарань. Зокрема, Ямпольська Ц. А. під принципами управління розуміє об'єктивно зумовлені начала, відповідно до яких відбувається управління, на основі яких воно функціонує [388, с. 3–5].

Нижник Н. Р. вважає, що принципи державного управління – це об'єктивні закономірності і відносини суспільно-політичної природи, що визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність компонентів державного управління. Вони сформульовані у вигляді певних наукових положень, закріплених у своїй основі правом, та застосовуються у теоретичній і практичній державно-управлінській діяльності людей [173, с. 162].

Принципами управління є встановлені людьми правила поведінки, якими користуються різні суб'єкти управління (суб'єктивна категорія), а також такі, що відображають об'єктивно існуючі зв'язки і залежність різних аспектів, елементів і сторін в управлінських відносинах (об'єктивна категорія) [142, с. 110–111].

Пушкар З. М., Петейчук М. І. зазначають, що принципи управління є узагальненням практичного позитивного управлінського досвіду і ґрунтуються на певних законах і закономірностях суспільного розвитку. Дотримуючись принципів в управлінській діяльності, керівник намагається досягнути поставленої перед собою та колективом мети. Основними управлінськими принципами згадані авторки виділили наступні: повага до людини; контроль за виконанням рішень; науковість; професійне зростання працівника [316].

Корисним для нашого дослідження ми вбачаємо думку Пшонки А. В., який зазначав, що, будучи єдиною, система принципів поділяється на три підсистеми: інституціональну (загальні принципи), функціональну (принципи процесуального характеру) й організаційну (принципи організації певної системи). Названі принципи хоча й пов'язані між собою, утворюють самостійні галузеві підсистеми, кожна з яких відрізняється сферою поширення і призначенням. Так, інституціональні принципи фіксують загальні відносини, що виникають під час запровадження певного інституту в суспільстві, окреслюють його місце в системі поділу влади й загальних засад взаємовідносин з іншими державними та приватними інститутами. Функціональні – стосуються певних процесуальних відносин. Організаційні – звернені до відносин, що виникають з приводу організації системи, структури органів, тобто у зв'язку з організаційними відносинами. Принципам властива мінливість, тому що вони є своєрідним відображенням законів суспільного розвитку, закономірностей управління, ціннісних основ суспільства. Як правило, нові управлінські засади з'являються на основі нового досвіду, аналізу, осмислення й узагальнення різних сфер практичної діяльності людей [317, с. 30]. Ця наукова розробка дозволяє нам говорити про достатню розробленість проблеми принципів управління й існування досить різних точок зору. Зважаючи на зазначене, можемо констатувати наступне:

1. Принципи управління як база для здійснення управлінського процесу відіграють стабілізуюче значення і формують по суті стандарт певної управлінської поведінки.

2. 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).

3. Погоджуємось 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.

4. Принципи обумовлюють процес управління і повинні враховувати закони управління та обстановку, в якій воно здійснюється.

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

Традиційно в теорії управління виділяється така система принципів:

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

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

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

Видатний учений у галузі управління Атаманчук Г. В. розробив наступну класифікацію принципів державного управління:

1) суспільно-політичні принципи, сформульовані в результаті пізнання соціальної природи державного управління, загальних закономірностей і основних особливостей його розвитку;

2) функціонально-структурні принципи, що абстраговані за допомогою дослідження взаємодій компонентів суб'єкта та об'єктів

державного управління і розкривають закономірності структури державно-керуючих впливів;

3) організаційно-структурні принципи, що відображають характер, закономірності та специфіку організаційної структури державного управління (головним чином системи його органів) та постають відправними моментами під час її формування й удосконалення, а також під час організації державно-управлінських впливів;

4) принципи державно-управлінської діяльності, що розкривають закономірності, відносини і взаємозв'язки методів, форм і стадій управлінської діяльності державних органів під час формування та реалізації управлінських функцій і підтримки власної життєздатності [9, с. 141].

Принципи роботи управлінця (керівника) мають більшу специфікацію стосовно загальних принципів управління і виражають особливості як сфери діяльності, так і процесів керівництва. Наприклад, принципи діяльності керівника державного органу, що має статус державного службовця, Олійник І. Л. класифікує таким чином: соціально-політичні (законність, принцип дотримання прав людини та громадянина, гласність, публічність, відкритість, політична неупередженість, принцип захисту прав тощо) та організаційно-функціональні (компетентність, нормативність діяльності, відповідальність, принцип обов'язковості виконання рішень вищих керівників; принцип кар'єри, підконтрольність та підзвітність, об'єктивність та неупередженість під час прийняття управлінських рішень тощо) [187].

Існування окремої специфічної сфери, в якій здійснюється управління, обумовлює набір інструментів (методів, прийомів, способів), яким здатен оперувати керівник, а також межі керівного впливу. Продовженням цієї думки може бути система принципів організаційних технологій у правоохоронній сфері, до яких, зокрема Кличніков В. М., відносить:

1) обумовленість функцій організації її цілями;

- 2) обумовленість структури організації її функціями;
- 3) оптимальне поєднання інтра- і інфрафункцій;
- 4) оптимальне поєднання організаційних орієнтацій;
- 5) оптимальне поєднання ціннісних орієнтацій співробітників;
- 6) потенційну імітацію;
- 7) природний ритм.

Ці принципи реалізуються апробованими методами:

- 1) орієнтації,
- 2) інструктування,
- 3) оптимального розподілу ресурсів,
- 4) спрямованої ідентифікації,
- 5) неформальних контактів,
- 6) неформальної конвенції,
- 7) резервних варіантів,
- 8) значимого порівняння,
- 9) порівняльних успіхів,
- 10) загальних переживань [122, с. 69].

Цей досить новаційний та функціональний підхід до формування уявлення про принципи управлінської діяльності поступово підводить нас до можливості здійснювати аналіз особливої сфери управління – організації процесу виконання кримінальних покарань, який, натомість, також організовується самостійними інституціями юстиції, які мають організаційні та управлінські структури і наділені власними специфічними закономірностями та ознаками.

З цього приводу Ребкало М. М. зазначає, що систему принципів державного управління у сфері виконання покарань становлять загальні та спеціальні принципи, які відображають специфіку державного управління у сфері виконання покарань. Натомість їх сутність може бути прямо пов'язана з реалізацією кримінально-виконавчої політики, ключовими засадами якої є впровадження нових засобів виправлення і ресоціалізації засуджених,

спрямованих на додержання прав і свобод людини і громадянина, недопущення приниження честі і гідності особи на стадії відбування покарання та повернення суспільству законослухняної людини [323, с. 169].

Якщо звернутись до розуміння принципів політики у сфері виконання кримінальних покарань, то бачимо, що під останніми Михалко І. С. розуміє базові правові стратегічні положення, моральні засади та основні напрямки діяльності політики у сфері виконання кримінальних покарань на сучасному етапі, головним правовим «провідником» яких виступають Кримінально-виконавчий кодекс України та інші нормативні акти цієї галузі [163]. Самі ж принципи згаданий автор класифікує таким чином:

по-перше, усі перелічені в ст. 5 КВК України принципи кримінально-виконавчого законодавства, виконання і відбування покарання (принцип невідворотності виконання і відбування покарань, законності, справедливості, гуманізму, демократизму, рівності засуджених перед законом, поваги до прав і свобод людини, взаємної відповідальності держави і засудженого, диференціації та індивідуалізації виконання покарань, раціонального застосування примусових заходів і стимулювання законослухняної поведінки, поєднання покарання з виправним впливом, участі громадськості в передбачених законом випадках у діяльності органів і установ виконання покарань);

по-друге, принципи, вироблені практикою та наукою: принцип мінімальності правових обмежень прав і свобод засуджених; принцип економії кримінальної репресії; принцип пріоритетного розвитку заохочувальної політики над репресивною; принцип ресоціалізації та адаптації засуджених, що відбули покарання; принцип пріоритету заходів соціально-педагогічної корекції особи засуджених; принцип вдосконалення виховної і оперативно-розшукової роботи із засудженими; принцип підвищення відкритості кримінально-виконавчої системи та націленість її на співпрацю з громадянським суспільством; принцип вдосконалення інститутів прогресивної системи відбування покарання [162, с. 72]. Ці



принципи мають для нашого дослідження значення «маяків», адже саме означені загальні принципи кримінально-виконавчої сфери визначають межі та специфіку сфери управління, з якою стикається конкретно взятий керівник системи виконання покарань.

Бараш Є. Ю. зазначає, що в основу організаційно-структурної побудови системи управління (в системі виконання покарань – *уточнено мною (С.З.)*) повинні бути покладені такі принципи:

- а) єдиноначальність і персональна відповідальність;
- б) чітке визначення доцільного і реально здійсненого обсягу робіт для кожного структурного підрозділу й окремого співробітника;
- в) чітке визначення підлеглих одиниць управління, а також відповідність прав, обов'язків і відповідальності керівників [14, с. 90].

Пузирний В. Ф., досліджуючи питання адміністративної діяльності ДПтС України, визначив її принципи в якості методологічної основи, яка дозволяє ідентифікувати особливість цього виду діяльності через керівні ідеї, базові, вихідні, основні правила, стандарти, що закріплюються у нормах, які забезпечують управління, адміністративно-юрисдикційні, адміністративні контрольно-наглядові заходи у сфері виконання покарань, а також інтеграцію служби виконання покарань до загальнодержавної системи органів державної влади [314, с. 150]. Згадана позиція автора характеризує принципи саме адміністративної діяльності, при цьому принципи управління в системі цієї діяльності виступають тільки її складовою. Ми не зовсім поділяємо такий авторський підхід, адже вважаємо, що адміністративна діяльність у системі виконання покарань за своєю суттю і є управлінням, а інші компоненти, які визначив згаданий автор, – є іншими управлінськими функціями в установах та органах виконання покарань.

Щедрин Ю. В. до загальних або основних принципів управління в системі виконання покарань відносить:

- принцип науковості, єдності і комплексності;

- єдиноначальності в управлінні;
- колегіальності у виробленні рішень;
- централізації і демократизації;
- пропорціональності в управлінні;
- пріоритету функцій управління над структурою під час створення організацій, а також пріоритету структур над функціями управління в діючих організаціях;
- зворотного зв'язку [378, с. 32].

Щодо особливих принципів, то вони поділяються на принципи побудови апарату і принципи його функціонування.

До першої групи належать:

- територіально-галузевий принцип побудови апарату управління;
- принцип єдності (балансу) прав і обов'язків;
- децентралізація оперативних повноважень, лінійно-функціональний принцип.

До другої - принципи, які характеризують функціонування апарату управління: плановість, єдиноначальність і колегіальність, ефективність діяльності, забезпечення управлінських рішень інформацією, циклічність і багаторівневість управлінських рішень, що приймаються, контроль за виконанням [378, с. 32].

Такий підхід автора може бути розцінений як класичний спосіб визначення системи принципів, який, натомість видається дещо застарілим і таким, що не відображає сучасних тенденцій в управлінні будь-якого органу кримінальної юстиції. У контексті цього слід згадати думку Аксьонова А. А., який, аналізуючи положення організаційно-управлінської теорії у сфері виконання покарань, констатував існування наступних проблем:

- недостатньо повно проглядаються специфіка управлінської діяльності, її особливості, практична значимість, які виявляються саме в

ході реалізації управління в конкретній галузі суспільних відносин, в цьому випадку – кримінально-виконавчій системі;

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

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

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

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

Уже згаданий вище Пузирний В. Ф. вказував про необхідність запровадження таких принципів управління в діяльність установ та органів виконання покарань:

- законності;
- виваженості управлінських рішень;
- професіоналізму;
- дисципліни;

- єдиноначальства, субординації та колегіальності;
- взаємоузгодженості завдань та цілей;
- зрозумілості;
- ефективності системи стимулів [315, с. 46].

Таким чином, узагальнення теоретичних напрацювань дозволяє нам визначити комплекс принципів, якими повинен керуватись у своїй діяльності керівник в системі виконання покарань. На нашу думку, він має наступний вигляд:

1. 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;

2. Організаційно-функціональні принципи:

- професіоналізму та компетентності;
- раціонального розподілу повноважень;
- єдиноначальства у прийнятті рішень та колегіальності в їх обговоренні;

- персональної відповідальності;

3. 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.

Розглянемо ці принципи.

Традиційним і одним із ключових у будь-якій діяльності публічної сфери виступає принцип *законності*. Природно, що діяльність, пов'язана з організацією процесу виконання кримінальних покарань, повинна базуватись на нормах права, що гарантуватиме дотримання прозорих правил та нормальних умов для осіб, які відбувають ці покарання. Фактичним індикатором успішної системи, на яку відсутні нарікання з боку громадськості та правозахисників, є безумовна реалізація норм спеціалізованого (пенітенціарного) законодавства.

Сидоренко С. М. зазначає, що, як і принцип верховенства права, принцип законності також є загальноправовим і знаходить своє відображення в низці положень Конституції України. Так, відповідно до ст. 6 вищенаведеного нормативно-правового акта органи законодавчої виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Окрім цього, в ст. 8 Основного Закону України встановлено, що Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони й інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України та повинні відповідати їй. Таким чином, відповідно до принципу законності діяльність ДКВС України в правоохоронній системі не повинна суперечити положенням Конституції України, іншим законодавчим та підзаконним актам [333].

Керівник у системі виконання покарань зобов'язаний здійснювати власну діяльність винятково з дотриманням процедур, визначених чинним законодавством. Відхилення від нього потенційно може призвести до порушень прав засуджених осіб, персоналу, а також зловживань та явищ корупції. Наприклад, за офіційними даними Генеральної прокуратури України, за 2016 рік прокурорами розглянуто 4698 документів прокурорського реагування з вжиттям заходів щодо усунення порушень закону у сфері виконання покарань, зокрема 3798 осіб було притягнуто до дисциплінарної, адміністративної, матеріальної відповідальності, а 376 актів

посадових осіб було скасовано, приведено у відповідність [88]. Ці показники свідчать про дві речі:

по-перше, керівниками повинні працювати люди, за своїми моральними та діловими якостями готові та здатні свою діяльність будувати винятково на нормах чинного законодавства, а також вимагати від персоналу безумовного їх виконання;

по-друге, незважаючи на оновлення та підвищення якості роботи нових керівників, заходи контролю та нагляду за їхньою діяльністю залишаються важливими та необхідними.

Вважаємо, що в сучасних умовах позбавлення прокуратури повноважень з нагляду за додержанням законів за сферою виконання покарань було передчасним.

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

Відповідно до статті 5 Кримінально-виконавчого кодексу України, кримінально-виконавче законодавство, виконання і відбування покарань ґрунтуються на принципах невідворотності виконання і відбування покарань, законності, справедливості, гуманізму, демократизму, рівності засуджених перед законом, поваги до прав і свобод людини, взаємної відповідальності держави і засудженого, диференціації та індивідуалізації виконання покарань, раціонального застосування примусових заходів і

стимулювання правослухняної поведінки, поєднання покарання з виправним впливом, участі громадськості в передбачених законом випадках у діяльності органів і установ виконання покарань [137].

Фактично, знання принципів кримінально-виконавчої діяльності обумовлює власне бачення керівника до пенітенціарної діяльності. Причому керівники повинні мати можливість до постійного саморозвитку, а також використання досвіду інших представників начальницької ланки. Наприклад, 3 листопада 2016 року на базі Харківської (№ 43) та Темнівської (№ 100) виправних колоній відбулись навчальні збори керівництва управління та установ Державної пенітенціарної служби України в Харківській області на чолі з начальником облуправління. Персонал установ продемонстрував результати напрацювань у поточному році. Так, у Харківській виправній колонії (№ 43) навчальні збори розпочалися з демонстрації противтечевої огорожі внутрішньої забороненої зони, яку було повністю реконструйовано та модернізовано, оснащено новими інженерно-технічними засобами охорони та LED-освітленням, а також відремонтованих постів вільного обвартування. Далі присутні оглянули розплідник службового собаківництва, транспортне КПП, господарський двір із побудованим новим приміщенням для тримання свійських тварин, приміщення для проведення телефонних розмов засуджених, складські приміщення, реконструйований гуртожиток відділення соціально-психологічної служби № 2 та кімнату психоемоційного розвантаження, яку було введено в експлуатацію у поточному році. У Темнівській виправній колонії (№ 100) керівники оглянули відремонтований вартовий дворик та перший пост відділу охорони, оновлений периметр установи, на якому була переобладнана попереджувальна огорожа. Під час заходу також було урочисто відкрито повністю відремонтоване хірургічне відділення багатопрофільної лікарні. Учасникам зборів було продемонстровано відпрацювання дій групи швидкого реагування за умовним сигналом «Буря-1» – масові заворушення та групові непокори [168].

Постійна актуалізація процесів, які відбуваються на територіях установ та органів виконання покарань, запровадження новітніх технологій, а також інноваційних реабілітаційних методів можливе винятково в контексті принципів пенітенціарної діяльності. Отже, їх врахування повинне бути однією із необхідних вимог до управлінського процесу і є гарантією розуміння особливостей процесів виконання покарань.

Наступним принципом є *повага та дотримання прав і свобод людини та громадянина в діяльності керівника*. Цей принцип передбачає запровадження стандарту управлінської поведінки, позбавленої можливості виходу за межі загальнолюдських цінностей. Спрямування персоналу на діяльність, в якій відсутні порушення прав і свобод засуджених осіб, забезпечення ефективного реабілітуючого та превентивного впливу, є однією із гарантій того, що пенітенціарна система дійсно буде забезпечувати реалізацію однойменної державної функції і повертати до суспільства осіб, здатних до співжиття без вчинення злочинів. Існування цього принципу гарантує засудженим особам відсутність зазіхань з боку персоналу і недопущення порушень їхніх прав, що зі свого боку дисциплінує персонал. Причому звернення до статті 1 Кримінально-виконавчого кодексу України засвідчує чітку нормативну вимогу для реалізації цього принципу. Зокрема, у цій статті зазначено, що кримінально-виконавче законодавство України регламентує порядок і умови виконання та відбування кримінальних покарань з метою захисту інтересів особи, суспільства і держави шляхом створення умов для виправлення і ресоціалізації засуджених, запобігання вчиненню нових кримінальних правопорушень як засудженими, так і іншими особами, а також запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню із засудженими [137].

Крім того, стаття 4 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» передбачає, що діяльність служби проводиться на основі дотримання прав і свобод людини та громадянина. Персонал



зобов'язаний поважати гідність людини, виявляти до неї гуманне ставлення, а непередбачене законодавством обмеження прав і свобод людини та громадянина неприпустиме і тягне за собою відповідальність згідно із законом [230].

Гальцова О. В. щодо цього принципу зазначала, що діяльність держави має бути спрямована на забезпечення засудженим належних умов життя, які відповідали б людській гідності й нормам, прийнятим у суспільстві, гарантували особисту безпеку і зводили б до мінімуму негативні наслідки ув'язнення та відмінність між життям в установах виконання покарань і на свободі, щоб особа, яка відбуває покарання, не втратила почуття самоповаги й особистої відповідальності [49].

*Принцип позапартійності* є однією із тих засад, що гарантує невторчання в діяльність керівника, а також забезпечує нейтралітет до політичної діяльності, а також інших процесів, що пов'язані із державними політичними процесами. Прикладом важливості цього принципу є потенційна можливість засудження представників політичних сил, що може створити конфлікт інтересів, а також виборчих процесів, які відбуваються в державі. Наприклад, з метою забезпечення підготовки та проведення позачергових виборів Президента України (2014) в апараті Державної пенітенціарної служби України, її територіальних органах управління, установах виконання покарань та слідчих ізоляторах 11 квітня було утворено відповідні оперативні штаби. Для забезпечення можливості реалізації права голосу всіма засудженими і особами, узятими під варту, включеним до списків виборців, керівниками зазначених органів і установ у межах компетенції було вжито організаційно-практичних заходів щодо утворення спеціальних виборчих дільниць. Відповідно до статті 20 Закону України «Про вибори Президента України» для забезпечення голосування засуджених та осіб, узятих під варту, утворено 184 спеціальні виборчі дільниці у 177 установах виконання покарань та слідчих ізоляторах (152 спеціальні виборчі дільниці, що існують на постійній основі, та 32 дільниці

– на тимчасовій основі). За офіційною інформацією, участь у позачергових виборах Президента України в підпорядкованих установах Державної пенітенціарної служби України візьмуть 111896 осіб (97978 засуджених та 13918 узятих під варту) [68]. Ця інформація говорить про можливість суттєвих відхилень під час голосування та загрози недоброчесного примушування засуджених осіб до надання переваг окремими політичним силам у разі віднесення окремого керівника до певної політичної сили. Таким чином, позапартійність (а по суті, аполітичність) є вимогою неупередженої та незалежної діяльності.

*Узгодження цілей діяльності пенітенціарних закладів із загальнодержавною стратегією розвитку кримінальної юстиції* передбачає спрямування концепції розвитку окремо взятої структурної одиниці служби виконання покарань (установи або органу) на цілі і завдання розвитку системи кримінальної юстиції. Слід вказати, що в умовах динамічних змін у країні дотепер відсутнє єдине розуміння того, яким саме чином повинна відбуватись і завершитись реформа системи кримінальної юстиції. Наприклад, якщо сфера ювенальної юстиції чітко обумовлена і підкріплена Указом Президента України від 24.05.2011 № 597/2011 «Про Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні» [291], то стратегія розвитку загальної системи кримінальної юстиції дотепер не передбачена.

Нині фактично єдиним правовим документом (який, натомість, не має нормативного змісту) є Концепція реформування кримінальної юстиції України (Указ Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008), що не надає однозначної відповіді на питання про систему, призначення, мету та зміст кримінальної юстиції. Документ містить вказівку на окремі перспективні напрями, спрямовані на послідовне проведення чіткого розмежування (у т.ч. на законодавчому рівні) між компетенцією окремих органів, які належать до кримінальної юстиції, перегляд засад, на яких здійснюється їх діяльність. Зважаючи на динаміку розвитку суспільних

відносин та роль правоохоронних органів у їх збалансуванні, в сучасних умовах з урахуванням змін, що відбулись, повинна бути сформована нова концепція діяльності органів кримінальної юстиції [358, с. 173].

Не вдаючись до детального аналізу функціонування системи кримінальної юстиції, лише відзначимо, що цілі системи органів кримінальної юстиції можуть бути визначені та систематизовані таким чином:

#### 1. Запобігання кримінальним правопорушенням:

а) виявлення осіб, схильних до вчинення кримінальних правопорушень, і вплив на них;

б) виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень;

в) вплив на осіб, які вчинили кримінальні правопорушення та відбувають покарання;

г) вжиття комплексу заходів стосовно осіб, які раніше вчиняли кримінальні правопорушення, і недопущення рецидиву з їхнього боку.

#### 2. Встановлення істини в ході кримінального провадження:

а) швидке і повне виявлення кримінальних правопорушень і осіб, що їх вчинили;

б) швидке і повне розслідування кримінальних правопорушень;

в) всебічне та неупереджене встановлення всіх обставин в процесі досудового розслідування;

г) достовірне встановлення обставин під час судового розгляду і визначення оптимальних заходів впливу на осіб, що вчинили кримінальні правопорушення.

#### 3. виправлення та ресоціалізація засуджених осіб:

а) вжиття оптимальних заходів впливу на осіб, які вчинили злочини;

б) ресоціалізація засуджених [369, с. 25].

Система цих цілей засвідчує те, що служба виконання покарань є завершальною інституцією, яка повинна в першу чергу відповідати за

тимчасову ізоляцію та повернення злочинців до суспільства. Таким чином, дотримання цього постулату є основоположним для керівника з огляду на те, що якісне завершення процесу реформування кримінальної юстиції залежить саме від системи виконання покарань. А тому відстеження тенденцій, а також безпосередня участь у розробці напрямків стратегії розвитку означеної системи повинні стати частиною роботи керівника. Ми підтримуємо думку вчених та практиків, які наполягають на формуванні нової концепції розвитку системи кримінальної юстиції і констатуємо необхідність передбачити в ній окрему частину, присвячену пенітенціарній системі та (або) службі.

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

Організаційно-функціональні принципи формують передумови для ефективної діяльності.

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

більш того - за фахом освіти [375, с. 52]. Професіоналізм діяльності – це якісна характеристика суб'єкта діяльності – представника даної професії, яка визначається рівнем володіння ним сучасним змістом і сучасними засобами вирішення професійних завдань, продуктивними способами її здійснення [79].

Васильєв В. В., поєднуючи теорію та практичну реалізацію такого підходу, стверджував, що професіоналізм – це здатність службовця, колективу визначати з урахуванням умов і реальних можливостей найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених перед ним завдань у межах нормативно визначених повноважень [35, с. 149]. Ознаками професіоналізму згаданий автор називав:

- наявність вмінь і навичок для виконання своїх посадових обов'язків, що базуються на широкій загальнокультурній, політологічній, економічній, правовій та іншій обізнаності, поглибленій фаховій підготовці, і необхідного досвіду роботи;

- систематичне якісне виконання різних видів діяльності, вміння приймати рішення в межах компетенції, стабільність службових відносин і стійкість діяльності;

- службове просування, генерування нових ідей, удосконалення методів управління;

- змінність кадрів, забезпечення реалізації нових ідей, зниження рівня бюрократизму і відповідальне ставлення до службової діяльності;

- поєднання змінності кадрів зі стабільністю кваліфікованих, добросесних та ініціативних працівників, із своєчасним службовим просуванням або переведенням їх на інші відповідальні ланки управлінської діяльності з урахуванням побажань, кваліфікації та досвіду;

- поєднання в апараті молодих працівників і професіоналів, які передають їм свій досвід і навички [182, с. 60; 35, с. 150].

Професіоналізм керівника в службі виконання покарань пов'язується із де-факто усіма із зазначених ознак.

*Принцип раціонального розподілу повноважень* означає можливість передачі (делегування) частини управлінських механізмів іншим суб'єктам, наділеним відповідним правовим статусом. Цей принцип необхідний для оперативного та швидкого прийняття та реалізації управлінських рішень. Крім того, функціональний розподіл допомагає встановити управлінські зв'язки з конкретними виконавцями за напрямками. Наприклад, перший заступник начальника установи виконання покарань відповідає за забезпечення режиму і проведення оперативно-розшукової діяльності, адже цей напрямок є одним із ключових і передбачає високий ступінь відповідальності, що обумовлює статус цієї посадової особи.

Красовський Ю. Д. зазначає, що керівник отримує управлінську перевагу у випадку, якщо він:

- розвантажив себе від багатьох управлінських справ, звільнивши час для вирішення стратегічних проблем управління;
- розширив коло повноважень керівників, які стоять нижче;
- довірив керівникам, які стоять нижче, більший обсяг роботи, простимулювавши їхню ініціативність;
- визначив кожному нижчому керівнику своє місце в структурі управління;
- змінив ставлення підлеглих до виконання своїх функцій і вони стали виходити з того, що потрібно зробити, а не з того, що можна зробити [135, с. 30].

Процес розподілу функцій, прав і відповідальності між працівниками включає:

- поділ функцій шляхом складання їх загального балансу;
- чітке формулювання цілей, завдань та очікуваних результатів відповідно до виконання кожної функції;
- визначення необхідного для досягнення цих результатів обсягу прав;

– установлення чіткої відповідальності за їх належне виконання [59]. Натомість, покладення обов'язків на заступника або іншу посадову особу не знімає відповідальності з самого керівника, а навпаки, вимагає від нього контролю і належного створення умов для можливості реалізовувати делеговані повноваження.

*Принцип єдиноначальства у прийнятті рішень та колегіальності* в їх обговоренні є традиційним для управління в органах правопорядку. Зокрема, Куліш А. М. роз'яснював, що для реалізації цього принципу керівник користується правом одноосібного вирішення питань, що входять до його компетенції. Колегіальність передбачає вироблення колективного рішення на основі думок керівників різного рівня, а також виконавців конкретних рішень [141, с. 15]. Окрім специфіки тих питань, які обговорюються, реалізація цього принципу по суті ідентична для системи виконання покарань. Натомість, можливість використання досвіду та знань інших людей є, безумовно, позитивним фактором для усієї організації та управління і дозволяє реалізувати нові ідеї, які одна людина не завжди здатна згенерувати. Слід також вказати, що даний принцип прямо пов'язаний із правильним розумінням посадової позиції керівника, під якою Оспіщев Є. Я. розуміє:

- 1) знання і розуміння працівником своїх обов'язків, прав, відповідальність;
- 2) ставлення до них, оцінка успішності їх реалізації в контакті з іншими працівниками;
- 3) професійна та правова підготовленість до виконання посадових обов'язків у тісній взаємодії з іншими працівниками [192, с. 16].

Сукупність цих компетенцій формують здатність керівника до правильного прийняття рішення.

*Принцип персональної відповідальності* пов'язаний із попереднім і полягає у тому, що винятково керівник відповідальний за прийняття остаточного рішення і саме ця посадова особа повинна піклуватись про

досягнення визначеного результату, прогнозувати характер наслідків усього управлінського процесу. Персональна відповідальність керівника також пов'язана з тим, що керівник – це особа, яка здійснює вплив на людей і процеси, які взаємообумовлені. Відповідно, від якості та чіткості формулювань управлінських завдань залежить те, яким чином вони будуть реалізовані на практиці. Відповідальність також передбачає прагнення до зменшення кількості помилок, визначення оптимальних методів і форм управління та, найважливіше, прогнозування їх наслідків. Відповідальність – це невід'ємний компонент управлінського впливу, а особливість персональної відповідальності керівника пов'язана із його авторитетом, а також встановленням її меж на рівні правових норм (притягнення до відповідальності за перевищення або зловживання владою), а також, власне, змістом самої управлінської діяльності.

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

Наступну групу принципів являють собою основи менеджменту в діяльності керівника.

*Принцип дисципліни.* Дисципліна в діяльності будь-якого органу є тією основою, яка формує передумови для системної, комплексної діяльності персоналу на засадах взаємної поваги, необхідності дотримання встановлених правил, вказівок, заборон тощо. Як зазначають Крушельницька О. В. та Мельничук Д. П., дисципліна – це певний порядок поведінки людей відповідно до норм права і моралі, що склались у суспільстві чи організації, сукупність дій та вчинків особистості, спосіб її життя [138, с. 196].

Для нашого дослідження даний принцип відіграє активну та пасивну роль:



– активність цього принципу передбачає дисциплінованість самого керівника щодо управлінського процесу;

– пасивність принципу вимагає додержання встановлених вимог норм, процедур, регламентів працівниками пенітенціарної служби (дисциплінування).

Дисциплінованість колективу прямо обумовлена діяльністю керівника в цьому напрямку. По суті це означає спрямованість його діяльності на безумовне дотримання положень нормативних приписів усіма працівниками, а також жорстких заходів контролю. Для установ виконання покарань існує потенційна можливість контролювати дисципліну через спеціальні засоби контролю, перепускний пункт на територію установи тощо. Такий стан фактично надає можливість не тільки контролювати фізичну присутність працівників, але й по суті обмежувати їх у пересуванні шляхом вказівок щодо заборони виходу за межі установ. Крім того, дисципліна самих співробітників через їхній непрофесіоналізм залишається на вкрай низькому рівні. Отже, принцип дисципліни для керівника полягає в здатності та необхідності самоорганізації з метою упорядкування управлінських процесів, своєчасного контролю за їх виконанням.

*Принципи раціонального застосування методів управління та стабільності управлінських процесів* характеризують уміння та навички керівника приймати обґрунтовані та адекватні рішення, а також підтримувати організаційну систему в належному стані. Якість і правильність застосованих методів свідчать про зрілість та професіоналізм керівника. Яркіна Н. М., досліджуючи економічні процеси, зазначала, що управління – це сукупність взаємопов'язаних, взаємозумовлених і взаємоузгоджених управлінських дій елементів адміністративного апарату, націлених на підвищення ефективності, максимальне використання потенціалу всіх ресурсів [389].

Структура суб'єкта управління, велика кількість його функціональних і лінійних служб вимагають ретельного налагодження кожного її елемента

та їх сукупності. Завдання організатора процесу (керівника органу) полягають у тому, щоб зробити його не тільки безперервним, але й корисним, ефективним [19, с. 49].

Теорія управління засвідчує, що за змістом методи управління ідентифікуються з основними функціями управління: плануванням, організуванням, мотивуванням, контролюванням та регулюванням. Відповідно до цього є наступні основні групи методів управління: економічні, організаційно-розпорядчі (адміністративні), соціально-психологічні, правові ідеологічні та технологічні. Між ними існує тісний зв'язок і взаємозумовленість. Кожний метод має елементи заохочення і покарання [159].

Отже, керівник конкретної установи або органу виконання покарань формує власне уявлення про ті заходи, які повинні бути реалізовані в конкретний проміжок часу для досягнення конкретного результату. Для цього визначається управлінський механізм, за допомогою якого прогнозується досягнення результату, алгоритм дій, а також кадровий потенціал, необхідний для досягнення завдань. У свою чергу сукупність методів управлінської діяльності визначає стиль та тип керівництва, який є особливим для кожного керівника. Розрив же управлінського циклу призводить до руйнування процесів і втрати контролю над оперативною ситуацією, що в свою чергу призводить до неможливості функціонування.

Від принципу *контролю за якістю кадрових процесів* залежить компетентність виконавців управлінських рішень. Професіоналізм і належні вміння останніх повинні забезпечити реалізацію покладених функцій та завдань. Наприклад, працівник підрозділу соціально-психологічної роботи зі спецконтингентом повинен реалізовувати функцію реабілітуючої діяльності щодо засуджених, а відповідно повинен бути наділений спеціальними знаннями для роботи у цій сфері, в деяких випадках обов'язково досвідом, а також бути здатним за своїми діловими якостями проводити таку роботу. Некомпетентність працівників будь-якого

функціонального напрямку в системі виконання покарань, з одного боку, позбавляють можливості керівника доносити свої рішення без деформації їх змісту, що спричиняє їх невірне трактування та проблеми під час реалізації; з іншого, в цілому зводить нанівець усі зусилля, спрямовані усім колективом на досягнення загальної мети служби виконання покарань. По суті, останній аспект означає, що якщо працівники соціально-психологічної служби неякісно виконують свої обов'язки, досягнути виправлення та ресоціалізації, неможливо. Відповідно, зусилля інших підрозділів будуть мати значення тільки для короткострокової перспективи, а саме часу перебування в установі.

Принцип *врахування специфіки об'єкта управління* в системі виконання покарань пов'язаний із необхідністю диференціації управлінського впливу і методів управлінської діяльності в залежності від того, ким управляють. Цікавою і водночас правильною є думка про те, що процес організації виконання покарання за своєю суттю є специфічною управлінською діяльністю [54, с. 30].

Специфіка означеної діяльності визначається за об'єктами управління. З одного боку, – це засуджені, з іншого, – персонал органів та установ ДКВС України. Немченко М. І. називає управління засудженими «зовнішнім управлінням», а управління персоналом – «внутрішнім» [171, с. 10].

Таке твердження згаданого автора є дещо спірним, адже, якщо керівник здійснює прямий управлінський вплив на персонал, то стосовно засуджених його вплив, скоріше за все, не має винятково управлінського змісту, а поєднується із заходами пенітенціарного впливу.

Отже, по-перше, управлінські рішення керівників установ виконання покарань, які не закріплюються в правових актах, не мають керівного впливу на засуджених і в окремих випадках ігноруються ними; по-друге, щодо засуджених керівник установи, як правило, застосовує заходи кримінально-виконавчого впливу, передбачені відповідним законодавством

і спрямовані на реалізацію їхнього правового статусу. І, незважаючи на означене, керівник просто зобов'язаний врахувати зовнішні і внутрішні фактори, які виникають під час функціонування установи, склад спецконтингенту, рівень професіоналізму персоналу тощо.

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

Підсумовуючи зазначимо таке.

1. Систему принципів діяльності керівника у сфері виконання покарань доцільно об'єднати у такі три групи:

– загальні принципи (законності; врахування принципів кримінально-виконавчого законодавства, поваги 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).

2. Управління в сфері виконання покарань, як і будь-яка система, базується на фундаментальних основах – принципах управління, що відображають її найсуттєвіші риси, які є основою її стабільного функціонування в сучасних умовах реформування кримінально-виконавчої

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

### **Висновки до розділу 1**

1. Узагальнення зарубіжного досвіду функціонування системи органів юстиції засвідчує факт досить поширеної практики організаційного зв'язку юстиції та служби виконання покарань. Натомість більшість зарубіжних практик говорить про існування окремих структурних підрозділів, які займаються безпосереднім управлінням пенітенціарною сферою. Безпосереднє управління з боку Міністерства юстиції (до речі, як це є і в Україні) для світових практик не характерне. Тому слід констатувати (і це підтвердилось на практиці), що адміністративна система управління сферою виконання покарань в Україні є недосконалою та малоефективною.

Отже, бачимо, що Міністерство юстиції України повинно безпосередньо нести відповідальність за напрямок виконання кримінальних покарань, систему установ утримання осіб під вартою, пробації. Хоча, зважаючи на більш притаманні для цього центрального органу виконавчої влади функції та завдання, організація пенітенціарної діяльності повинна покладатись на окремий структурний підрозділ або орган (службу, агентство) тощо.

2. Міністр юстиції України на даний момент наділений безпосередніми повноваженнями щодо управління в сфері виконання

покарань, що ми вважаємо невиправданим. Така наша позиція обумовлена тим, що оперативне управління динамічними та складними процесами, пов'язаними із виконанням та відбуванням кримінальних покарань, не повинно бути сферою відання та відповідальності безпосередньо Міністра, а на нього повинні бути покладені повноваження із визначення загальної стратегії розвитку цієї служби та контролю за її діяльністю.

Ситуацію, при якій існують два паралельні центри управління, які обидва мають під собою підзаконну правову регламентацію з одного боку: міжрегіональний територіальний орган Міністерства юстиції з питань виконання кримінальних покарань - Адміністрацію Державної кримінально-виконавчої служби України, з іншого: Департамент ДКВС України, Департамент пробації Міністерства юстиції України, Департамент ресурсного забезпечення ДКВС України, які по суті реалізують ті самі функції та виконують ідентичні завдання, вважаємо неприпустимою. Вона потребує якнайшвидшого вирішення з метою уніфікації та зрозумілості організаційної та управлінської структури сферою виконання покарань. Для цього потрібно:

1. Створити Державну в'язничну службу України, у віданні якої залишити тільки установи виконання покарань та слідчі ізолятори.
2. Забезпечити самостійний правовий статус цієї служби, підпорядкувавши її безпосередньо Кабінету Міністрів України.
3. Залишити службу пробації в якості державної соціально-спрямованої служби у складі Міністерства юстиції України.
4. Прийняти статусний закон України «Про Державну в'язничну службу та в'язничну систему України», у якому повністю та вичерпно визначити правовий статус служби та усі організаційні питання її функціонування.

3. Під пенітенціарною діяльністю необхідно розуміти в широкому значенні – діяльність спеціальних суб'єктів (установ та органів), спрямовану на створення організаційних, правових, соціальних, виховних,

духовних, культурних умов, необхідних 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 ми пов'язуємо з конкретними заходами, що здійснюються в межах правового регулювання пенітенціарної сфери, спрямування яких обумовлює зміну у поведінці засудженої особи, яка в кінцевому результаті спонукає її утримуватись від подальшої девіантної поведінки.

Ми навмисно відходимо від різних психолого-педагогічних та духовних категорій (таких як «каяття», перевиховання, виправлення тощо) адже вважаємо, що сучасне розуміння пенітенціарного результату відрізняється від його розуміння в класичних теоріях. Для нас принциповим є відсутність рецидиву, який свідчить про ефект від пенітенціарних заходів.

Зважаючи на такі наші узагальнення, можемо також говорити про авторське бачення поняття «пенітенціарне управління», під яким ми розуміємо цілеспрямований вплив на процеси належної організації функціонування суб'єктів пенітенціарної діяльності з метою формування необхідних умов для досягнення пенітенціарного результату.

4. 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.

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 нам актуальними. Стосовно цього документа, висловимо позицію щодо оптимізації загальних засад реформи публічного управління, що вагомим критерієм якості сформульованих концепцій є забезпечення прозорості доступу до складу таких робочих груп дорадчих органів представників професійної спільноти.

Концептуальні засади реформування контрольної діяльності у пенітенціарній системі встановлені змінами до Конституції України в частині судоустрою. Водночас, запропоновані зміни до прокурорського нагляду насправді є концептуальним баченням майбутнього. За результатами для управління пенітенціарною системою негативних наслідків такої недостатньо глибокої реформи можна зазначити, що, по-перше, прокуратура зменшить свою зацікавленість у якісній реалізації тимчасової функції; по-друге, в'язничні керівники і персонал будуть більше зловживати і порушувати права засуджених, користуючись безконтрольністю; по-третє, права засуджених і якість в'язничного управління постраждають.

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

5. Систему принципів діяльності керівника у сфері виконання покарань доцільно об'єднати у такі три групи:

– загальні принципи (законності; врахування принципів кримінально-виконавчого законодавства, поваги 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).

Основні результати дослідження цього розділу відображені в таких наукових публікаціях [89; 111; 102; 94; 104; 113; 101; 99; 405; 114].

## РОЗДІЛ 2

### КЕРІВНИК У ПЕНІТЕНЦІАРНІЙ СФЕРІ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

#### 2.1. Особливості діяльності керівників правоохоронних органів

Перебудова правоохоронної системи України привела до формування нової системи заміщення керівних посад, нових стандартів управлінської діяльності, перебудови взаємин між підлеглими та керівниками. У практиці діяльності правоохоронної системи відомі вдалі приклади реформ функціонування та призначення керівника, але існують і консервативні структури, де зміни, по суті, не відбулись. Для нашого дослідження принциповим питанням є розгляд адміністративно-правових засад діяльності керівників різних правоохоронних органів, зважаючи на те, що різні моделі формування та функціонування керівної ланки дозволяють виділити позитивні аспекти, а також проблеми, які повинні бути враховані під час побудови моделі концепції керівника в системі виконання покарань.

Природно, що правоохоронна система завжди була і є в полі зору науковців. Причому наукова привабливість цієї сфери досить легко пояснюється надшироким колом питань та проблем, які можуть стати предметом наукового осмислення. Динамічні реформи фактично усіх компонентів правоохоронної системи – правоохоронних органів та органів правопорядку – привели до зміни законодавства, наслідком яких стала зміна концепції їх діяльності, внутрішньої організації, функцій тощо. На тлі цього необхідно відзначити, що поряд із розробкою багатьох конкретних проблем функціонування правоохоронних органів України сучасна правова наука звернула увагу і на концептуальні аспекти, якими зокрема, є питання співвідношення категорій «правоохоронні органи» та «органи правопорядку». Зважаючи на факт, що даний підрозділ ми присвячуємо аналізу порядку призначення, а також кваліфікації керівників різних

правоохоронних органів, проведемо невелике узагальнення наукових поглядів щодо сучасного розуміння правоохоронних органів та діяльності у цій сфері.

Традиційно звернення до норм Конституції України як Основного Закону держави дозволяє констатувати, що така категорія як «правоохоронні органи» застосована у ч. 2 ст. 17, в якій зазначено, що «забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом» [129]. На жаль, протягом уже більш ніж двадцятип'ятирічної історії незалежності України законодавець не може сформулювати чітке нормативно-правове підґрунтя для функціонування правоохоронної системи. Підтвердженням цього є розгалужена система законів, які регулюють діяльність різних органів, що здійснюють правоохоронні та правозахисні функції, і відсутність уніфікованого правового документа, в якому дана чітка відповідь на питання розуміння поняття, природи та системи правоохоронних органів України. Закон України «Про основи національної безпеки України» визначив правоохоронні органи як «органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій» [299].

Інший Закон України - «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» – визначає правоохоронні органи як «державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [228]. Бачимо, що усі закони, які стосуються розуміння правоохоронних органів та системи, пов'язують їх з функцією правоохорони. Слід зауважити, що трапляються випадки, коли в наукових роботах можна побачити думки про непотрібність визначення поняття правоохоронних органів та їх системи (наприклад [32, с. 34–35; 123, с. 11]).

Однак, вважаємо, що такий підхід не може бути виправданим, адже породжує неточності для розвитку законодавства у правоохоронній сфері.

Наведемо деякі теоретичні сентенції, які стосуються правоохоронних органів. Кучук А. М. під правоохоронними органами розуміє спеціально уповноважені державні органи, що наділяються державно-владними повноваженнями з метою професійного здійснення на підставі та відповідно до законодавства, а у випадках, встановлених законом, – у відповідній процесуальній формі із застосуванням правових засобів діяльності, спрямовану на охорону прав та свобод людини і громадянина, законності та правопорядку, всіх урегульованих правом суспільних відносин [145, с. 166–167].

Музичук О. М. визначає правоохоронні органи як державні органи, метою утворення та діяльності яких є охорона та захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави, насамперед, від злочинних посягань, що є визначальним (основним) у їх діяльності, і які у зв'язку з чим та на професійній основі виконують правоохоронні завдання, функції та повноваження, здійснення яких передбачає можливість застосування державного примусу, а їх працівники мають підвищений соціально-правовий захист, який обумовлений особливостями проходження ними так званої «правоохоронної служби» [165, с. 174].

Куліш А. М. – як «спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують додержання та реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку згідно з встановленими законом правилами та процедурами і відповідно до своєї компетенції» [140, с. 50].

Гойман В. І. та Лазарев В.В. під правоохоронними органами розуміють частину державного механізму, що відповідно до розподілу влади в державі спеціально створюються з метою захисту конституційних прав та свобод громадян, їх об'єднань від незаконних посягань та свавілля, підтримання в суспільстві демократичного порядку і законності, які використовують з цією метою специфічні юридичні способи, у тому числі

примусового і пов'язаного з ним контрольно-наглядового та профілактичного регулювання[52, с. 5; 51, с. 55–72].

Дяченко В. І. визначає правоохоронні органи як «державний, як правило, озброєний, орган, виконання яким, поряд із профілактичною, однієї чи кількох інших головних правоохоронних функцій є визначальним у його діяльності, котрий, у зв'язку з цим, потребує специфічного матеріально-технічного та іншого забезпечення, до працівників якого законом висуваються спеціальні вимоги та працівники якого з метою ефективного виконання своїх обов'язків згідно із законом наділяються різноманітними спеціальними правами, мають відповідні пільги й зовнішні ознаки, користуються підвищеним правовим захистом [76, с. 12].

Сердюк І. А. розглядає діяльність правоохоронних органів крізь призму правоохоронних відносин, якими він називає правову форму соціальної взаємодії праводієздатних суб'єктів, яка носить владний характер, детермінована фактом вчинення правопорушення і має на меті відновлення порушеного права, притягнення правопорушника до певного виду юридичної відповідальності та уможливорює примусове виконання ним суб'єктивного юридичного обов'язку, передбаченого законом або договором, і опосередкованого правозастосовним актом [332, с. 173–174].

Мельник М. І. та Хавронюк М. І. розглядають правоохоронні органи як державні, як правило, озброєні органи, які виконують правоохоронні функції й у зв'язку з цим потребують специфічного матеріального та іншого забезпечення... працівники яких наділяються різноманітними специфічними правами, мають відповідні пільги, зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів, користуються підвищеним правовим захистом [158, с. 43–44].

Піотровський В. Ю. вважав, що правоохоронні органи – це органи держави, що здійснюють спеціалізовану правоохоронну діяльність, яка забезпечує захист прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільних та державних інститутів [207, с. 67].

Пікуля Т. О. зазначає, що основним суб'єктом правоохоронної діяльності є правоохоронні органи. До них належать органи, які поряд з другорядними (допоміжними) виконують одну або кілька головних правоохоронних функцій, які є визначальними в їх діяльності (профілактичну, захисну, ресоціалізаційну, оперативно-розшукову, розслідування злочинів, судового розгляду справ, розгляду справ про адміністративні правопорушення, розгляду справ про фінансові та адміністративно-господарські правопорушення, виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання й досудового слідства та прокурорів) [211, с. 179] тощо.

Не вдаючись до глибокого аналізу визначень правоохоронних органів, можемо констатувати факт значної уваги до цієї теоретичної конструкції з боку вчених-правників. Натомість, закріплення на нормативному рівні ці визначення не знайшли, як і не знайшли закріплення питання єдиного розуміння правоохоронної системи.

До ознак правоохоронних органів Музичук О. М. пропонує віднести такі:

1. Вони є державними органами, про що чітко вказано у законодавчих актах, які регламентують їх діяльність, і, як правило, органами виконавчої влади, за винятком органів прокуратури.

2. Вони спеціально створені з метою забезпечення охорони та захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави, більшою мірою – від злочинних посягань, меншою – від інших правопорушень.

3. Виконання правоохоронних функцій є визначальним (основним) у їх діяльності, що передбачено відповідними завданнями, які вони виконують повсякденно та постійно.

4. Правоохоронні завдання, функції та повноваження такі органи виконують на професійній основі, що передбачає відповідну підготовку правоохоронців.

5. Виконання правоохоронних завдань, функцій та повноважень

передбачає можливість застосування ними державного примусу.

6. Наявність у правоохоронних органів спеціальних повноважень для попередження, розкриття і розслідування злочинів, які не характерні для інших державних органів (контрольна та оперативна закупівля та постачання товарів, проведення операцій із захоплення злочинців, зняття інформації з каналів зв'язку, проведення обшуку, затримання та арешт осіб, застосування спеціальних засобів активної оборони та нападу, вогнепальної зброї тощо).

7. Здійснюючи контроль за діяльністю та поведінкою фізичних та юридичних осіб, інших колективних суб'єктів правовідносин, правоохоронні органи також є об'єктом контролю з боку тих, кого вони контролюють, тобто має місце взаємний контроль.

8. Додатковий, порівняно з іншими працівниками, соціально-правовий захист персоналу правоохоронних органів, який обумовлений особливостями проходження ними так званої «правоохоронної служби», низкою обмежень та заборон, пов'язаних з такою службою; питання їх дисциплінарної відповідальності, як правило, регламентуються спеціальними статутами про дисципліну.

9. Як правило, для виконання покладених обов'язків правоохоронні органи наділені відповідними атрибутами, які дають підстави називати їх «силовими структурами» (спеціальні звання, спеціальний формений одяг, відповідні знаки розрізнення, право носіння та застосування вогнепальної зброї).

10. Їх правоохоронна діяльність координується Кабінетом Міністрів України або одним із них (прокуратурою – з питань протидії злочинності; митними органами – з питань протидії митним злочинам та іншим митним правопорушенням і т.д.) [166, с. 172–173].

Як зазначалось раніше, зміни, які відбулись у законодавстві, призвели до появи категорії «органи правопорядку» або «органи охорони правопорядку», які, здебільшого визначають тільки частину правоохоронної

системи. Так, на думку Ярмиш Н. М., поняття «правоохоронні органи» та «органи охорони правопорядку» співвідносяться як родові та видові. Іншими словами, будь-який орган охорони правопорядку є правоохоронним органом, але не всі правоохоронні органи є органами охорони правопорядку (ними не є органи, які у своєму складі не містять озброєних підрозділів). Уживаний у Конституції України термін «органи правопорядку» доцільно розглядати як аналог терміна «органи охорони правопорядку» та вважати, що такими є органи, які у своєму складі мають силові, озброєні підрозділи та працівники яких наділені правом застосовувати примушування, зокрема з використанням вогнепальної зброї [390, с. 79–84].

Використання пізнавальних можливостей системного методу, філософських категорій діалектики «загальне», «особливе» та «одиничне» дозволило Боняку В. О. дійти таких висновків щодо співвідношення поняття «орган охорони правопорядку України» з іншими категоріями цього понятійного ряду:

– з погляду системного методу такі явища державно-правової дійсності, як органи охорони правопорядку України, правоохоронні органи України, державний апарат України, механізм Української держави, співвідносяться в такий спосіб:

1) органи охорони правопорядку України є окремою групою (підсистемою) правоохоронних органів України;

2) органи охорони правопорядку України є структурним елементом державного апарату як системи державних органів;

3) органи охорони правопорядку України є структурним елементом механізму держави як системи державних організацій (органів, підприємств, установ);

– категорії «державний орган України», «правоохоронний орган України» та «орган охорони правопорядку України» утворюють такий понятійний ряд (від найбільшого за обсягом до найменшого):



а) «державний орган України» є найбільш широким за обсягом поняттям, проте з найменшим змістом;

б) «правоохоронний орган України» має дещо вужчий обсяг поняття, проте зміст його більший у порівнянні з категорією «державний орган України»;

в) «орган охорони правопорядку України» є поняттям із найменшим обсягом, однак із найбільшим у порівнянні із зазначеними категоріями змістом;

– досліджувані загальнотеоретичні категорії співвідносяться в такий спосіб:

1) «державний орган України» є загальним родовим поняттям;

2) поняття «правоохоронний орган України» та «орган охорони правопорядку України» є особливим, а окремо взяті правоохоронні органи України та органи охорони правопорядку України – одиничним [29, с. 43–47].

Положення чинного національного законодавства, що розкривають зміст поняття «правоохоронні органи», концептуальні підходи щодо розуміння категорій «державний орган України», «правоохоронний орган України», а також специфічні суттєві ознаки поняття «орган охорони правопорядку України, дозволяють запропонувати Боняку В. О. таку дефініцію цього поняття: «орган охорони правопорядку України - це структурно відокремлена, юридично оформлена частина державного апарату (колектив державних службовців), що організована та функціонує відповідно до конституційно-правових засад, у своєму складі, як правило, має військові підрозділи, співробітники яких наділені правом застосування легального примусу (включно і вогнепальної зброї), основна та повсякденна діяльність яких спрямована на реалізацію державної політики у сфері охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів людини, забезпечення законності та правопорядку в суспільстві» [30, с. 122].

Обидва зі згаданих вище авторів спираються на положення, визначені Комісією Конституційної Асамблеї, яка до системи правоохоронних органів відносить:

1) органи охорони правопорядку (правоохоронна функція для них є основною, вони мають право легального застосування примусу до людей, у своєму складі мають озброєні формування);

2) контрольні органи виконавчої влади;

3) органи охорони Конституції України та державного контролю (Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата України) [355].

*На наш погляд, 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 незгодженості, наслідком яких є розбалансування правих статусів окремих категорій працівників цих органів.*

Пузирний В. Ф. після узагальнень різних наукових позицій щодо правоохоронних органів зміг підсумувати та вказати на специфічне призначення зазначених органів, які, на його погляд, виражаються в особливості правоохоронної діяльності. У свою чергу, остання має власні особливості, які в цілому визначають її природу і специфіку функціонування її інституційного вираження – правоохоронних органів.

По-перше, і це, мабуть, головна особливість – суспільна значущість цієї діяльності, адже широкий спектр завдань забезпечує упорядкування багатьох суспільних відносин і в цілому спокійне співжиття людей.

По-друге, цей вид діяльності здійснюється людьми – працівниками правоохоронних органів. Така особливість насамперед свідчить про можливість суб'єктивного сприйняття різних процесів і потенційного зловживання, що передусім негативно її характеризує. Зменшення

суб'єктивізму в правоохоронній діяльності є запорукою підвищення рівня законності і повинно досягатись за допомогою використання більшої кількості технічних пристроїв, автоматизації окремих правоохоронних процесів і вдосконалення заходів контролю.

По-третє, призначення цієї діяльності, яке полягає у врегулюванні відносин з метою захисту суб'єктивних прав, а також спонуканні людей до виконання їхніх обов'язків, передбачених законодавством. Тобто правоохоронна діяльність балансує на межі конфлікту суспільних інтересів (фактична можливість одних людей порушувати права інших) і не допускає виходу за межі законності, що досягається за допомогою регламентації, попередження та притягнення до відповідальності як результату порушення встановлених правил.

По-четверте, певний пріоритет правоохоронних органів над іншими державними та недержавними інституціями, адже вони фактично повинні відображати позицію держави у сфері забезпечення правоохорони, що є надважливою запорукою існування будь-якої держави. Крім того, наділяючи правоохоронні органи спеціальними завданнями, держава надає їм і спеціальні повноваження, які відмінні від інших і у певних випадках, під час додержання спеціальної процедури, дозволяють втручатись у приватну сферу.

По-п'яте, неефективна система правоохоронних органів зумовлює появу неконтрольованих суспільних процесів, які в результаті призводять до сплеску девіантної поведінки її окремих членів, ототожнення правоохоронних органів із органами публічної влади, що, як наслідок, приводить до прагнення суспільства до зміни останньої. Таким чином, правоохоронні органи певною мірою відображають стан сприйняття суспільством державної влади. Саме через це правоохоронні органи повинні бути під постійною увагою з боку держави [314, с. 58–59].

*Зважаючи на усе сказане, можемо зробити певні узагальнення, які стосуються правоохоронних органів і крізь призму їх природи значення діяльності керівників цих органів.*

*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 до керівного персоналу цих органів, що зумовлює обов'язкове закріплення основних засад їх діяльності на законодавчому рівні.*

*По-третьє, правовий статус керівників правоохоронних органів повинен забезпечувати їм незалежність у прийнятті рішень, які пов'язані з його професійною діяльністю, з метою досягнення поставлених перед конкретним правоохоронним органом завдань.*

*По-четверте, посилена відповідальність керівників як на нормативному рівні (підвищені 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.*

*До речі, саме останнє твердження свідчить про те, що Україна набуває рис цивілізованої, демократичної держави, в якій правоохоронна сфера існує з метою забезпечення та охорони прав, законних інтересів її громадян, гарантування «невтручання» в питання публічної влади з боку суспільства, а не для формування механізму їх обмеження.*

Розглянемо загальні питання, пов'язані з адміністративно-правовим забезпеченням діяльності керівників різних правоохоронних органів. Традиційна система правоохоронних органів, передбачених Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», до переліку правоохоронних органів відносить: органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки, Військової служби правопорядку в Збройних силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [229].

Зважаючи на обмеження в обсязі роботи, зупинимось на аналізі діяльності трьох ключових правоохоронних органів: прокуратури, Національного антикорупційного бюро України, Національної поліції України.

Традиційно надважливим правоохоронним органом залишаються органи прокуратури. Дійсно, реформа органів прокуратури сформувала передумови для розуміння нової філософії прокурорської діяльності на засадах побудови не наглядового органу, а органу кримінальної юстиції. Така концепція суттєво впливає на призначення та функції цього органу. Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Зокрема, згідно з положеннями Закону України «Про прокуратуру», на неї покладаються такі функції:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

4) нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [304].

Відсутність «загального» нагляду, зменшення обсягу впливу під час реалізації інших функцій, нові способи комплектації органів прокуратури, нові підходи до побудови субординаційних зв'язків – це далеко не весь перелік проведених реформ цього органу.

Якщо говорити про особливості керівника в системі цього правоохоронного органу, можемо відзначити наступне. *По-перше, керівник прокуратури – особа, яка обіймає адміністративну посаду, тобто яка поєднує необхідність та здатність здійснювати адміністративні та організаційно-розпорядчі заходи, спрямовані на упорядкування відносин у підпорядкованому органі, і поряд з цим наділена повноваженнями здійснювати конституційні функції прокуратури (наділена статусом прокурора).*

Якимчук М. К. розглядає управлінську працю в органах прокуратури в якості керівної, виконавчо-розпорядницької і допоміжної (технічної) діяльності. Керівна діяльність у сфері управління виражається в постановці конкретних цілей та завдань і в рішенні принципових питань щодо засобів і методів їх досягнення, а також у визначенні компетенції підвідомчих органів управління й окремих посадових осіб [384, с. 103].

На противагу багатьом законам, статусний закон визначає перелік адміністративних посад, якими відповідно до статті 39 закону є посади:

- 1) Генерального прокурора України;
- 2) першого заступника Генерального прокурора України;
- 3) заступника Генерального прокурора України;
- 4) керівника підрозділу Генеральної прокуратури України;
- 5) заступника керівника підрозділу Генеральної прокуратури України;
- 6) керівника регіональної прокуратури;

- 7) першого заступника керівника регіональної прокуратури;
- 8) заступника керівника регіональної прокуратури;
- 9) керівника підрозділу регіональної прокуратури;
- 10) заступника керівника підрозділу регіональної прокуратури;
- 11) керівника місцевої прокуратури;
- 12) першого заступника керівника місцевої прокуратури;
- 13) заступника керівника місцевої прокуратури;
- 14) керівника підрозділу місцевої прокуратури;
- 15) заступника керівника підрозділу місцевої прокуратури.

У військових прокуратурах адміністративними є посади:

заступника Генерального прокурора України – Головного військового прокурора;

- першого заступника Головного військового прокурора;
- заступника Головного військового прокурора;
- керівника підрозділу Головної військової прокуратури;
- заступника керівника підрозділу Головної військової прокуратури;
- військового прокурора регіону;
- першого заступника військового прокурора регіону;
- заступника військового прокурора регіону;
- керівника підрозділу військової прокуратури регіону;
- заступника керівника підрозділу військової прокуратури регіону;
- військового прокурора гарнізону;
- першого заступника військового прокурора гарнізону;
- заступника військового прокурора гарнізону;
- керівника підрозділу військової прокуратури гарнізону;
- заступника керівника підрозділу військової прокуратури гарнізону.

Адміністративними посадами у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі є посади:

- заступника Генерального прокурора України – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

- першого заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- заступника керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [304].

Курись А. С. зазначає, що керівниками прокуратури є посадові особи органів прокуратури, які на постійній основі здійснюють керування різними підрозділами органів прокуратури, мають ввірений підлеглий колектив і реалізують управлінські функції. Специфічним для прокуратури є збіг термінів «керівник» і «прокурор». Керівник органу прокуратури і сам орган прокуратури становлять аналог управлінської системи, властивості та якості якої строго описані законами менеджменту. Особливе значення в цій системі відводиться керуючому впливу, який виходить від суб'єкта, зокрема, сутності управлінської діяльності, сенсу та змісту взаємодії її компонентів, а також результативності [143, с. 10].

*По-друге, Закон України «Про прокуратуру» передбачає особливий порядок призначення керівників прокуратур на адміністративні посади. Особливим він є через складний характер, що поєднує необхідність здійснення декількох процедур, до яких залучені різні суб'єкти управління кадровими процесами в прокуратурі.*

Наприклад, стаття 39 передбачає, що призначення прокурора на адміністративну посаду, передбачену пунктами 2, 3, 6–8, 11 частини першої цієї статті, здійснюється Генеральним прокурором України за рекомендацією Ради прокурорів України. Призначення прокурора на адміністративну посаду, передбачену пунктами 4 та 5 частини першої цієї статті, здійснюється Генеральним прокурором України. Призначення прокурора на адміністративну посаду, передбачену пунктами 6 та 11 частини першої цієї статті, здійснюється строком на п'ять років. Призначення прокурора на адміністративну посаду, передбачену пунктами



9, 10, 12, 13 частини першої цієї статті, здійснюється керівником регіональної прокуратури. Призначення на адміністративну посаду, передбачену пунктами 12 та 13 частини першої цієї статті, здійснюється за поданням керівника місцевої прокуратури. Призначення прокурора на адміністративну посаду, передбачену пунктами 14 та 15 частини першої цієї статті, здійснюється керівником місцевої прокуратури. Призначення прокурора на адміністративну посаду, передбачену пунктами 1–8, 11–13 частини другої цієї статті, здійснюється Генеральним прокурором України у встановленому законодавством порядку. Призначення прокурора на адміністративну посаду, передбачену пунктами 9 та 10 частини другої цієї статті, здійснюється військовим прокурором регіону, а на адміністративну посаду, передбачену пунктами 14 та 15 частини другої цієї статті, – військовим прокурором гарнізону. Призначення прокурора на адміністративну посаду, передбачену пунктами 1-3 частини третьої цієї статті, здійснюється у встановленому цим Законом порядку Генеральним прокурором України, а на адміністративну посаду, передбачену пунктами 4 чи 5 частини третьої цієї статті, – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Призначення прокурора на адміністративну посаду, передбачену пунктом 1 частини третьої цієї статті, здійснюється строком на п'ять років. Під час вирішення питання щодо надання рекомендації для призначення на адміністративну посаду Рада прокурорів України враховує професійні та морально-ділові якості кандидата, а також його управлінсько-організаторські здібності та досвід роботи [304].

Зміна ставлення до кадрового напрямку роботи в частині призначення керівників прокуратури виявляється поряд з ускладненою процедури та зменшенням імперативного впливу Генерального прокурора України на ці процеси, що може бути проілюстровано тим, що прокурор, якому Генеральним прокурором України було відмовлено у призначенні на адміністративну посаду, може оскаржити таку відмову до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів [304].

*По-третє, прокурори, які обіймають адміністративні посади, опинились у досить складній ситуації в результаті незавершеного реформування службових взаємозв'язків у системі прокуратури.* Мова йде про те, що структурні елементи місцевих прокуратур досить часто географічно розташовані в різних місцях, що вимагає постійного відволікання керівників для вирішення їхніх оперативних проблем. Швидкої реформи, яка б привела до появи моделі оперативної передачі інформації не, відбулось, що неодмінно відобразилось на організації діяльності усєї системи прокуратури. Зважаючи на це, постає питання про запровадження електронного врядування в системі прокуратури або відходу від моделі складної побудови органів прокуратури, що повинно поліпшити здатність до якісної та ефективної співпраці цього органу з іншими суб'єктами кримінальної юстиції та правоохоронними структурами.

*По-четверте, керівництво всією системою прокуратури здійснюється Генеральним прокурором України, який призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України.* Зміст правового статусу Генерального прокурора України слід розглядати з урахуванням організаційно-управлінських повноважень щодо здійснення загального керівництва, якими визначаються цілі й завдання органів прокуратури, що закріплюються у наказах, інструкціях та інших управлінських рішеннях нормативно-правового характеру. Останнє забезпечує скоординовану роботу системи прокуратури і впливає на стан законності та правосуддя у державі в цілому [15, с. 15]. Аналіз статті 9 Закону України «Про прокуратуру» дозволяє констатувати, що Генеральний прокурор України:

1) представляє прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями, а також прокуратурами інших держав та міжнародними організаціями;

2) організовує діяльність органів прокуратури України, у тому числі визначає межі повноважень Генеральної прокуратури України, регіональної та місцевих прокуратур у частині виконання конституційних функцій;

3) призначає прокурорів на адміністративні посади та звільняє їх з адміністративних посад у випадках та порядку, встановлених Законом;

4) у встановленому цим Законом порядку на підставі рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів приймає рішення про застосування до прокурора Генеральної прокуратури України, прокурора регіональної чи місцевих прокуратур дисциплінарного стягнення або щодо неможливості подальшого перебування їх на посаді прокурора;

5) призначає на посади та звільняє з посад прокурорів Генеральної прокуратури України у випадках та порядку, встановлених законом;

6) у десятиденний строк із дня вивільнення посади повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантної або тимчасово вакантної посади у Генеральній прокуратурі України;

6-1) здійснює розподіл обов'язків між першим заступником та заступниками Генерального прокурора України;

7) затверджує акти з питань щодо внутрішньої організації діяльності органів прокуратури;

8) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів Генеральної прокуратури України;

9) затверджує загальні методичні рекомендації для прокурорів з метою забезпечення однакового застосування норм законодавства України під час здійснення прокурорської діяльності;

9-1) за поданням Генеральної інспекції направляє матеріали до Державного бюро розслідувань;

10) виконує інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України [304].

Генеральний прокурор України – надзвичайно важлива державна посада, що обумовлює особливі вимоги до призначення, строків

перебування на посаді та звільнення з неї. Згідно із законом, строк повноважень Генерального прокурора України становить п'ять років. Одна і та сама особа не може бути призначена на посаду Генерального прокурора України більше ніж на один строк.

На посаду Генерального прокурора України може бути призначений громадянин України, який:

- 1) має вищу освіту та стаж роботи в галузі права або досвід роботи у законодавчому та/або правоохоронному органі не менше п'яти років;
- 2) володіє державною мовою;
- 3) має високі морально-ділові, професійні якості та організаторські здібності;
- 4) стосовно якого відсутні такі обставини:
  - а) визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною;
  - б) має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора;
  - в) має незняту чи непогашену судимість або на яку накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення.

Президент України надсилає до Верховної Ради України письмове подання про надання згоди на призначення кандидата на посаду Генерального прокурора України [304].

Дійсно, призначення та кваліфікаційні вимоги до посади Генерального прокурора України зазнали суттєвих змін, які свідчать про тенденцію потенційної «політичної доцільності» у питаннях визначення кандидатури на цю посаду. На тлі цього тільки шляхом залучення фахівців, які не працювали в системі прокуратури, можливим є запровадження принципово нових управлінських конструкцій, які дозволяють по-новому підходити до питань реалізації конституційних функцій, адже протягом понад двадцяти років в Україні застосовувались шаблони та алгоритми організації прокурорської діяльності, які були отримані прокуратурою ще з радянської прокуратури.

*По-п'яте, законодавством встановлений спеціальний порядок звільнення прокурорів, які обіймають адміністративні посади. Звільнення прокурора з адміністративної посади, передбаченої пунктами 2, 3, 6–8, 11 частини першої статті 39 Закону, здійснюється Генеральним прокурором України за рекомендацією Ради прокурорів України з таких підстав:*

- 1) подання заяви про дострокове припинення повноважень на адміністративній посаді за власним бажанням;
- 2) переведення на посаду до іншого органу прокуратури;
- 3) неналежне виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади.

Повноваження прокурора на адміністративній посаді припиняються в разі:

- 1) закінчення строку перебування на адміністративній посаді;
- 2) звільнення з посади прокурора або припинення повноважень на посаді прокурора [304].

Генеральний прокурор України звільняється з адміністративної посади Президентом України за згодою Верховної Ради України:

- 1) у зв'язку з поданням заяви про дострокове припинення повноважень на адміністративній посаді за власним бажанням;
- 2) на підставі подання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів або Вищої ради юстиції.

Повноваження Генерального прокурора України на адміністративній посаді припиняються в разі:

- 1) висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокурору України, що має наслідком його відставку з цієї адміністративної посади;
- 2) закінчення строку перебування на посаді Генерального прокурора України.

Звільнення Генерального прокурора України з адміністративної посади або припинення повноважень Генерального прокурора України на адміністративній посаді не припиняє його повноважень прокурора.

У разі звільнення Генерального прокурора України з адміністративної посади Президентом України або припинення його повноважень на адміністративній посаді внаслідок висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокурору України Президент України або Верховна Рада України відповідно отримують від Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів висновки щодо виконання Генеральним прокурором України професійних обов'язків.

Отже, особливістю процедури припинення виконання адміністративних керівних функцій є потенційна можливість настання двох наслідків: звільнення з адміністративної посади в прокуратурі або припинення повноважень на адміністративній посаді, що не завжди свідчить про припинення прокурорської діяльності.

Слід також згадати, що, на думку Басараба Р. І., правовий статус Генерального прокурора України - система прав, обов'язків, повноважень, функцій та завдань керівника системи органів прокуратури, а також його відповідальність, принципи та гарантії діяльності [15, с. 15]

Такий підхід визначає загальний правовий статус Генерального прокурора України, однак, на нашу думку, можна додатково виокремлювати правовий статус Генерального прокурора України в якості прокурора, і окремо – в якості керівника прокуратури. Причому в даній ситуації, за аналогією, ми можемо говорити про правовий статус керівників прокуратур усіх рівнів. Тому, правовий статус керівника прокуратури (прокурора, якій обіймає адміністративну посаду) ми розглядаємо в якості сукупності прав, обов'язків, повноважень у сфері управління та організації конкретно взятого органу прокуратури або системи органів прокуратури, які надають керівнику прокуратури 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.

Тенденція до оновлення правоохоронної системи сприяла появі абсолютно нових інституцій, увага та функціональне спрямування яких зосереджені на найскладніших сферах суспільного та державного життя, які потребують втручання з боку спеціалізованих механізмів. Одним із таких є Національне антикорупційне бюро України.

Справедливим і безспірним є твердження Глушка Є. В. з приводу того, що корупція є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, вирішення якої є надзвичайно важливою справою. Можна стверджувати, що корупція як антисуспільне явище впливає на темпи розвитку економіки держави, владу та суспільство в цілому. Багато століть вона «супроводжує» економічний і культурний розвиток усіх країн світу. Масштаби і наслідки процесів корумпованості в усіх державах світу вимагають від відповідних державних і міжнародних установ та організацій постійного поглибленого аналізу її причин з метою нейтралізації та розробки заходів щодо подолання [50, с. 3].

Національне антикорупційне бюро України (далі – Національне бюро) є державним правоохоронним органом, на який покладаються попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [293].

На відміну від деяких інших правоохоронних органів держави, Національне бюро як державний правоохоронний орган, що не входить до будь-якої з гілок влади (законодавчої, виконавчої або судової), наділений

дієвими інструментами для ефективної реалізації державної антикорупційної політики. Цьому сприяє і визначений законом адміністративно-правовий статус національного антикорупційного органу, який Скомаров О. В. розуміє в якості частини загального правового статусу спеціального правоохоронного органу, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових, який характеризує його права, обов'язки, відповідальність як учасника відносин публічного управління, визначає його місце в правоохоронній системі держави, а також характеризує засади його внутрішньої організації та управління [339, с. 39–48]. У питаннях керівництва цим спеціальним правоохоронним антикорупційним органом ключовою нормою є положення статті 6 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», де передбачено, що керівництво діяльністю Національного бюро здійснює його директор, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України в порядку, визначеному законом.

Верховна Рада України за наявності підстав, визначених пунктами 6–11 частини четвертої статті 6 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», за пропозицією не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може прийняти рішення про звільнення Директора Національного бюро з посади.

Директором Національного бюро може бути громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше десяти років, досвід роботи на керівних посадах в органах влади, установах, організаціях, у тому числі за кордоном, або міжнародних організаціях не менше ніж п'ять років, володіє державною мовою та здатний за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки.



Не може бути призначена на посаду Директора Національного бюро особа, яка впродовж двох років до подання заяви на участь у конкурсі на зайняття цієї посади, незалежно від тривалості, входила до складу керівних органів політичної партії або перебувала у трудових чи інших договірних відносинах з політичною партією. Не може бути призначена на посаду Директора Національного бюро особа, яка не відповідає обмеженням, передбаченим пунктами 1–7 частини першої статті 13 Закону. Не може бути призначена на посаду Директора Національного бюро особа, яка не пройшла перевірку у порядку, встановленому Законом України «Про очищення влади», з метою відновлення довіри до влади та створення умов для побудови нової системи органів влади відповідно до європейських стандартів. Директор Національного бюро призначається строком на сім років. Одна і та ж особа не може обіймати цю посаду два строки підряд.

Повноваження Директора Національного бюро припиняються у зв'язку із закінченням строку його повноважень або смертю.

Директор Національного бюро звільняється з посади в разі:

- 1) подання письмової заяви про припинення повноважень за власним бажанням;
- 2) призначення чи обрання на іншу посаду за його згодою;
- 3) досягнення шістдесяти п'яти років;
- 4) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я відповідно до висновку медичної комісії, що створюється за рішенням спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я;
- 5) набрання законної сили рішенням суду про визнання його недієздатним або обмеження його цивільної дієздатності, визнання його безвісно відсутнім чи оголошення його померлим;
- 6) набрання законної сили обвинувальним вироком суду стосовно нього;

7) припинення його громадянства України або виїзду на постійне місце проживання за межі України;

8) невідповідності обмеженням щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, передбаченими Законом України «Про запобігання корупції», встановленим рішенням суду, що набрало законної сили;

9) невчасного подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

10) набуття громадянства іншої держави;

11) наявності висновку комісії з проведення незалежної оцінки (аудиту) діяльності Національного бюро, передбаченої статтею 26 цього Закону, про неефективність діяльності Національного бюро та неналежне виконання обов'язків його Директором.

Директора Національного бюро не може бути звільнено, а указ Президента України про його призначення не може бути скасовано, крім підстав, зазначених у цій частині [293].

Директор Національного бюро несе відповідальність за діяльність Національного бюро, зокрема законність здійснюваних Національним бюро оперативно-розшукових заходів, досудового розслідування, додержання прав і свобод осіб; організовує роботу Національного бюро, визначає обов'язки першого заступника, заступників Директора Національного бюро; координує і контролює діяльність його центрального та територіальних управлінь; затверджує структуру та штатну чисельність центрального та територіальних управлінь Національного бюро; видає у межах повноважень накази і розпорядження, дає доручення, які є обов'язковими для виконання працівниками Національного бюро; призначає на посади та звільняє з посад працівників Національного бюро; затверджує перспективні, поточні та оперативні плани роботи Національного бюро; встановлює порядок реєстрації, оброблення, зберігання та знищення відповідно до законодавства отриманої Національним бюро інформації; вживає заходи із запобігання

несанкціонованому доступу до інформації з обмеженим доступом, а також забезпечує додержання законодавства про доступ до публічної інформації, розпорядником якої є Національне бюро; визначає порядок заохочення осіб, які надають допомогу в попередженні, виявленні, припиненні і розслідуванні кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро; вирішує питання про заохочення та накладення згідно з рішенням Дисциплінарної комісії Національного бюро дисциплінарних стягнень на працівників Національного бюро; у встановленому законодавством порядку присвоює ранги державних службовців працівникам Національного бюро та спеціальні звання особам начальницького складу, вносить Президенту України подання про присвоєння рангів державних службовців та спеціальних звань вищого начальницького складу Національного бюро; вносить у встановленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань, що належать до компетенції Національного бюро; представляє Національне бюро у відносинах з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, а також органами іноземних держав, міжнародними та іноземними організаціями тощо; має право бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, її комітетів, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій, а також брати участь з правом дорадчого голосу у засіданнях Кабінету Міністрів України; забезпечує відкритість та прозорість діяльності Національного бюро відповідно до закону; звітує про діяльність Національного бюро в порядку, визначеному законом; надає дозвіл на використання коштів фонду спеціальних оперативно-розшукових та слідчих дій Національного бюро; здійснює інші повноваження [293].

Слід погодитись з Скомаровим О. В. в тому, що Національне антикорупційне бюро було запроваджене в Україні внаслідок досить активних політичних дискусій за рекомендаціями представників країн західних партнерів. Внаслідок цього модель антикорупційного бюро є дещо

незвичною для українських органів виконавчої влади, у ній простежуються первинні характеристики органів англосаксонських країн «бюро», «детективи»; структури «головний» і «інший підрозділ детективів», «підрозділ спеціальних операцій», «підрозділ забезпечення роботи директора»; підхід із наявності функціонально-обслуговуючих підрозділів у структурі головного підрозділу (напр., аналітичний відділ у структурі оперативно-технічного управління). Навпаки, структура бюро розроблялася вже українською системою і вона теж має деякі подібності з іншими органами влади (традиційний підхід виконавчої влади із наявністю базових галузевих підрозділів «управління аналітики та обробки інформації», «управління бухгалтерського обліку та звітності», «управління забезпечення фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням» тощо); прокурорський підхід щодо функціонування численних паралельних підрозділів з автономним управлінням, але при цьому із збереженням централізованості (3–4 відділи детективів у кожному підрозділі детективів). Система, організаційна модель і структура є надзвичайно важливим аспектом формування ефективної діяльності і за належного підходу до її побудови буде ефективною у повсякденній діяльності, надасть результати, очікувані суспільством від цього органу. З іншого боку, вади на базовому, вихідному рівні будуть негативно позначатися на управлінських рівнях, на результатах діяльності. Виявлені ж тенденції поєднання запозичень, з одного боку, з неприяманних Україні моделей, з іншого боку, – традиційних пострадянських підходів українських правоохоронних органів виконавчої влади викликає ризик у результативності діяльності [338, с. 115].

*Узагальнення положень закону, а також наукових досліджень дозволяє говорити про наступне:*

*1. 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.*

*2. 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.*

*3. 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.*

*4. 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 заслуговує на поширення на діяльність інших правоохоронних органів.*

Розглянемо питання адміністративно-правового забезпечення діяльності керівника в системі внутрішніх справ (Національної поліції зокрема).

Закон України «Про Національну поліцію» передбачає, що Національна поліція України (далі – поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом.

Завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах:

1) забезпечення публічної безпеки і порядку;

2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;

3) протидії злочинності;

4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [294].

Отже, можемо відзначити, що нова концепція поліцейської діяльності свідчить про намагання сформувати та запровадити модель сервісної служби у сфері внутрішніх справ. Причому чітка регламентація завдань поліції надає можливості мати її керівництву правильне уявлення про напрямки розвитку та необхідні заходи забезпечення поліцейської сервісної діяльності.

За допомогою введення нового терміна, як «надання послуг», було зроблено значний крок для пришвидшення процесу ліквідації залежності кожного підрозділу поліції від статистики як головного показника результатів роботи, запропоновано новий підхід до оцінки роботи поліції, в основі якого має бути довіра громадян до поліції. Це сприятиме поліпшенню реагування на всі звернення громадян, покращання виконання публічно-сервісної функції поліції шляхом надання якісних послуг населенню. Це виключить необхідність для застосування працівниками поліції незаконних методів розкриття злочинів (побої, тортури та інші) [160, с. 7].

Передерій О. С., Григоренко Є. І. у своєму дослідженні виділяють наступні особливості правового статусу цього органу: перша - своєрідність організаційно-функціональної побудови. Крім цього, важливою особливістю діяльності Національної поліції є дистанціювання від Міністра внутрішніх справ у питаннях організації службової діяльності поліції на місцях. Другою особливістю є те, що законодавством визначено групи повноважень поліції відповідно до спеціальних предметів відання підрозділів. Наступною особливістю правового статусу Національної

поліції є детальна регламентація управлінської процедури відбору до поліції [200, с. 36].

Для нашого дослідження принциповим є правильне розуміння правового статусу посадових осіб і самого органу, а особливо його адміністративно-правовий статус. Під останнім розуміється сукупність визначених нормативно-правовими актами України цілей, завдань, структурно-організаційних і компетенційних елементів, спрямованих на забезпечення прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, а також надання в межах, визначених законом, послуг особам [119].

Іншу позицію має Власенко Д. В., який вважає, що адміністративно-правовий статус – це закріплене нормами адміністративного права положення Національної поліції України у взаємовідносинах внутрішнього характеру, а також з органами виконавчої влади, їх посадовими та службовими особами, громадськістю [42]. Така позиція не визначає компетенційної складової та призначення цього правоохоронного органу, а відповідно не може вважатись комплексною та системною. Адміністративно-правовий статус має пряме відношення до системи управління Національної поліції України, а керівники правоохоронних структур є її частиною.

Яценко С. Л. зазначає, що діяльність керівника в органах внутрішніх справ перебуває під впливом соціально-економічних та політичних умов, складної криміногенної ситуації, проблем матеріально-технічного постачання та нормативно-правового, кадрового і фінансового забезпечення, йому постійно доводиться діяти в складній оперативній обстановці, тому до нього як до керівника висуваються високі вимоги стосовно його ділових, моральних та політичних якостей. Керівник у цій сфері є посадовою особою, яка виступає єдиначальником у межах наданих їй повноважень, має право висувати юридично владні вимоги, віддавати накази та розпорядження, ухвалювати управлінські рішення, а

також вживати заходів дисциплінарного впливу на своїх підлеглих з метою здійснення ними службової діяльності щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку [391, с. 198].

Зважаючи на те, що керівники – це частина управлінської системи, актуальним видається дослідження Лелета С. М., який зазначає, що керівники, управлінські апарати та посадові особи на відповідних ієрархічних рівнях управлінської системи Національної поліції України, які є суб'єктами управління в органах та підрозділах поліції, здійснюють свої повноваження на атестованих керівних посадах поліцейських. Таким чином, статус поліцейського, який притаманний суб'єктам управління в поліції, є узагальнюючим для дослідження адміністративно-правового статусу всіх суб'єктів управління в Національній поліції України. Водночас слід пам'ятати, що навіть тих поліцейських, які не обіймають керівних посад і виступають у ролі об'єктів управління в Національній поліції України, можна ототожнювати з суб'єктами управління, адже:

по-перше, реалізація їхніх посадових функціональних обов'язків заснована на чіткому підпорядкуванні нижчої посади вищій; по-друге, чинна система спеціальних звань керівного складу поліції (молодший, середній, вищий склад) передбачає механізм підпорядкування безпосередньо за спеціальними званнями;

по-третє, у взаєминах із громадянами як правоохоронця, законні вимоги працівника поліції є обов'язковими до виконання крізь призму владних повноважень, якими відповідно до чинного законодавства наділені всі поліцейські.

Таким чином, на нашу думку, вказане вище зумовлює доцільність дослідження саме адміністративно-правового статусу поліцейського як суб'єкта управління в Національній поліції України. Водночас, ураховуючи, що відповідні поліцейські здійснюють свої функціональні обов'язки від імені Національної поліції України, цей центральний орган виконавчої



влади також слід розглядати як суб'єкта управління в Національній поліції України [146, с. 117].

Довбиш В. А. також зауважує, що Закон України «Про Національну поліцію України» (далі – Закон України) певною мірою окреслює правовий статус таких посад поліцейських, як «керівник поліції», «перший заступник та заступники керівника поліції», «керівники територіальних органів поліції», «заступники керівників територіальних органів поліції», «поліцейський», які є основними категоріями працівників Національної поліції. Правовий статус керівника поліції як особи, що здійснює безпосереднє керівництво поліцією, порядок його призначення визначаються ч. 1 та ч. 2 ст. 21 та ст. 22 Закону України. Так, керівник поліції призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра внутрішніх справ України. Порядок призначення першого заступника та заступників керівника поліції встановлено ч. 4 ст. 21 Закону України, відповідно до якої ці посадовці призначаються на посаду та звільняються з посади Міністром внутрішніх справ України за поданням керівника поліції. Такий досить вертикально-жорсткий механізм зайняття особою вказаних посад з огляду на специфічний характер завдань та повноважень поліції видається цілком виправданим та доречним [70].

Аналіз законодавства про поліцію дозволяє говорити про складний характер управління поліцією, наявність прямого та опосередкованого керівництва, а також залежність у багатьох питаннях від Міністерства внутрішніх справ України.

Відповідно до статті 16 Закону України «Про Національну поліцію», Міністр внутрішніх справ України:

- 1) забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також надання поліцейських послуг та контролює її реалізацію поліцією;

2) забезпечує нормативно-правове регулювання діяльності поліції, погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені поліцією та Міністерством внутрішніх справ України проекти законів, актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності поліції;

3) затверджує стратегічні програми діяльності та визначає пріоритетні напрями роботи поліції, шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани її роботи;

4) забезпечує виконання міжнародних договорів України, що належать до сфер діяльності поліції;

5) забезпечує ведення та використання баз (банків) даних, визначає порядок обміну інформацією між Міністерством внутрішніх справ України, поліцією та іншими центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України;

6) приймає рішення про розподіл бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ України;

7) виконує інші обов'язки відповідно до цього та інших законів України [294].

*Отже, бачимо, що у питаннях, які прямо або опосередковано стосуються діяльності керівників Національної поліції України, Міністр внутрішніх справ має повноваження щодо:*

*1. Визначення загальної стратегії розвитку усієї системи та по суті представляє інтереси поліції в Кабінеті Міністрів України, що свідчить про здатність самостійно впливати на процеси, які відбуваються в поліції (навіть без узгодження з керівництвом останньої).*

*2. Якісної співпраці на всіх рівнях за участю Національної поліції України, що є однією із важливих функцій внутрішньої організації цього правоохоронного органу, без якого вона не здатна забезпечувати досягнення визначених завдань. Знову ж таки, не зрозуміло, з якою метою*

*Міністр внутрішніх справ наділений такими повноваженнями, які повинні бути сферою відповідальності керівника Національної поліції України.*

*Усе означене говорить про єдине – прагнення на рівні Міністерства внутрішніх справ України мати прямий організаційний та управлінський вплив на систему Національної поліції України, що свідчить про ознаки псевдореформи та псевдонезалежності поліції, а також формування квазіправоохоронної структури, яка за рахунок розмитості відповідальності за реалізацію певних функціональних напрямків зменшує ефективність.*

Підтвердженням цього є положення статей 21 та 22 означеного Закону України.

Відповідно до статті 21 закону безпосереднє керівництво поліцією здійснює керівник поліції. Керівник поліції призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра внутрішніх справ України. Керівник поліції має першого заступника та заступників. Перший заступник та заступники керівника поліції призначаються на посаду та звільняються з посади Міністром внутрішніх справ України за поданням керівника поліції. Керівником та заступниками керівника поліції може бути призначена особа, яка:

- 1) відповідає загальним умовам вступу на службу в поліцію;
- 2) має вищу повну юридичну освіту;
- 3) має стаж роботи в галузі права не менш як сім років;
- 4) має досвід роботи на керівних посадах не менш як п'ять років.

Стаття 22 Закону України визначає основні повноваження керівника поліції, зокрема, керівник поліції очолює поліцію та здійснює керівництво її діяльністю, забезпечує виконання покладених на неї завдань; у межах компетенції організовує та контролює виконання поліцією Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, а також наказів і доручень Міністра

внутрішніх справ України з питань, що належать до сфери діяльності поліції; вносить на розгляд Міністра внутрішніх справ України пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, надання поліцейських послуг; представляє у визначеному порядку поліцію у відносинах з іншими органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, іншими організаціями в Україні та за кордоном; звітує перед Міністром внутрішніх справ України про виконання покладених на поліцію завдань і повноважень; розподіляє обов'язки між своїми заступниками; підписує накази поліції; скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів поліції; у межах повноважень надає доручення, обов'язкові для виконання поліцейськими, державними службовцями і працівниками поліції; затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату поліції; приймає на службу та звільняє зі служби, призначає та звільняє з посад поліцейських відповідно до положень закону; призначає на посади та звільняє з посад у порядку, визначеному законом та іншими нормативно-правовими актами про державну службу, державних службовців апарату центрального органу управління поліції; приймає на роботу та звільняє з роботи в порядку, визначеному законодавством про працю, працівників центрального органу управління поліції; приймає у визначеному порядку рішення про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських; приймає у визначеному законодавством про державну службу порядку рішення про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців апарату центрального органу управління поліції; приймає у визначеному трудовим законодавством порядку рішення про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників поліції; у визначеному порядку вносить подання про представлення поліцейських, державних

службовців апарату центрального органу управління поліції та працівників поліції до відзначення державними нагородами України; присвоює спеціальні звання поліції відповідно до закону; присвоює ранги державних службовців відповідно до законодавства про державну службу; вносить Міністру внутрішніх справ України пропозиції про утворення територіальних органів поліції, які є юридичними особами публічного права, у межах граничної чисельності поліцейських, державних службовців та працівників поліції і коштів, визначених на її утримання, а також щодо їх ліквідації, реорганізації Кабінетом Міністрів України; утворює, ліквідовує, реорганізовує підприємства, заклади та установи, затверджує їх положення (статуту), у визначеному порядку призначає на посади та звільняє з посад їх керівників, здійснює інші повноваження з управління об'єктами права державної власності, що належать до сфери управління поліції; забезпечує дотримання визначеного Міністром внутрішніх справ України порядку обміну інформацією між Міністерством внутрішніх справ України і поліцією; приймає у визначеному порядку рішення про розподіл бюджетних коштів, розпорядником яких є поліція; виконує повноваження керівника державної служби в органі відповідно до законодавства про державну службу та здійснює інші повноваження відповідно до закону [294].

*Аналіз повноважень свідчить про повноту відповідальності цієї посадової особи за усі напрямки діяльності поліції і одночасну залежність від рішень Міністра внутрішніх справ України. Ми дотримуємось 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 ми пропонуємо збалансувати повноваження Міністра внутрішніх справ України та керівника Національної поліції України шляхом підвищення незалежності останнього і відходу від концепції багатосуб'єктного керівництва. Для цього потрібно:*

*По-перше, внести зміни до статті 16 Закону України «Про Національну поліцію» і обмежити її пунктом першим частини першої нинішньої редакції. Пропонована редакція цієї статті:*

*«Стаття 16. Повноваження Міністра внутрішніх справ України у відносинах з поліцією.*

*Міністр внутрішніх справ України забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також надання поліцейських послуг та контролює її реалізацію поліцією.*

*Керівник Національної поліції України звітує про діяльність поліції перед Міністром внутрішніх справ України на вимогу останнього, але не рідше ніж один раз на півріччя». Усі інші повноваження, передбачені чинною редакцією статті 16 означеного Закону, передати керівнику Національної поліції України.*

*По-друге, запровадити до тексту Закону категорію «адміністративна посада» і чітко розмежувати функції поліцейських та осіб, які будуть обіймати адміністративні посади в підрозділах поліції.*

*По-третє, забезпечити доступ до адміністративних посад у підрозділах поліції усіх рівнів винятково на засадах конкурсного відбору, результати яких повинна затверджувати спеціально утворена кадрова поліцейська конкурсна комісія при Центральному органі управління поліції на підставі рейтингового оцінювання кандидатур на адміністративні посади за аналогією із загальним конкурсом на поліцейську службу, за винятком частини конкурсу, пов'язаної зі співбесідою кандидата. Рейтинг професійних здібностей та знань повинен бути об'єктивним та позбавленим будь-якого суб'єктивного втручання навіть з боку членів комісії.*

**Висновки.**

1. 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. Особлива природа спеціальних державних інституцій, які реалізують функції правоохорони, обумовлює посилену вимогливість та відповідальність до керівного персоналу цих органів, що зумовлює обов'язкове закріплення основних засад їх діяльності на законодавчому рівні.

Правовий статус керівників правоохоронних органів повинен забезпечувати їм незалежність у прийнятті рішень, які пов'язані з його професійною діяльністю, з метою досягнення поставлених перед конкретним правоохоронним органом завдань. Посилена відповідальність керівників як на нормативному рівні (підвищені 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). Сучасна тенденція в роботі керівника – необхідність «дослухатись» до суспільної думки та регулярне звітування перед громадськістю з питань, які обумовлені природою функціонування конкретного правоохоронного органу.

2. Правовий статус керівника прокуратури (прокурора, який обіймає адміністративну посаду) ми розглядаємо в якості сукупності прав, обов'язків, повноважень у сфері управління та організації конкретно взятого органу прокуратури або системи органів прокуратури, які надають керівнику прокуратури повноваження формувати власну управлінську стратегію, здійснювати оперативне управління, а також виносити управлінські рішення, які закріплюються у 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.

Особливості керівника в системі цього правоохоронного органу є наступні.

По-перше, керівник прокуратури – особа, яка обіймає адміністративну посаду, тобто яка поєднує необхідність та здатність здійснювати адміністративні та організаційно-розпорядчі заходи, спрямовані на упорядкування відносин у підпорядкованому органі, і поряд з цим наділена повноваженнями здійснювати конституційні функції прокуратури (наділена статусом прокурора).

По-друге, Закон України «Про прокуратуру» передбачає особливий порядок призначення керівників прокуратур на адміністративні посади. Особливим він є через складний характер, що поєднує необхідність здійснення декількох процедур, до яких залучені різні суб'єкти управління кадровими процесами в прокуратурі.

По-третє, прокурори, які обіймають адміністративні посади, опинились у досить складній ситуації в результаті незавершеного реформування службових взаємозв'язків у системі прокуратури. По-четверте, керівництво усією системою прокуратури здійснюється Генеральним прокурором України, який призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України.

По-п'яте, законодавством встановлений спеціальний порядок звільнення прокурорів, які обіймають адміністративні посади.

Отже, особливістю процедури припинення виконання адміністративних керівних функцій є потенційна можливість настання двох наслідків: звільнення з адміністративної посади в прокуратурі або припинення повноважень на адміністративній посаді, що не завжди свідчить про припинення прокурорської діяльності.

3. 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 заслуговує на поширення на діяльність інших правоохоронних органів.

4. Аналіз законодавства про поліцію дозволяє говорити про складний характер управління поліцією, наявність прямого та опосередкованого керівництва, а також залежність у багатьох питаннях від Міністерства внутрішніх справ України.

Усе означене говорить про єдине – прагнення на рівні Міністерства внутрішніх справ України мати прямий організаційний та управлінський вплив на систему Національної поліції України, що свідчить про ознаки псевдореформи та псевдонезалежності поліції, а також формування квазіправоохоронної структури, яка за рахунок розмитості відповідальності за реалізацію певних функціональних напрямків зменшує ефективність.

Аналіз повноважень свідчить про повноту відповідальності керівника Національної поліції фактично за усі напрямки діяльності поліції і одночасну залежність від рішень Міністра внутрішніх справ України. Ми дотримуємось 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 ми пропонуємо збалансувати повноваження Міністра внутрішніх справ України та керівника Національної поліції України шляхом підвищення незалежності останнього і відходу від концепції багатосуб'єктного керівництва. Для цього потрібно:

По-перше, внести зміни до статті 16 Закону України «Про Національну поліцію» і обмежити її пунктом першим частини першої нинішньої редакції. Пропонована редакція цієї статті:

«Стаття 16. Повноваження Міністра внутрішніх справ України у відносинах з поліцією.

Міністр внутрішніх справ України забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також надання поліцейських послуг та контролює її реалізацію поліцією.

Керівник Національної поліції України звітує про діяльність поліції перед Міністром внутрішніх справ України на вимогу останнього, але не рідше ніж один раз на півріччя». Усі інші повноваження, передбачені чинною редакцією статті 16 означеного Закону, передати керівнику Національної поліції України.

По-друге, запровадити до тексту Закону категорію «адміністративна посада» і чітко розмежувати функції поліцейських та осіб, які будуть обіймати адміністративні посади в підрозділах поліції. За аналогією із органами прокуратури.

По-третє, за аналогією з Національним бюро забезпечити доступ до адміністративних посад у підрозділах поліції усіх рівнів винятково на засадах конкурсного відбору, результати яких повинна затверджувати спеціально утворена кадрова поліцейська конкурсна комісія при Центральному органі управління поліції на підставі рейтингового оцінювання кандидатур на адміністративні посади за аналогією із загальним

конкурсом на поліцейську службу, за винятком частини конкурсу, пов'язаної зі співбесідою кандидата. Рейтинг професійних здібностей та знань повинен бути об'єктивним та позбавленим будь-якого суб'єктивного втручання навіть з боку членів комісії.

## **2.2. Адміністративно-правовий статус керівника у сфері виконання покарань**

### **2.2.1. Теоретичні аспекти визначення та характеристики правового статусу керівника в сфері виконання покарань як учасника адміністративно-правових відносин**

Питання про суб'єктивний склад адміністративних відносин у будь-якій галузі права залишається актуальним для дослідників як загальнотеоретичної, так і галузевої фахової проблематики. Вивчення питань щодо визначення кола суб'єктів адміністративного права, з'ясування місця і ролі керівника у сфері виконання покарань як суб'єкта адміністративного права також є досить актуальним.

Проблемою суб'єктного складу адміністративних правовідносин у будь-якій сфері суспільних відносин займалося не одне покоління науковців. Проте дане питання не є вичерпаним, оскільки органи публічної адміністрації постійно видозмінюються, реорганізуються, трансформуються та оптимізуються, відповідно, зазнають змін і їх адміністративно-правові статуси та місце в державному апараті. Не винятком в цьому сенсі стала і Державна кримінально-виконавча служба України. У такій ситуації відбувається постійна динаміка її компетенції та повноважень, що спонукає до необхідності нових досліджень.

Адміністративні правовідносини, що виникають у сфері виконання покарань, також мають свою систему суб'єктів, які реалізують державну політику в цій сфері.

Вітчизняна пенітенціарна система упродовж двадцяти років української державності пройшла складний шлях становлення, на якому вона неодноразово зазнавала й продовжує зазнавати суттєвих змін, у зв'язку з чим актуалізується необхідність подальших наукових досліджень у цій сфері. Новим поштовхом для активізації наукових досліджень у даній сфері стало ухвалення постанови Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 343 [66], де мова йде про те, що з метою оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції, раціонального використання бюджетних коштів ліквідувати Державну пенітенціарну службу України, поклавши на Міністерство юстиції України завдання і функції з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, а також відповідно до постанови Кабінету Міністрів № 348 від 18 травня 2016 р. «Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції» ліквідовуються як юридичні особи публічного права 24 територіальні органи (обласні) управління Державної пенітенціарної служби та утворюються як юридичні особи публічного права територіальні органи Міністерства юстиції – шість міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації [292].

На жаль, адміністративно-правова доктрина щодо статусу як міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації, так і статусу керівника в означеній сфері поки що не відповідає вимогам сьогодення, що зумовлено як новизною даної проблематики, так і її складністю та поліаспектністю. Означені фактори зумовлюють актуальність теми даного дослідження, його значущість для адміністративно-правової теорії та практики.

Дослідженню зазначеної проблематики приділяли увагу наступні вчені: Авер'янов В. Б. [1], Атаманчук Г. В. [9], Бандурка О. М. [2], Бахрах Д. М. [17], Бараш Є. Ю. [14], Галай А. О. [47], Гречанюк С. К. [55], Колпаков В. К. [127], Мацелик Т. О. [157], Пузирний В. Ф. [314], Старилов Ю. М. [346], Щедрін Ю. В. [379] та інші.

Проте, на нашу думку, недостатньо уваги приділено саме визначенню ролі та статусу керівника як елемента системи суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері виконання покарань.

Поняття адміністративних правовідносин зазнало кардинальних змін і, подолавши інерцію радянських стереотипів, постало якісно новим чинником у «людиноцентристській» парадигмі, в гармонізації взаємодії між публічною владою і людиною [127, с. 101].

Тому ми розпочнемо дослідження зі з'ясування того, як у сучасному адміністративному праві розуміють поняття «адміністративно-правові відносини» та із визначення їх особливостей, на підставі чого отримаємо можливість дослідити такий їх елемент, як суб'єкт адміністративно-правових відносин, що виникають у сфері виконання покарань. Так, якщо узагальнити точки зору з приводу поняття «адміністративно-правові відносини» деяких науковців, зокрема Авер'янова В. Б., Колпакова В. К., Кузьменко О. В., Харитонові О. І., Старілова Ю. М., то можна відзначити, що, як правило, в науці адміністративного права відсутні істотні розбіжності щодо розуміння сутності та змісту формулювання визначення аналізованого поняття.

Ми поділяємо погляд на визначення цього поняття Шестака В. С., який, враховуючи позиції вищезначених науковців та узагальнюючи їх, зазначив, що під адміністративно-правовими відносинами слід розуміти врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини управлінського характеру, обумовлені існуванням об'єктів публічного (в основному – державного) управління, які виникають, розвиваються та припиняють своє існування між представниками держави та іншими

суб'єктами адміністративного права шляхом реалізації ними їх повноважень або суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків, встановлених і гарантованих державою [374, с. 121].

У науковій літературі одночасно використовуються терміни «адміністративно-правові відносини», «адміністративні правовідносини», «адміністративні відносини», які, ми вважаємо, є синонімами, оскільки означають одне і те ж саме.

Ученими-адміністративістами визначаються різні особливості адміністративних відносин. Загалом же можна констатувати наявність у працях фахівців у галузі адміністративного права, з одного боку, певної єдності у загальних підходах до визначення особливостей адміністративно-правових відносин, а з іншого, – відсутність досить чіткого і послідовного розмежування ознак та особливостей таких правовідносин.

Отже, узагальнивши погляди деяких науковців щодо особливостей адміністративно-правових відносин, можна зазначити, що вони полягають у такому:

1. Як для адміністративного права, так і для адміністративно-правових відносин характерна наявність великої кількості суб'єктів із різними повноваженнями, структурою та правовими властивостями.

2. Для суб'єктів адміністративно-правових відносин характерна зовнішня відокремленість, яка реалізується в їх адміністративно-правовому статусі [201, с. 90].

3. Передумовою вступу суб'єктів у конкретні адміністративно-правові відносини є наявність у них правосуб'єктності (правоздатності та дієздатності).

4. Обов'язки і права сторін в адміністративно-правових відносинах завжди пов'язані з практичним учиненням певних дій, зокрема у сфері державного управління [193, с. 217].

5. Адміністративно-правові відносини є переважно виконавчо-розпорядчими: у вузькому розумінні суб'єкти публічного управління

наділені владною компетенцією, а об'єкти зобов'язані виконувати їх законні вимоги; поряд із цим за широкого підходу сторони адміністративно-правових відносин завжди мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки, які взаємопов'язані між собою: кожному суб'єктивному праву однієї сторони відповідає юридичний обов'язок іншої, і навпаки.

6. Поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин регламентується нормами адміністративного законодавства.

7. Усіх можливих суб'єктів адміністративно-правових відносин можна об'єднати у дві групи: індивідуальні (фізичних осіб); колективні (як правило, юридичних осіб) [78, с. 147].

8. Для адміністративно-правових відносин характерно також і те, що у них повинен бути так званий «обов'язковий суб'єкт», тобто суб'єкт, без якого таких відносин бути не може. Таким обов'язковим суб'єктом є орган виконавчої влади, його законний представник або керівник [329, с. 92].

9. Особлива галузь виникнення таких відносин. У разі виникнення подібних відносин створюються передумови для виникнення саме в цій галузі правових відносин особливого характеру.

10. Відносини можуть виникати всупереч волі або бажанню іншої сторони. Для органів виконавчої влади держави право вступати в такого роду відносини водночас є їх обов'язком.

11. Адміністративно-правові відносини можуть виникнути за ініціативи будь-якого суб'єкта адміністративного права, згода іншої сторони не є обов'язковою умовою для їх виникнення [193, с. 218].

12. Основною їх метою є забезпечення прав та свобод людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави.

13. Вони врегульовують широке коло суспільних відносин між публічною адміністрацією та об'єктами публічного управління.

14. Відносини мають свідомо вольовий характер, адже держава за допомогою видання відповідних адміністративно-правових норм виражає

свою волю народу України, учасники цих відносин здійснюють своє волевиявлення, усвідомлюють значення своїх дій та можуть нести за них відповідальність.

15. Адміністративно-правові відносини охороняються державою, яка сприяє здійсненню суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків, а в разі правопорушення притягує винну особу до адміністративної чи іншої юридичної відповідальності.

Таким чином, вважаємо за доцільне визначити адміністративно-правові відносини в сфері публічного адміністрування як урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, учасники яких наділені суб'єктивними правами і несуть юридичні обов'язки.

Адміністративними правовідносинами є врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що виникають, змінюються чи припиняються у сфері державного управління [2, с. 126]. Відповідно, одним із ключових елементів структури адміністративно-правових відносин є його суб'єкти. Їх особливістю є те, що адміністративне право наділяє правосуб'єктністю (адміністративною правоздатністю, дієздатністю та деліктоздатністю) досить широке коло учасників таких правовідносин, оскільки, як зазначалося вище, норми адміністративного права врегульовують широке коло суспільних відносин, що виникають у процесі публічного адміністрування.

Тлумачний словник Ожегова С. І. та Шведової Н. Ю. визначає поняття «суб'єкт», як: «1) людину як носія певних властивостей; 2) фізичну або юридичну особу як носія юридичних прав та властивостей» [186, с. 177].

Великий енциклопедичний юридичний словник за редакцією Шемшученка Ю. С. містить таке визначення поняття «суб'єкт права»: «Учасник правовідносин як носій юридичних прав і обов'язків, яким може бути фізична або юридична особа, яка наділена правосуб'єктністю, тобто можливістю і здатністю бути суб'єктом правовідносин з усіма правовими



наслідками» [37, с. 860].

Старілов Ю. М. визначає суб'єктів адміністративного права як реальних учасників адміністративно-правових відносин, які, маючи відповідний адміністративно-правовий статус, беруть участь в організації публічного управління, в управлінській діяльності, а також у процесі управління, тобто адміністративних процедурах [346, с. 419].

Скакун О. Ф. суб'єктів правовідносин визначає як правоздатних осіб суспільного життя, які є носіями юридичних прав і обов'язків, тобто це індивідуальні чи колективні суб'єкти права, які використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, виступаючи реалізаторами суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, повноважень і юридичної відповідальності [337, с. 354].

У загальній теорії адміністративного права під суб'єктом розуміють носія (фізичну чи юридичну особу) прав і обов'язків у сфері публічного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, який здатен надати права реалізовувати, а покладені на нього обов'язки – виконувати [57, с. 226]. З цього визначення випливає те, що «претендент» на статус суб'єкта адміністративного права за своїми особливостями потенційно здатний бути носієм суб'єктивних прав та обов'язків у сфері державного управління, тобто повинен мати комплекс соціальних передумов, які дозволяють їх йому надати. До зазначених особливостей належать наступні:

- зовнішня відокремленість;
- персоніфікація в суспільних відносинах управлінського зразка, тобто виступ у вигляді єдиної особи-персони;
- здатність виражати і здійснювати державну волю в процесі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

«Претендент», який має перераховані вище особливості, набуває статусу суб'єкта тільки в тому разі, якщо держава, використовуючи адміністративно-правові норми, робить його носієм (власником) прав та

обов'язків, які реалізуються «претендентом» у сфері державного управління [391, с. 84].

Отже, керівнику у сфері виконання покарань властиві подані вище особливості, а це дає змогу стверджувати те, що він є суб'єктом адміністративно-правових відносин.

Щодо системи суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері виконання покарань, то вона є досить складною, оскільки включає в себе як фізичних, так і юридичних осіб, а також як індивідуальних, так і колективних суб'єктів. Враховуючи, що системою є порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком частин чогось [38, с. 1320], то можна зазначити, що система суб'єктів адміністративно-правових відносин складається з учасників певних процесів чи певної діяльності, які виступають у вигляді особи, групи осіб чи організації, наділені необхідним обсягом прав та обов'язків, реалізуючи їх у своїй діяльності в межах конкретної системи.

Звичайно, особливості публічного адміністрування в сфері виконання покарань обумовлені самою природою процесу виконання та відбування кримінальних покарань. Відповідно до нього долучена велика кількість різних публічних інституцій та фізичних осіб. З цього приводу А. О. Галай відзначає, що досягнення цілей діяльності персоналу установ виконання покарання неможливе без щільної взаємодії з інституціями як державної влади, так і громадянського суспільства. Особливо важливе місце сьогодні посідає належне інформаційно-аналітичне забезпечення співпраці персоналу виправних закладів з громадськими, релігійними організаціями, адже моральне, духовне збагачення засудженого є необхідною передумовою його виправлення [47, с. 125].

Особливості організації взаємодії органів та установ виконання покарань з державними та неурядовими інституціями:

- специфічна сутність процесу виконання та відбування кримінального покарання, а відповідно особливості, пов'язані зі спеціальним статусом

засуджених, суспільною небезпекою цієї категорії осіб і складністю роботи з ними; специфікою діяльності установ та органів виконання покарань, яка вирізняється особливим місцем кримінально-виконавчої служби України в інституціональному механізмі держави;

- можливість досягнення обопільних завдань на тлі особливої пріоритетної мети взаємодії – здійснення єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань;

- обов'язковість нормативного забезпечення організації взаємодії при фактичній відсутності такого регулювання спільної діяльності, що значною мірою ускладнює процес;

- не завжди систематичність та стійкість зв'язків при взаємодії (можливість проведення спільних одноразових заходів);

- здійснюється більшою мірою в рамках адміністративно-правових інститутів при поєднанні управлінських засад та пенітенціарної діяльності [55, с. 377–378]. Цей підхід свідчить про розкриття особливостей залучення різного роду публічних інституцій, що обумовлює їх суб'єктний склад та повноваження.

Загалом як для адміністративного права, так і для адміністративно-правових відносин характерна наявність великої кількості суб'єктів із різними повноваженнями, структурою та правовими властивостями.

Для усвідомлення сутності, призначення, взаємозв'язку суб'єктів адміністративного права України важливого теоретичного та практичного значення набуває їх класифікаційний розподіл. Повною мірою це стосується й такого виду суб'єктів, як керівник у сфері виконання покарань. Розробка проблем такої класифікації передбачає формування знань щодо структури суб'єктів адміністративного права, є способом пізнання даної структури. Однак варто звернути увагу, що в теорії адміністративного права відсутня єдина класифікація його суб'єктів, що зумовлено наявністю значної кількості суб'єктів адміністративного права, та немає єдиного підходу щодо класифікації суб'єктів права взагалі [156, с. 267].

Битяк Ю. П. до першого рівня класифікації суб'єктів адміністративно-правових відносин відносить державні органи (органи законодавчої, виконавчої та судової влади, прокуратури, адміністрації державних підприємств і установ); структурні підрозділи органів держави, посадових осіб державних органів; власника (представника, менеджера, уповноваженого власника); об'єднання громадян, кооперативи, органи самоврядування, самодіяльні організації; громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства [24, с. 50].

Отже, можемо дійти висновку, що наукові працівники як суб'єкти адміністративно-правових відносин належать до групи індивідуальних (фізичних) осіб.

Розрізняють загальний і спеціальний (особливий) статус індивідуальних суб'єктів адміністративного права [157, с. 163]. Останній характеризує адміністративно-правовий статус фізичних осіб у спеціалізованих сферах функціонування виконавчої влади. Одним із таких спеціальних адміністративно-правових статусів є статус керівника у сфері виконання покарань.

Враховуючи викладене, доходимо висновку, що суб'єктами адміністративних правовідносин є учасники суспільних відносин, що виникають у сфері виконання покарань, які наділені адміністративною правосуб'єктністю, закріпленою нормами адміністративного права. Відповідно, суб'єктами адміністративно-правових відносин у сфері виконання покарань є система фізичних та юридичних осіб, які наділені адміністративною правосуб'єктністю та забезпечують реалізацію державної пенітенціарної політики.

На підставі аналізу особливостей адміністративно-правових відносин, властивих керівнику у сфері виконання покарань, можна стверджувати те, що він є суб'єктом адміністративно-правових відносин.

Адміністративно-правовий статус керівника є одним зі спеціальних галузевих статусів публічного службовця, що виокремлюється за

характером оперативно-службової діяльності та пов'язаний з державним управлінням у сфері виконання покарань. Наголосимо, що адміністративно-правовий статус є чи не найголовнішою підставою для класифікації суб'єктів будь-яких правовідносин. Даний критерій формує особливості учасників правовідносин, що виникають у сфері виконання покарань.

### **2.2.2. Права та обов'язки керівників у сфері виконання покарань центрального рівня**

Ядром будь-якого правового статусу виступають права та обов'язки посадової особи, які в сукупності визначають його повноваження та компетенцію. З цього приводу варто зауважити, що самі права та обов'язки керівників повинні бути розподілені за певними класифікаційними критеріями, якими на, наш погляд, можуть бути:

- специфікація прав та обов'язків відповідно до загального правового статусу працівників ДКВС України;
- специфікація прав та обов'язків, притаманні керівникам загальнодержавного, регіонального рівня та керівникам конкретних установ та органів.

Розглянемо ці групи прав та обов'язків. Отже, «загальні» права і обов'язки працівників служби передбачені статтею 18 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», згідно з якою посадові та службові особи органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів зобов'язані:

- виконувати покарання відповідно до вимог кримінально-виконавчого законодавства;
- забезпечувати дотримання прав людини і громадянина, реалізацію законних прав та інтересів засуджених і осіб, узятих під варту, вимог законодавства щодо виконання і відбування кримінальних покарань;

– виконувати вирoki, постанови і ухвали суду, а також рішення, прийняті прокурорами і слідчими в установленому законом порядку і в межах їх компетенції;

– тримати осіб, узятих під варту;

– застосовувати передбачені законом засоби виправлення і ресоціалізації засуджених;

– сприяти трудовому та побутовому влаштуванню осіб, звільнених від відбування покарання, та їх соціальної адаптації;

– забезпечувати виконання актів амністії та помилування;

– забезпечувати правопорядок, додержання вимог режиму, правил внутрішнього розпорядку в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах і на прилеглих до них територіях та вимагати від засуджених і осіб, узятих під варту, інших осіб виконання ними обов'язків, установлених законом;

– проводити реєстрацію засуджених і осіб, узятих під варту, їх фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку та дактилоскопію;

– забезпечувати безпеку засуджених і осіб, узятих під варту, персоналу і громадян, які перебувають на території установ виконання покарань та слідчих ізоляторів;

– припиняти адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений законодавством порядок і умови виконання та відбування кримінальних покарань;

– запобігати вчиненню кримінальних правопорушень та дисциплінарних проступків в органах і установах виконання покарань та слідчих ізоляторах;

– приймати і реєструвати заяви та повідомлення про кримінальні правопорушення і події, своєчасно приймати щодо них рішення;

– забезпечувати охорону, ізоляцію та нагляд за засудженими і особами, узятими під варту;

– здійснювати заходи щодо розшуку осіб, які вчинили втечу з установ

виконання покарань і слідчих ізоляторів, та засуджених, які ухиляються від покарань, не пов'язаних з позбавленням волі;

– виявляти, припиняти кримінальні правопорушення, вчинені в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, брати участь в їх розкритті у порядку, встановленому Кримінальним процесуальним кодексом України;

– брати участь у боротьбі з тероризмом у межах своїх повноважень;

– виявляти причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень і порушень режиму в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах, а також вчиненню кримінальних правопорушень засудженими до покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, вживати в межах своїх повноважень заходів до їх усунення;

– створювати належні умови для тримання засуджених і осіб, узятих під варту, їх комунально-побутового і медико-санітарного забезпечення;

– організовувати загальноосвітнє і професійно-технічне навчання засуджених та залучати їх до праці;

– забезпечувати додержання вимог законодавства з охорони державної таємниці, праці та навколишнього середовища, санітарно-епідеміологічного нагляду і правил пожежної безпеки;

– здійснювати контроль за поведінкою осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням або умовно-достроково;

– забезпечувати правовий і соціальний захист персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України та членів їхніх сімей; здійснювати інші повноваження, передбачені законом [230].

Посадові і службові особи органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів мають право:

– вимагати від засуджених, осіб, узятих під варту, та інших осіб, які перебувають на території та в приміщеннях органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, додержання норм кримінально-виконавчого законодавства;

– проводити огляд і обшук засуджених та осіб, узятих під варту, їхніх речей, огляд інших осіб та їхніх речей, транспортних засобів, які знаходяться на територіях установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, підприємств установ виконання покарань і на прилеглих до них територіях, на яких установлені режимні вимоги, а також вилучати заборонені для використання в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах речі та документи;

– тимчасово обмежувати або забороняти відповідно до законодавства рух транспорту на прилеглих до установ виконання покарань та слідчих ізоляторів територіях, не допускати громадян на ці території або зобов'язувати їх там залишатися чи покинути ці території з метою додержання вимог режиму, захисту життя і здоров'я громадян;

– у разі здійснення заходів щодо розшуку та затримання засуджених і осіб, узятих під варту, які вчинили втечу, або засуджених, які ухиляються від відбування покарання, у місцях, де імовірна їх поява:

а) входити безперешкодно в будь-який час доби на територію і в приміщення підприємств, установ і організацій, а за згодою власників – також у жилі та підсобні приміщення громадян і перебувати в них;

б) зупиняти та проводити огляд транспортних засобів;

в) перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу;

г) затримувати і доставляти до правоохоронних органів осіб, які розшукуються;

г) проводити особистий огляд затриманих осіб та речей, що знаходяться при них;

– одержувати безперешкодно від підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та об'єднань громадян відомості, матеріали та іншу допомогу, необхідні для виконання покладених завдань;

– запроваджувати в установленому законом порядку режим особливих умов в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах;

– застосовувати і використовувати фізичну силу, спеціальні засоби і



зброю на підставах і в порядку, передбачених Законом України «Про Національну поліцію» та іншими законами України;

– здійснювати оперативно-розшукові заходи згідно із законами України;

– складати протоколи про адміністративні правопорушення, здійснювати адміністративне затримання і застосовувати інші заходи, передбачені законодавством про адміністративні правопорушення;

– проводити медичний огляд засуджених і осіб, узятих під варту, з метою виявлення фактів вживання спиртних напоїв, наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи інших засобів, що одурманюють, призначати медичне обстеження засуджених;

– використовувати засоби масової інформації для розшуку засуджених і осіб, узятих під варту, які вчинили втечу;

– приймати згідно із законом у володіння і користування від установ, організацій і підприємств незалежно від форм власності, а також громадян матеріально-технічні ресурси, кошти і майно;

– користуватися безоплатно при виконанні службових обов'язків усіма видами міського пасажирського транспорту загального користування (крім таксі), залізничного і водного транспорту приміського сполучення та автобусами приміських маршрутів;

– здійснювати інші права, передбачені законом [230].

Аналіз правового статусу працівника ДКВС України надає нам можливість говорити про наступні групи та особливості обов'язків та прав:

1. 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.

2. Передбачені законом обов'язки корелюються та обумовлюють

обов'язки керівників установ та органів не тільки враховувати їх у своїй діяльності, а й прямо їх забезпечувати та дотримуватись.

3. 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.

4. Аналіз прав також засвідчує їх широке втручання в сферу прав людини, що, на наш погляд, 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 їх діяльності, щоправда, здебільшого орієнтованими на кримінально-виконавчу (а не адміністративну) функцію. Тому дана група прав та обов'язків не може вважатися якимось особливим орієнтиром діяльності керівників.

Наступною групою прав та обов'язків, які забезпечують саме специфікацію управлінської діяльності, є положення, які стосуються діяльності керівників різного рівня в системі виконання покарань. Натомість, слід зауважити, 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 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. Поряд із цим допускаємо, що означена посадова особа продовжує користуватись правами та обов'язками, що були прописані для керівника Державної пенітенціарної служби України. Ретроспективний аналіз Положення Про Державну пенітенціарну службу України засвідчує, що керівник цього відомства:

– очолює ДПтС України, здійснює керівництво її діяльністю, представляє ДПтС України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами, організаціями в Україні та за її межами;

– вносить на розгляд Міністра юстиції пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, розроблені ДПтС України проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, а також позицію щодо проектів, розробниками яких є інші міністерства;

– вносить на розгляд Міністра юстиції проекти нормативно-правових актів Мін'юсту з питань, що належать до компетенції ДПтС України;

– забезпечує виконання ДПтС України Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів Мін'юсту з питань, що належать до компетенції ДПтС України, та доручень Міністра юстиції;

– подає на затвердження Міністру юстиції плани роботи ДПтС України;

– звітує перед Міністром юстиції про виконання планів роботи ДПтС України та покладених на неї завдань, про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності ДПтС України, органів і установ, а також про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях;

– вносить на розгляд Міністра юстиції пропозиції щодо призначення на посаду та звільнення з посади своїх заступників;

– розподіляє обов'язки між своїми заступниками;

– затверджує штатний розпис та кошторис територіальних органів управління ДПтС України;

– вносить Міністрові юстиції пропозиції щодо утворення у межах граничної чисельності персоналу апарату ДПтС України та коштів, передбачених на її утримання, а також щодо ліквідації, реорганізації

Кабінетом Міністрів України територіальних органів управління ДПтС України;

– призначає на посаду та звільняє з посади за погодженням з Міністром юстиції керівників і заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату ДПтС України, призначає на посаду та звільняє з посади персонал апарату ДПтС України;

– призначає на посаду за погодженням з Міністром юстиції та головами відповідних місцевих держадміністрацій, звільняє з посади керівників територіальних органів управління ДПтС України;

– призначає на посаду за погодженням з Міністром юстиції, звільняє з посади заступників керівників територіальних органів управління ДПтС України;

– затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату ДПтС України; утворює підрозділи кримінально-виконавчої інспекції, установи виконання покарань, слідчі ізолятори, воєнізовані формування, навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, підприємства установ виконання покарань, інші підприємства, установи та організації для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби, затверджує їх положення (статути), в установленому порядку призначає на посаду та звільняє з посади їх керівників, здійснює в межах повноважень, передбачених законом, інші функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери її управління;

– у встановленому порядку вносить подання щодо представлення персоналу апарату ДПтС України, її територіальних органів управління до відзначення державними нагородами; установлює відповідно до законодавства заохочувальні відзнаки ДПтС України, нагороджує ними персонал органів і установ;

– присвоює відповідні ранги державним службовцям; присвоює в установленому порядку спеціальні звання рядового, молодшого, середнього і старшого начальницького складу особам, які проходять службу в

ДПтС України, органах і установах, вносить за погодженням з Міністром юстиції Президентіві України подання про присвоєння вищих спеціальних звань;

– укладає контракти про проходження служби в ДПтС України, органах і установах, призначає на посади за конкурсом; запроваджує в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах режим особливих умов, залучає в разі потреби додаткові сили і засоби органів та підрозділів МВС для припинення в них групових протиправних дій та ліквідації їх наслідків, інформує про такі заходи Міністра юстиції; забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті ДПтС України;

– затверджує за погодженням із Міністром юстиції структуру територіальних органів управління ДПтС України, органів і установ;

– забезпечує взаємодію ДПтС України із визначеним Міністром юстиції структурним підрозділом Міністерства;

– забезпечує дотримання встановленого Міністром юстиції порядку обміну інформацією між Мін'юстом та ДПтС України і вчасність її подання;

– здійснює інші повноваження, визначені законом [252].

Отже, бачимо, дане положення тільки в загальному вигляді визначає засади управлінської діяльності керівника центрального рівня служби виконання покарань. 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 ступеню 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.

### **2.2.3. Організаційно-правові основи управління та правовий статус керівників міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та конкретних установ**

Глибокі соціально-економічні і політичні перетворення в Україні пов'язані з реалізацією офіційно проголошеного курсу на інтеграцію до Європи та необхідністю приведення норм і стандартів внутрішнього життя нашого суспільства у відповідність до норм і стандартів Європи. Виконання рекомендацій Ради Європи щодо дотримання вимог Європейських в'язничних правил привели до змін в кримінальній та кримінально-виконавчій політиці держави і, як наслідок, до реформування правових та організаційних засад діяльності органів та установ виконання покарань з метою приведення їх у відповідність до світових стандартів. Відповідні реформи пенітенціарної системи є важливими кроками на шляху до європейської інтеграції.

Необхідно наголосити на тому, що реформування пенітенціарної системи України є невід'ємною складовою адміністративної реформи, яка покликана оптимізувати систему управління органами та установами

виконання покарань, упорядкувати взаємовідносини органів влади різних ієрархічних рівнів, а в кінцевому результаті – вивести систему покарань із кризового стану. Удосконалення законодавства у напрямку посилення захисту прав і свобод громадянина та забезпечення виконання кримінальних покарань вимагають насамперед чіткого визначення структури пенітенціарної системи, теоретичного обґрунтування сутності правового статусу органів і установ виконання покарань, шляхів та напрямків удосконалення їх діяльності [104, с. 35].

Наявний комплекс проблем діяльності пенітенціарної системи України певною мірою обумовлений недостатнім науковим обґрунтуванням з позицій теорії управління та адміністративного права, тому актуальність підпкнута пов'язана, по-перше, з необхідністю аналізу положень чинного законодавства щодо діяльності територіальних органів Міністерства юстиції – міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації (далі – міжрегіональні управління) з метою виявлення проблемних та недостатньо врегульованих питань правового та організаційного їх забезпечення; по-друге, з потребою у розробці науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення діяльності міжрегіональних управлінь для досягнення цілей, визначених чинним законодавством.

Залежно від порядку утворення законодавство розрізняє статус самих територіальних органів центральних органів виконавчої влади. В одному випадку територіальні органи міністерства можуть утворюватися як юридичні особи публічного права. При цьому вони ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра Кабінетом Міністрів України в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства. В іншому випадку територіальні органи міністерства можуть утворюватися, ліквідовуватися, реорганізовуватися міністром як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи, за погодженням із Кабінетом Міністрів України [149, с. 31].

Утворення територіальних органів Міністерства юстиції (міжрегіональних управлінь) не було одноразовим актом, а стало результатом перманентних перетворень організаційно-правових основ діяльності системи виконання кримінальних покарань протягом усього періоду її існування. Так, відповідно до статті 9 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України центральним органом виконавчої влади з питань виконання покарань утворюються територіальні органи управління – управління (відділи) в Автономній Республіці Крим, областях, місті Києві та Київській області, місті Севастополі. Та відповідно до постанови Кабінету Міністрів № 348 від 18 травня 2016 р. «Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції» ліквідовуються як юридичні особи публічного права 24 територіальні органи (обласні) управління Державної пенітенціарної служби та утворюються як юридичні особи публічного права територіальні органи Міністерства юстиції – шість міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації [292]. Такі ж розбіжності зустрічаються і в низці інших положень нормативно-правових актів, що здійснюють організаційно-правове забезпечення діяльності міжрегіональних управлінь та визначають їх правовий статус.

Так, у п. 1 «Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563 [285], зазначено, що територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи,



якщо це передбачено положенням про міністерство та інший центральний орган виконавчої влади.

Отже, звертаємо увагу на те, що утворення міжрегіональних управлінь як територіальних органів Міністерства юстиції має бути передбачено у Положенні про Міністерство юстиції. Але в даному Положенні, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228, про утворення міжрегіональних управлінь як територіальних органів взагалі мова не йде. У ньому зазначається лише те, що стосується організаційно-управлінської діяльності територіальних органів Міністерства юстиції, а саме:

– Мін'юст відповідно до покладених на нього завдань надає роз'яснення з питань, пов'язаних з діяльністю його територіальних органів, аналізує результати діяльності та вживає заходів для підвищення ефективності функціонування територіальних органів, організовує розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних із діяльністю його територіальних органів, забезпечує контроль за роботою структурних підрозділів територіальних органів Мін'юсту, що забезпечують здійснення повноважень у сфері примусового виконання рішень, та визначає основні напрями діяльності міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації Мін'юсту;

– Мін'юст з метою організації своєї діяльності контролює діяльність територіальних органів Мін'юсту;

– Мін'юст здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи Мін'юсту [256].

Відповідно до першого абзацу п. 3 «Положення про Головні територіальні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі», затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2011 р. № 1707/5 [250], одним із основних завдань Головного територіального управління юстиції є реалізація державної політики у сфері пробації, що не

відповідає Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України». Зокрема, в ст. 1 вищезначеного Закону зазначено наступне: «На Державну кримінально-виконавчу службу України покладається завдання щодо здійснення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань».

Однак п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 343 «Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» [66] визначено, що Міністерство юстиції є правонаступником Державної пенітенціарної служби, що ліквідується, в частині реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації.

Отже, розглянувши та провівши аналіз вищенаведених нормативно-правових актів, які регулюють діяльність територіальних органів Мін'юсту (міжрегіональних управлінь), доходимо висновку, що нормативно-правова база з даного питання, крім того, що має певні неузгодження, є недостатньою. Зокрема, на сьогоднішній день не розроблено та не затверджено Положення про міжрегіональні управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації.

Таким чином, на нашу думку, утворення міжрегіональних управлінь стало наслідком взаємодії пенітенціарної системи з об'єктивними умовами її функціонування. Особливість адміністративно-територіального поділу України та розташування пенітенціарних закладів, необхідність здійснення контролю за розподілом фінансових ресурсів, спрямованих державою на утримання засуджених та діяльність виправних установ, обумовлюють необхідність здійснення централізованого управління державними органами, що можливо досягти завдяки створенню проміжних управлінських структур, якими є міжрегіональні управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації.

Аналіз місця і ролі міжрегіональних управлінь у системі управління підпорядкованими установами дозволяє дійти наступних висновків.

По-перше, міжрегіональні управління є органами державної влади галузевої компетенції.

По-друге, вони посідають проміжне місце в системі управління між центральним органом виконавчої влади з питань виконання кримінальних покарань та установами і органами виконання покарань та здійснюють безпосереднє управління ними.

Таким чином, міжрегіональні управління є досить важливою ланкою існуючої управлінської системи, тому що саме вони відіграють ключову роль у доведенні державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації до конкретної установи або органу виконання покарань та подальшої реалізації її основних положень.

Міжрегіональні управління виступають як учасниками, так і координаторами розпорядчої кримінально-виконавчої і виробничо-господарської діяльності підпорядкованих підрозділів, а також як основний контролюючий орган. При цьому контроль повинен здійснюватися переважно у формі організаційної та методичної допомоги.

Принципові відмінності в управлінській діяльності міжрегіональних управлінь і підлеглих органів та установ знаходять свій вираз у тому, що діяльність апаратів територіальних органів щодо реалізації їх функцій безпосередньо не пов'язана (за деякими винятками) із засудженими, а також проведенням заходів щодо забезпечення режиму, залученням засуджених до праці тощо, але вона носить організаційний характер і спрямована на створення необхідних умов для ефективного функціонування відповідних органів та установ, діяльність яких носить конкретно виконавчий характер.

Узагальнюючи усе вищевикладене, слід зазначити, що міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації – це юридична особа публічного права, яка є структурним підрозділом галузевої компетенції, повноваження якого поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць, утворюється Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра юстиції для повсякденного управління

установами та органами пенітенціарної системи України з метою організації виконання кримінальних покарань і вирішення завдань, поставлених перед ДКВС України.

Проведене дослідження правових засад діяльності міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації дає можливість дійти наступного висновку: законодавчі акти, які регулюють правовідносини у сфері виконання кримінальних покарань, потребують конкретизації у відомчих нормативних актах, що прямо передбачено у ст. 9 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», де визначено, що територіальні органи управління здійснюють керівництво оперативно-службовою та фінансово-господарською діяльністю підпорядкованих їм органів і установ та виконують функції, передбачені положеннями про територіальні органи управління. Положення про територіальні органи управління затверджуються центральним органом виконавчої влади з питань виконання покарань [230].

У зв'язку із вищевикладеним актуальною є пропозиція щодо розробки і впровадження у практичну діяльність Положення про міжрегіональні управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації, в якому на основі перевірених на практиці та науково обґрунтованих засадах повинні бути уніфіковані організаційно-правові основи діяльності міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації. Актуальність такого нормативно-правового акта підтверджується також висновком про те, що відсутність чітко визначеної компетенції міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації створює численні проблеми в повсякденній діяльності, а це є негативним явищем у правозастосовчій діяльності Міністерства юстиції в цілому, що впливає на права і свободи громадян.

Проведений аналіз організаційно-правового забезпечення діяльності міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та

пробації дозволяє сформулювати наступні напрямки удосконалення їх діяльності:

- визначення реальних, економічно обґрунтованих і соціально значущих цілей і завдань;

- визначення критеріїв ефективності діяльності міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації і підпорядкованих підрозділів, які реально гарантують виконання завдань, поставлених перед ДКВС України;

- удосконалення системи контролю за діяльністю міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації;

- удосконалення внутрішньоорганізаційної діяльності (оновлення схеми розподілу функцій між різними службами міжрегіональних управлінь і підрозділами у складі служб, усунення дублюючих структурних підрозділів тощо);

- розширення системи взаємодії і сприяння діяльності міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації (розширення форм взаємодії, відхід від формалізації благодійної діяльності, формування правової основи для благодійної діяльності громадських та інших організацій, окремих громадян тощо);

- удосконалення управління (виявлення, систематизація і подолання інформаційних бар'єрів між підрозділами міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації; створення належної системи контролю тощо).

Якщо проаналізувати правовий статус керівника конкретної установи, то можемо звернутись до практики функціонування Державної установи «Київський слідчий ізолятор».

Київський слідчий ізолятор (далі – слідчий ізолятор) є державною установою, яка входить до складу Державної кримінально-виконавчої служби України [215].

Органом управління слідчого ізолятора є Міністерство юстиції України. Діяльність слідчого ізолятора контролюється та координується Центральним міжрегіональним управлінням з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції.

Начальник слідчого ізолятора:

- здійснює керівництво та організовує роботу слідчого ізолятора;
- персонально відповідає за виконання покладених на слідчий ізолятор завдань і функцій, дотримання штатної та фінансової дисципліни;
- діє без довіреності від імені слідчого ізолятора, представляє його в усіх державних органах, підприємствах, установах та організаціях, а також у судах України;
- розробляє та подає на затвердження до управління план роботи слідчого ізолятора, розглядає та затверджує плани роботи його структурних підрозділів;
- визначає пріоритетні напрямки діяльності слідчого ізолятора, відповідно до своєї компетенції видає накази та розпорядження; розподіляє функції і повноваження своїх заступників та начальників структурних підрозділів слідчого ізолятора; затверджує склад атестаційної комісії слідчого ізолятора;
- забезпечує постійний контроль за станом оперативної обстановки;
- здійснює прогнозування та аналізує стан оперативно-службової, фінансово-господарської діяльності слідчого ізолятора, а також розвитку його соціальної сфери;
- підбиває підсумки діяльності слідчого ізолятора, розглядає матеріали перевірок стану його роботи та вживає відповідних заходів реагування;
- організовує і контролює проведення у слідчому ізоляторі заходів, спрямованих на виконання вимог нормативно-правових актів щодо порядку та умов тримання осіб, узятих під варту, і засуджених;
- особисто контролює порядок тримання засуджених до довічного позбавлення волі, вироків щодо яких не набрали законної сили, до моменту

направлення їх для подальшого відбування покарання; контролює ефективно застосування сил та засобів, що залучаються для охорони та нагляду за особами, які тримаються у слідчому ізоляторі;

- особисто ставить конкретні завдання особовому складу чергових змін та відділу режиму і охорони під час проведення інструктажу, перевіряє його екіпіровку, забезпеченість спеціальними засобами захисту та активної оборони;

- забезпечує створення належних умов для несення служби та відпочинку;

- організовує і контролює неухильне виконання розпорядку дня для осіб, узятих під варту, і засуджених;

- встановлює єдину систему пропускового режиму в слідчому ізоляторі, затверджує порядок його здійснення;

- організовує роботу всіх служб слідчого ізолятора за єдиним розпорядком дня;

- у визначеному порядку здійснює контроль за своєчасним проведенням технічних оглядів, обшуків приміщень, камер, особистих обшуків осіб, узятих під варту, і засуджених, а також огляду території слідчого ізолятора;

- організовує проведення контрольних обшуків;

- у встановленому нормативно-правовими актами порядку за участю персоналу слідчого ізолятора, який відповідає за стан інженерно-технічних засобів охорони, систематично здійснює огляди їх стану, сигналізації та зв'язку;

- організовує та здійснює перевірки діяльності персоналу слідчого ізолятора;

- вимагає від нього належного виконання своїх функціональних обов'язків, підвищеної пильності, дотримання службової дисципліни та законності, вживає відповідних заходів реагування;

– організовує і забезпечує проведення у слідчому ізоляторі необхідних оперативно-розшукових заходів з метою попередження та виявлення злочинів;

– негайно звільняє з-під варти підозрюваного, обвинуваченого, стосовно якого на день закінчення строку дії ухвали слідчого судді, суду про тримання під вартою або закінчення строку тримання під вартою, встановленого Кримінальним процесуальним кодексом України, не надійшла ухвала слідчого судді, суду про продовження такого строку;

– при цьому надсилає повідомлення особі чи органу, які здійснюють кримінальне провадження, та відповідному прокурору, який здійснює нагляд за додержанням законів при проведенні досудового розслідування;

– у порядку, встановленому нормативно-правовими актами, є головою комісії з розгляду питань, пов'язаних з представленням засуджених до умовно-дострокового звільнення від покарання, заміни невідбутої частини покарання більш м'яким, направлення матеріалів на помилування та встановлення адміністративного нагляду;

– організовує і контролює продовольче забезпечення осіб, які тримаються у слідчому ізоляторі, своєчасне якісне їх харчування за єдиними нормами, встановленими нормативно-правовими актами, надання кожній особі індивідуального спального місця, забезпечення постільними речами і мийними засобами, банно-пральне та медичне обслуговування відповідно до чинного законодавства;

– у встановленому порядку призначає на посади, переміщує та звільняє персонал слідчого ізолятора з посад, що належать до номенклатури слідчого ізолятора;

– у порядку, встановленому нормативно-правовими актами, присвоює персоналу слідчого ізолятора спеціальні звання; заохочує персонал слідчого ізолятора, а також накладає на нього стягнення за порушення службової дисципліни;



– забезпечує виконання підпорядкованим персоналом вимог антикорупційного законодавства; здійснює інші повноваження, визначені законами України, іншими нормативно-правовими актами [215].

Узагальнюючий аналіз правового статусу начальника (керівника) слідчого ізолятора засвідчує факт досить детальної регламентації сфери організаційної відповідальності цього посадовця. Саме рівень конкретної установи зрештою стає тим орієнтиром, який формує пріоритети для організаційної та управлінської діяльності керівників вищого рівня, однак, як зазначалось вище, вважаємо за необхідне уніфікувати управлінські алгоритми діяльності керівників конкретно взятих установ або органів. З цією метою пропонуємо 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.

### **2.3. Правове регулювання діяльності керівника в системі виконання покарань**

Діяльність будь-якого службовця повинна здійснюватися, ґрунтуючись винятково на нормах права. Такий стан є природним і закономірним, адже тільки в нормах відповідного законодавства сформовані засади статусу, повноваження, відповідальність, межі допустимої поведінки тощо і саме правові норми формують у конкретного посадовця розуміння своєї місії, завдання та можливості, надані державою. Учені, які вже здійснили наукову розробку пенітенціарного управління, а також адміністрування окремих напрямків функціонування установ та органів виконання покарань, також надавали власні теоретичні бачення щодо правового регулювання в досліджуваних сферах. Наведемо деякі з них. На

думку Є. Ю. Бараша, правове регулювання управління в органах та установах виконання покарань представлене законами, іншими актами Верховної Ради України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими актами центральних органів виконавчої влади [14, с. 234].

Пузирний В. Ф. розуміння правового регулювання адміністративної діяльності в установах та органах ДКВС України пов'язує із державно-владним, спеціально-юридичним механізмом впливу, який здійснюється з метою формування, упорядкування, корегування та трансформації відносин у сфері виконання покарань, які мають адміністративно-правову природу і обумовлені їхнім управлінським та юрисдикційним змістом [314, с. 105].

Муравйов К. В. зазначає, що правові засади реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань слід розуміти як систему нормативно-правових актів, якими визначаються юридичні підстави, порядок та межі та ключові орієнтири, з урахуванням яких відбувається здійснення даної політики [167, с. 112].

Галай А. О., використавши дослідження В. М. Плішкіна [214, с. 589], визначив такі завдання правового забезпечення функціонування персоналу установ виконання покарання:

- нормативно-правове закріплення цілей діяльності персоналу установ виконання покарання;
- забезпечення чіткого розподілу функцій та соціальних ролей персоналу установ виконання покарання, їх прав та обов'язків, створення системи взаємозв'язку управлінських відносин у цій сфері;
- розмежування і розподілу збирання, обробки інформації й надсилання результатів її аналізу на різні рівні організаційної структури;
- раціональної побудови системи прийняття рішень у системі і точного співвіднесення її з інститутом відповідальності персоналу;

- нормативного визначення компетенції посадових осіб персоналу установ виконання покарання при прийнятті ними управлінських рішень;
- упорядкування: розподілу часу, необхідного для виконання управлінських функцій працівниками; зв'язку результатів праці з точними критеріями її оцінки, в тому числі з розміром оплати, системою заохочення тощо [47, с. 126–127].

Гречанюк С. К., досліджуючи питання взаємодії, зазначав, що правове регулювання спільної діяльності органів та установ ДПтС України з державними та неурядовими інституціями можна визначити як державно-владний вплив на відносини, що склалися з приводу організації взаємодії зазначених суб'єктів, який здійснюється за допомогою всієї системи юридичних засобів з метою їхнього впорядкування та закріплення, на базі якого формується юридична основа для організації спільної діяльності учасників регулятивних відносин та досягнення визначених цілей [55, с. 116].

Дещо нетиповою є позиція В. Г. Хирного, який зазначає, що масив правових актів, які діють у сфері пенітенціарної системи, прийнятих останніми роками, є значним, але про повну та якісну регламентацію діяльності в пенітенціарній сфері говорити ще рано, оскільки багато правовідносин поки що залишаються за межами правового регулювання. Тобто у чинному законодавстві немає чітко визначеного та узгодженого переліку нормативно-правових актів, які є правовою основою і регулюють діяльність пенітенціарної системи України. На сьогоднішній день питання організації та управління знаходять своє правове закріплення головним чином у положеннях, що встановлюють правовий статус органу управління та усіх структурних ланок даної системи на усіх її рівнях [367, с. 7].

Поняття «правове забезпечення управління» включає його нормативне регулювання і виконання права як засобу управління стосовно конкретної сфери практики. Воно розуміє під цим також сприяння пошуку шляхів удосконалення існуючих та створюваних нових правових норм,

необхідних для виконання принципово нових завдань управління. Правове забезпечення управління можна визначити як створення та підтримку в необхідних межах конструктивних організаційно-функціональних характеристик систем управління за допомогою впорядковуючого впливу всього арсеналу юридичних засобів [214, с. 587]. Отже, зробимо деякі висновки:

1. Вчені, які змістовно та комплексно досліджують питання пенітенціарного управління та адміністрування процедур виконання покарань, мають схожі погляди на категорію правового регулювання та правового забезпечення цих процесів. Однак у роботах деяких вчених зустрічаються підходи, які свідчать про невпевненість авторів щодо цілісності та завершеності формування системи нормативно-правового регулювання адміністративних процесів у системі виконання покарань.

2. Правове регулювання (забезпечення) діяльності керівника в системі виконання покарань – публічно-владний вплив на відносини, які складаються в системі виконання покарань з приводу здійснення управлінських заходів, а також формування та реалізації управлінських повноважень окремою категорією посадових осіб пенітенціарної служби - керівниками, який з метою їх впорядкування та фіксації набув 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.

На продовження сказаного зауважимо, що законодавство в сфері організації та управління пенітенціарною системою в Україні регулює різноманітні відносини, що мають загальний, галузевий, міжгалузевий характер, територіальний аспект тощо. Створення такої організаційно-управлінської системи обмежується відсутністю стабільної, внутрішньоузгодженої системи законодавства, необхідного для чіткого визначення організації, функцій, повноважень суб'єктів управління [3,

с. 312]. Дійсно, складні правові відносини досить специфічного процесу – організації виконання та відбування покарань – потребують системного правового забезпечення, причому важливим є той факт, що в умовах перманентних змін необхідно правдиво визнавати потребу у формуванні нової галузі права, яка унормувала усі питання означеного процесу.

Селіверстов В. І. вважає за можливе виділити діяльність адміністрації в сфері забезпечення організації виконання-відбування покарання, діяльність персоналу із залучення засуджених до праці, виробничо-господарську і фінансову діяльність, соціально-педагогічну діяльність, що включає в себе проведення виховної роботи і навчання засуджених, діяльність з їх матеріально-побутового забезпечення і медичного обслуговування [360, с. 362].

Тобто автор формує основні напрямки функціонування установи виконання покарань і кожен з цих напрямків потребує повноцінного правового втручання та регулювання. З цього приводу слід додати, що останнім часом все частіше мова заходить про відмежування різних галузей правового регулювання у сфері виконання та відбування покарань і необхідності виокремлення самостійної галузі – пенітенціарного права. Зважаючи на те, що питання пенітенціарного управління також прямо пов'язані з галуззю відповідного правового регулювання, нам необхідно з'ясувати, чи насправді є достатні підстави говорити про пенітенціарне право як належну комплексну основу організації процесу виконання та відбування покарань.

Сіліч Є. Г. зазначає, що правовідносини, які виникають у пенітенціарній сфері – це суспільні відносини, що регулюються нормами чинного законодавства з приводу виконання та відбування покарань, вдосконалення законодавства в пенітенціарній сфері та покращення пенітенціарної системи, основним і обов'язковим об'єктом яких є пенітенціарна служба [336, с. 437].

Пенітенціарне право також можна розглядати і в більш широкому сенсі. На погляд С. М. Оганесяна, в широкому сенсі пенітенціарне право включає в себе також норми, які стосуються за своєю юридичною природою не тільки кримінально-виконавчого права, але й інших галузей права, норми яких та галузева приналежність яких визначається неоднозначно. Наприклад, питання управління пенітенціарними установами, організаційно-правові основи діяльності пенітенціарних установ, порядок проходження служби співробітниками пенітенціарних органів і установ входять у предмет регулювання адміністративного права. Під час виконання покарання діють в певній мірі норми трудового права (умови праці робітника і службовця пенітенціарних органів і установ), сімейного і цивільного права [184, с. 32].

Під час визначення предмета науки КВП необхідно виходити з правової точки зору, відповідно до якої усяке покарання є вторгненням у сферу правових благ особистості, а його зміст становить сукупність правообмежень і не більш того. Тому предметом науки КВП повинне бути вивчення сутності і змісту діяльності з виконання покарань, що дозволить віддати належне юридичній природі процесу виконання покарання, досліджувати правове регулювання діяльності органів та установ виконання покараь, звільнитися від змішання правових, педагогічних і економічних аспектів цієї діяльності. Якщо ж виходити за рамки дослідження процесів виконання відбування покарання, то це вже буде не кримінально-виконавче, а пенітенціарне право, існування якого проблематично тому, що ще в двадцяті роки ХХ ст. було відзначено, що за сучасного стану наук мати пенітенціарні знання в цілому криміналіст не в змозі. Для цього йому довелося б одночасно бути і психологом, і лікарем, і психіатром, і інженером, і агрономом, і педагогом [116, с. 8]. На тлі цього твердження можемо чітко та обґрунтовано констатувати, що час, коли працівник пенітенціарної сфери повинен бути фахівцем з великим набором правових

засобів та вмінь, настав і саме таким повинен бути сучасний менеджер у системі виконання покарань.

Пенітенціарне право в широкому сенсі - це комплексна галузь права, що включає в себе норми власне кримінально-виконавчого права, норми адміністративного права в частині управління пенітенціарними установами, організаційно-правових основ діяльності пенітенціарних установ, порядку проходження служби співробітниками пенітенціарних органів і установ, норми деяких інших галузей права (трудового, сімейного, цивільного), а також норми міжгалузевого інституту утримання під вартою підозрюваних і обвинувачених у вчиненні злочинів осіб [184, с. 33].

Дослідивши окремі позиції вчених щодо предмета кримінально-виконавчого права, С. К. Гречанюк дійшов висновку про необхідність висловлення заперечення про віднесення до предмета цієї галузі регулювання діяльності органів та установ виконання покарань, адже внутрішньоорганізаційна діяльність та її визначення місця даних органів та установ у системі органів виконавчої влади відноситься до предмета адміністративного права. Зважаючи на комплексність регулювання, на часі розмежування пенітенціарної та управлінської складової діяльності установ та органів виконання покарань. Причому саме предмет кримінально-виконавчого права (без організаційної складової) має бути основою пенітенціарної науки. А управлінська складова – повністю повинна бути віднесена до предмета адміністративного права [55, с. 53].

Отже, думки щодо необхідності формування самостійного пенітенціарного права, норми якого б визначали основи виконання та відбування покарань, є досить справедливими та обґрунтованими. Ми підтримуємо такі наукові сентенції та зауважуємо, що врахування положень пенітенціарії є обов'язковим для діяльності керівників у системі виконання покарань і є основою для пенітенціарного управління. Таке твердження цілком відповідає положенням міжнародним пенітенціарним стандартам, а саме у п. 72 Європейських пенітенціарних правил зазначено, що управління

пенітенціарними закладами мусить здійснюватися в етичному контексті, у рамках якого визнається, що до ув'язнених необхідно ставитися гуманно та з повагою до невід'ємної гідності людини. Персонал має демонструвати чітке усвідомлення мети пенітенціарної системи. Керівництво повинно заохочувати лідерство для кращого досягнення цієї мети. Обов'язки персоналу ширші за обов'язки простих охоронців і повинні враховувати необхідність сприяти поверненню ув'язнених до суспільства після відбування покарання на основі програми позитивної мотивації та допомоги. У своїй роботі персонал мусить дотримуватися високих професійних та особистих стандартів [83].

На практиці ж, незважаючи на взяті зобов'язання та намагання сформувати принципово нову систему роботи та поведіння із засудженими, нинішня пенітенціарна служба, а також її керівництво продовжує працювати за старими шаблонами. Правове забезпечення її функціонування не дозволяє говорити про принципово нові методи та форми роботи. Якщо звернутися до системи правових документів, які регулюють цю сферу, можемо констатувати її сталість та незмінність, незважаючи на досить різючі зміни у багатьох суспільних сферах. Крім того, постійні організаційні зміни, що відбуваються в самій структурі, щонайменше не приводять до позитивних змін, а здебільшого навпаки вносять плутанину серед управлінських (організаційних) ланок та дозволяють уникнути відповідальності відповідним посадовцям.

Система правових актів щодо організації управління в системі виконання покарань також піддавалась досить ґрунтовному аналізу. Тут слід говорити про те, що у наукових роботах є достатня кількість характеристик та класифікацій за різними критеріями.

Система нормативно-правового регулювання управління в ДКВС України як взаємопов'язана система законодавчих актів та підзаконних нормативних актів створює правову основу функціонування органів та установ ДКВС України. Мова йде про міжнародні правові акти,



Конституцію України, закони України, укази Президента України та постанови КМУ, які визначають статус ДКВС України, основні напрями її діяльності та ін., а також відомчі нормативні акти у формі наказів, положень, статутів, правил, інструкцій. Наведені нормативно-правові акти є складовою конституційного, кримінально-виконавчого, адміністративного законодавства, оскільки вони пов'язані з функціонуванням та проходженням служби в органах та установах виконання покарань. Така система нормативно-правових актів закріплює статус ДКВС України, структуру органів та установ, декларує правові основи організації та діяльності ДКВС України, її завдання й повноваження [14, с. 182–183].

Класичною видається класифікація нормативних правових актів у залежності від їх юридичної сили (у такому випадку виділяються: міжнародні правові акти, які в установленому порядку імплементовані в систему законодавства України, Конституція України, закони України, підзаконні нормативно-правові акти, відомчі нормативні акти). За масштабом та конкретністю регулювання питань, нормативно-правові акти, які регулюють питання взаємодії органів та установ ДПтС України з державними та неурядовими інституціями, можна розподілити на концептуальні та конкретно-організаційні. За суб'єктами взаємодії нормативно-правові акти можуть бути розподілені на нормативно-правові акти, які регулюють питання взаємодії органів та установ ДПтС України:

- з державними органами (правоохоронними, а також тими, які не належать до системи правоохоронних);
- з неурядовими інституціями (громадськими, релігійними, правозахисними організаціями, приватними підприємцями тощо).

За напрямками взаємодії нормативно-правові акти можуть бути розподілені на нормативно-правові акти, які регулюють питання:

- проведення спільних заходів;
- обміну інформацією;
- організації громадського та іншого контролю тощо;

У залежності від спрямування конкретних спільних заходів взаємодія може бути організована для:

- правозахисту засуджених;
- реабілітуючого впливу на засуджених;
- боротьби зі злочинністю (в т.ч. серед засуджених);
- медичного обслуговування тощо [54, с. 117–118].

Пузирний В. Ф., зі свого боку, зауважував, що, незважаючи на загальноновизнану характеристику адміністративної діяльності, здебільшого врегульованої на підзаконному рівні, система правового регулювання цього виду діяльності в установах та органах виконання покарань зосереджується у різних за юридичною силою правових актах (законах та кодексах України), а також міжнародних правових стандартах. Причому різні аспекти цього виду діяльності врегульовані у документах різного галузевого спрямування (передусім, у нормах адміністративного та кримінально-виконавчого права) [314, с. 116].

Зважаючи на те, що діяльність керівника по суті є частиною усієї адміністративної діяльності, що здійснюється в системі виконання покарань, такий підхід можемо вважати досить вдалим та справедливим. Саме ґрунтуючись на ньому, можемо проаналізувати положення основних та систематизувати інші нормативно-праві акти, які стосуються діяльності керівника в системі виконання покарань.

Конституція України встановлює та закріплює основоположні засади діяльності ДКВС України та її посадових осіб, втілює основні гарантії здійснення конституційних прав та свобод людини і громадянина, які є головним сенсом діяльності ДКВС України. Разом з цим Основний Закон України безпосередньо не регулює організацію і порядок діяльності органів та установ ДКВС України, але містить посилення на те, що ці питання визначаються тільки в межах Конституції та законів України [14, с. 171]. Слід сказати, що норми Основного Закону України щодо діяльності керівника в системі виконання покарань переважно обумовлені

визначенням гарантій правового та соціального захисту персоналу правоохоронних органів та органів правопорядку; загальних засад функціонування органів правосуддя та правоохоронних органів; визначення загальних засад забезпечення прав людини в діяльності правоохоронної системи тощо. Звичайно, що положення Конституції України є правовою основою для усіх сфер публічної діяльності, а надто такої важливої і водночас специфічної сфери – виконання покарань. Відсутність конституційних положень щодо системи виконання покарань (навіть у системі юстиції) негативно впливає на сталість функціонування пенітенціарної системи та служби. Для розвитку та деталізації організаційних аспектів сформована система законодавства, а для визначення конкретних адміністративних процедур – система підзаконного правового регулювання.

Головним, і можна його назвати статусним, є Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», який визначає правові основи організації та діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України, її завдання та повноваження [230].

Після утворення Державної пенітенціарної служби України у більшості вчених та практиків не виникало сумнівів, що явище існування двох ідентичних за сутністю служб – є явищем недосконалості юридичної техніки, яке досить швидко буде усунуте законодавцем. Натомість, несподівано концепція співіснування служби – кримінально-виконавчої та по суті керівного органу – Державної пенітенціарної служби України, виявилась тривалою. Тільки поглинання пенітенціарної служби в частині її компетенції та повноважень Міністерством юстиції України змінило ситуацію, але статуси служби та системи до сих пір перебувають у стані недостатньої правової невизначеності. Положення означеного вище закону мають упорядковуючий та організаційний характер і, зважаючи на адміністративно-правову природу, повинні комплексно врегулювати усі без винятку питання функціонування її персоналу, в т.ч. керівників. Принагідно

слід зауважити, що на даний час у Верховні Раді України зареєстрований проект Закону України «Про пенітенціарну систему» (далі – законопроект), який розроблено на базі робочої групи Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України та Міністерства юстиції України з реформування пенітенціарної системи на основі механізмів повного циклу публічної політики у рамках впровадження рекомендацій, підготовлених Місією з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса і викладених у Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (вересень 2015 – лютий 2016) [312].

Відповідно до пояснювальної записки до цього законопроекту ним пропонується оптимізувати структуру пенітенціарної системи, спростити управління сукупністю її підрозділів, зробити її більш гнучкою, оперативною, дієвою, впровадити нові підходи до заохочення її персоналу, запровадити ефективне управління підприємствами установ виконання покарань, а також забезпечити реалізацію заходів, спрямованих на покращення умов відбування покарань та тримання під вартою засуджених та осіб, узятих під варту. Прикінцевими положеннями законопроекту пропонується внести зміни до 48 законодавчих актів, що регулюють діяльність пенітенціарної системи. Зокрема, змінами пропонується включення норм до деяких законів норм щодо права засуджених на психологічний супровід під час відбування покарання у виді обмеження або позбавлення волі; удосконалення порядку застосування до засуджених умовно-дострокового звільнення та заміни покарання більш м'яким (надання органами пробації висновків щодо ризику повторного вчинення кримінального правопорушення засудженими, які претендують на умовно-дострокове звільнення, та заміни покарання більш м'яким; надання атестованому складу пенітенціарної системи можливості у вільний від виконання службових обов'язків час отримувати психологічну та душпастирську допомогу від психологів та капеланів установ; залучення

релігійних організацій до реалізації пробаційних програм; надання органам пробації повноважень щодо сприяння особам, звільненим після позбавлення або обмеження волі, у веденні законослухняного способу життя шляхом надання інформаційних та консультаційних послуг, залучати до заходів соціально-виховного впливу у взаємодії з іншими державними органами та установами, громадськими організаціями [312].

Поверхневий аналіз даного законопроекту свідчить про збільшення впливу норм кримінально-виконавчого права на регулювання організаційних аспектів процесу функціонування установ та органів виконання покарань, що ми находимо неприпустимим. В якості аргументації такої позиції зауважуємо те, що саме норми Кримінально-виконавчого кодексу повністю та системно урегулювали питання виконання та відбування покарань. Якраз для того, щоб систематизувати норми в одному документі був прийнятий цей документ, а формування додаткових законів кримінально-виконавчого змісту ускладнюватиме систему кримінально-виконавчого законодавства.

Саме тому можемо зауважити, що розробка правових документів регуляторного змісту повинна здійснюватися на вкрай виважених основах з чітким уявленням про наслідки їх реалізації.

Повертаючись до питання законодавчого регулювання діяльності кримінально-виконавчої служби, слід вказати на норми, які стосуються діяльності керівника в цій службі.

Отже, основними принципами діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України є:

- 1) законність;
- 2) повага та дотримання прав і свобод людини та громадянина;
- 3) гуманізм;
- 4) позапартійність;
- 5) єдиноначальність;
- 6) колегіальність при розробці важливих рішень;

7) взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, благодійними і релігійними організаціями;

8) відкритість для демократичного цивільного контролю [230].

Звичайно, що принципи єдині для усієї служби, однак саме в них ми можемо побачити орієнтири для здійснення керівного впливу, що відображено в принципах єдиноначальності та колегіальності розроблення важливих рішень. Тому, система принципів, закріплених у нормах закону України «Про ДКВС України», є своєрідними гарантіями та основою для діяльності керівників усіх рівнів у частині відповідальності за очікуваний від їхньої роботи, результату.

Статті 4-5 означеного закону також ставлять певні особливі вимоги до діяльності керівників: в нормах чітко встановлені вимоги щодо орієнтира управлінського впливу до персоналу служби на дотримання прав і свобод людини та громадянина, а також повагу до гідності людини і гуманне ставлення до неї. Крім того, служба повинна бути інтегрована в систему правоохоронних органів та публічної адміністрації, що вимагає від керівників перебувати в стані постійної співпраці з усіма зацікавленими інституціями, бути конструктивними, а також готовими до постійного цивільного контролю.

Стаття 6 закону містить відомості про структуру Державної кримінально-виконавчої служби України та її функції. Так, відповідно до закону вона здійснює правозастосовні та правоохоронні функції і складається з центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, його територіальних органів управління, кримінально-виконавчої інспекції, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств установ виконання покарань, інших підприємств, установ і організацій, створених для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України [230].

По суті, визначена у цій статті структура повинна в повному обсязі відтворювати загальну систему керівників у системі виконання покарань, натомість, як нам відомо, структура в нинішньому її вигляді не співпадає з положеннями закону, що відповідно не дає нам можливості говорити про законодавче закріплення системи керівників, а більше того, дає повне право говорити про незаконність нинішньої управлінської вертикалі та структури. Віримо, що алогічність дій щодо ігнорування положень законів і практика вирішення суттєвих для побудови такої важливої служби, як пенітенціарна, на рівні підзаконних правових актів буде припинена. Тим більше практика реалізації таких рішень засвідчила помилковість такого підходу. Проте з метою формування додаткових гарантій діяльності служби виконання покарань пропонуємо частину другу статті шостої Закону України «Про ДКВС України» доповнити словами наступного змісту:

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

Стаття 8 означеного закону містить норму, яка безпосередньо стосується діяльності вищої управлінської ланки служби. Зокрема зазначається, що керівництво Державною кримінально-виконавчою службою України та діяльністю центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, здійснює керівник центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, який несе персональну відповідальність за виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України [230]. Також згадана стаття передбачає, що керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, та його заступників призначає за поданням Прем'єр-міністра України та звільняє з посад Президент України [230].

Наголошуємо, що статусний закон повинен гарантувати персоналу (і зокрема керівному складу) здійснювати свою діяльність в повному обсязі

відповідно до повноважень, а також ґрунтуючись на засадах законності. Саме тому вважаємо практику застосування норм, які наділені нижчою юридичною силою щодо регулювання статусу та інших ключових питань діяльності, неприпустимим і таким, яке здатне підірвати сталі основи функціонування усієї служби, а також поставити під сумнів взагалі легітимність рішень, які приймаються Міністерством юстиції України в частині пенітенціарної служби.

Розділ III «Персонал державної кримінально-виконавчої служби України» Закону, що розглядається, є ключовим для розуміння загальних засад статусу керівника, адже розкриває усі основні вимоги до персоналу, визначає його категорії тощо. У даній ситуації слід вказати, що керівні посадові особи служби по суті є особливою категорією персоналу, що відповідно накладає як загальні знання, вміння, навички, так і особливі, які характерні тільки для діяльності менеджерів.

Розділи IV–V закону розкривають питання прав, обов'язків персоналу, а також його правовий та соціальний захист, що є додатковими гарантіями для можливості реалізації безпосередніх завдань, функцій, повноважень, покладених на службу.

Узагальнення положень цього статусного Закону дозволяє нам зауважити наступне:

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 «мертвих» 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 вважаємо за необхідне вказати 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 (у 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 вважаємо, що питання формування керівної ланки повинно здійснюватися на чітких правилах та стандартах, які повинні бути закріпленими на рівні закону, що рівнозначно стосується модельних питань здійснення управлінського впливу (також основних повноважень, компетенцій тощо).

Урахування інших законодавчих актів (таких як [136; 126; 125; 223; 229; 232; 309; 289; 294; 297; 295; 301; 305; 306; 307]) є безумовно важливим у діяльності керівника, однак для нього має пасивно-регулятивне значення. Тобто норми цих законів ураховуються в діяльності керівника відповідного рівня, проте безпосереднього впливу на його діяльність не спричиняє. Здебільшого їх вплив, їх застосування та врахування у своїй діяльності – це свідчення фаховості та компетентності того чи іншого керівника.

Деталізація положень законів знаходить своє відображення в підзаконних нормативно-правових актах, якими Ю. А. Ведерніков та В. С. Грекул визначають як акти (документи), які видаються компетентними органами або посадовими особами на підставі закону, відповідно до нього, для конкретизації та виконання законодавчих приписів та містять норми права [36, с. 117]. З цього приводу В. Ф. Пузирний справедливо зазначає, що найчисельнішими правовими документами, які врегулювали засади організаційних та процедурних відносин у сфері виконання покарань, є накази Міністерства юстиції України [314, с. 108–109].

Зокрема, такі: Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань (далі – ПВР) [283], Про затвердження Положення про комісію Міністерства юстиції України з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України [255], накази: «Про впорядкування умов оплати праці працівників Державної кримінально-виконавчої служби України, які не мають спеціальних звань» від 17.06.2014 р. № 957/5 [227]; «Про затвердження змін до деяких наказів Міністерства юстиції України з питань реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань» від 24 листопада 2014 р. № 1969/5 [234]; «Про затвердження Порядку інформування установами виконання покарань та слідчими ізоляторами Державної кримінально-виконавчої служби України дипломатичних представництв та (або) консульських установ іноземних держав в Україні стосовно іноземців, узятих під варту, або засуджених, або до яких застосовано тимчасовий чи екстрадиційний арешт» від 2 грудня 2014 р. № 2024/5 [269]; «Про затвердження Порядку організації надання засудженим доступу до глобальної мережі Інтернет» від 19 жовтня 2017 р. № 3233/5 [273]; «Про затвердження Порядку організації надання медичної допомоги засудженим до позбавлення волі» від 15 серпня 2014 р. № 1348/5/572 [274]; «Про затвердження Положення про відомчу пожежну охорону Державної кримінально-виконавчої служби України» від 12 серпня 2014 р. № 1334/5 [249]; «Про затвердження Переліку видів документів, що створюються під час діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України, із зазначенням строків їх зберігання» від 11 липня 2014 р. № 1115/5 [244]; «Про затвердження Порядку організації навчання у загальноосвітніх навчальних закладах при виправних колоніях та слідчих ізоляторах, що належать до сфери управління Державної пенітенціарної служби України» від 10 червня 2014 р. № 691/897/5 [272]; «Про затвердження Положення про Комісію з питань державної політики у сфері виконання кримінальних покарань» від 18 квітня 2014 р. № 670/5 [254]; «Про

затвердження Порядку прийняття та обліку в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події» від 2 лютого 2017 р. № 254/5 [277]; « Про затвердження Порядку здійснення заходів щодо забезпечення безпеки осіб, які тримаються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах» від 25 квітня 2017 р. № 1408/5 [268]; «Про організацію соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими», зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 4 листопада 2013 р. № 300/5 [298]; «Про затвердження Положення про територіальне (міжрегіональне) воєнізоване формування Державної кримінально-виконавчої служби України» від 6 лютого 2017 р. № 292/5 [261]; «Про затвердження Порядку розгляду звернень громадян у Державній кримінально-виконавчій службі України» від 23 липня 2013 р. № 1475/5[281]; «Про затвердження Порядку особистого прийому громадян у міжрегіональних управліннях з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції, установах виконання покарань, слідчих ізоляторах і навчальних закладах Державної кримінально-виконавчої служби України» від 19 грудня 2016 р. № 3698/5 [275]; «Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України», зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 20 березня 2013 р. за № 445/22977 [282]; «Про затвердження Порядку виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт та виправних робіт», зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 19 березня 2013 р. за № 474/5 [265]; «Про затвердження Порядку організації виробничої діяльності та залучення засуджених до суспільно корисної праці на підприємствах виправних центрів, виправних та виховних колоній Державної кримінально-виконавчої служби України», зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 3 січня 2013 р. за № 26/5 [271]; «Про затвердження Порядку взаємодії закладів охорони здоров'я, органів внутрішніх справ, слідчих ізоляторів і виправних центрів щодо забезпечення безперервності лікування препаратами замісної

підтримувальної терапії», зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 22 жовтня 2012 р. за № 821/937/1549/5/156 [263]; «Про затвердження Інструкції про роботу відділів (груп, секторів, старших інспекторів) контролю за виконанням судових рішень установ виконання покарань та слідчих ізоляторів» від 8 червня 2012 р. № 847/5 [240]; «Про затвердження Положення про визначення особам, засудженим до довічного позбавлення волі та позбавлення волі на певний строк, виду колонії, порядок направлення для відбування покарання осіб, засуджених до довічного позбавлення волі, позбавлення волі на певний строк, арешту й обмеження волі, та їх переведення, Положення про центральну та міжрегіональну комісії з питань визначення особам, засудженим до довічного позбавлення волі та позбавлення волі на певний строк, виду колонії, направлення для відбування покарання осіб, засуджених до довічного позбавлення волі, позбавлення волі на певний строк, арешту й обмеження волі, та їх переведення» від 27 лютого 2017 р. № 680/5 [248]; «Про затвердження Інструкції з організації обліку кадрів у Державній кримінально-виконавчій службі України» від 30 серпня 2017 р. № 2771/5 [236]; «Про затвердження норм належності медичного забезпечення для підрозділів територіальних (міжрегіональних) воєнізованих формувань Державної кримінально-виконавчої служби України» від 30 січня 2018 р. № 257/5 [242]; «Про затвердження переліків посад осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, які скорочені та прирівнюються до існуючих посад, та переліку посад осіб рядового і начальницького складу органів, підрозділів, закладів та установ виконання покарань МВС, які прирівнюються до існуючих посад Державної кримінально-виконавчої служби України» від 13 березня 2018 р. № 686/5 [243]; «Про затвердження Переліку заходів щодо реалізації пробаційних програм» від 28 березня 2018 р. № 926/5 [245]; «Про затвердження Переліку посад персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України, який залучається Антитерористичним центром при Службі безпеки України для здійснення заходів щодо запобігання та припинення

злочинів терористичної спрямованості на об'єктах Державної кримінально-виконавчої служби України» від 13 березня 2015 р. № 357/5 [246]; «Про затвердження Переліку посад та порядку встановлення пільгового заліку вилуги років для призначення пенсій особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України» від 10 квітня 2013 р. № 669/5 [247]; «Про затвердження Порядку взаємодії установ виконання покарань, уповноважених органів з питань пробації та суб'єктів соціального патронажу під час підготовки до звільнення осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» від 3 квітня 2018 р. № 974/5/467/609/280 [264]; «Про затвердження Порядку виплати грошового забезпечення та компенсаційних виплат особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України» від 28 березня 2018 р. № 925/5 [266]; «Про затвердження Порядку обчислення стажу служби для виплати надбавки за вилугу років особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України» від 10 вересня 2012 р. № 1341/5 [270]; «Про затвердження Порядку підвищення посадових окладів (тарифних ставок) працівникам установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, підприємств установ виконання покарань Державної кримінально-виконавчої служби України, які не мають спеціальних звань рядового і начальницького складу, за особливі умови праці, пов'язані з роботою із засудженими та особами, що тримаються у слідчих ізоляторах» від 1 грудня 2017 р. № 3841/5 [276]; «Про затвердження Порядку присвоєння спеціальних звань особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України та позбавлення спеціальних звань» від 22 листопада 2016 р. № 3301/5 [278]; «Про затвердження Порядку проведення атестування осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України» від 24 січня 2017 р. № 172/5 [279]; «Про затвердження Порядку проведення службових розслідувань у Державній кримінально-виконавчій службі України» від 12 березня 2015 р. № 356/5 [280]; «Про затвердження схем

тарифних розрядів за посадами осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України» від 13 березня 2018 р. № 685/5 [284]; «Про затвердження Типового положення про уповноважений орган з питань пробації та Типового положення про сектор ювенальної пробації» від 18 серпня 2017 р. № 2649/5 [286]. З приводу такої ситуації досить слушною є думка А. С. Піголкіна про те, що підзаконні акти характеризуються великою чисельністю, гнучкістю, оскільки дозволяють охопити низку дрібниць, особливостей, які не можуть бути врахованими в рамках закону [311, с. 38].

Закономірно, що частина правових документів ДПтС України до сих пір застосовуються на практиці, адже саме за допомогою цих документів урегульовані детальні алгоритми реалізації тих чи інших адміністративних та пенітенціарних процедур ([237; 239; 262; 259; 241; 287] тощо).

Та ж сама закономірність стосується й нормативних актів Державного департаменту України з питань виконання покарань ([225; 235; 257; 258; 260; 302; 253; 238])

Натомість для нашого дослідження постає закономірне запитання, чи відіграють положення нормативних актів Міністерства юстиції ключову роль для правового регулювання діяльності керівників у системі виконання покарань. Таке твердження потребує деталізації через думку А. М. Школик щодо того, що ефективність адміністративно-правового регулювання управлінської діяльності керівника значною мірою залежить від дотримання оптимального балансу між сферою адміністративно-правового регулювання та свободою адміністративного розсуду. Тому основним завданням ефективного адміністративно-правового регулювання управлінської діяльності в цілому є встановлення меж необхідної поведінки її суб'єктів з огляду на задоволення публічного інтересу [377, с. 15].

Так само Є. Ю. Бараш констатує, що юридична сила нормативно-правових актів управління в ДКВС України обумовлюється компетенцією та правовим статусом суб'єктів нормотворчості і визначає їх місце в ієрархії

нормативно-правових актів. Змінюючи територіальні межі дії акта та коло виконавців, суб'єкт нормотворення визначає варіанти правового впливу і на об'єкти управління. Загальнообов'язкові нормативно-правові акти розповсюджують дію норм на всі органи та установи виконання покарань; спеціальні – розповсюджуються на визначені органи та установи; локальні – мають регулятивне значення у середині органу або установи виконання покарань, регулюють службову і трудову діяльність, приймаються керівником у межах наданих повноважень [14, с. 235].

*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).*

Розглядаючи питання правового регулювання керівника в системі виконання покарань, слід також пам'ятати, що сам керівник наділений здатністю до здійснення відомчого правотворення. У даному випадку мова йде про видання індивідуальних актів, за допомогою яких формалізується закріплення управлінського рішення щодо регулювання певного напрямку діяльності органу (установи) виконання покарань.

Керимов Д. А. зазначає, що на відміну від нормативних, індивідуальні акти встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи (розпорядження), які звернені до конкретного індивіда чи юридичної особи,

використовують одноразово і після реалізації припиняють свою дію [120, с. 33]. По суті мова йде про акти управління.

У свою чергу Авер'янов В. Б. здійснив узагальнення існуючих підходів до сутності та змісту поняття «правовий акт управління»:

- це важлива форма управлінської діяльності;
- це управлінське рішення (при цьому термін «рішення» має універсальний характер і встановлює необхідність виконання конкретних дій особами та органами, яким адресоване певне рішення);
- це правові акти, і в такому разі до них можна віднести й акти, що приймаються органами законодавчої влади, місцевого самоврядування, судом, прокуратурою;
- це дії (або волевиявлення), оскільки вони можуть розглядатись як виконання певних дій правостановлюючого або правозастосовного характеру у сфері державного управління;
- це приписи, оскільки реальним змістом правових актів управління є правостановлюючі та правозастосовні приписи;
- це різновид документів (юридичних, службових), оскільки ті приписи, які в них містяться, мають своє документальне оформлення [1, с. 285–288; 65, с. 139]. Дійсно, правові акти індивідуального характеру в діяльності керівника установи (органу) в системі виконання покарань мають усі характерні риси адміністративних актів або правових актів управління.

Бандурка О. М., Тищенко М. М. зазначають про існування нормативних актів управління як актів нормативно-правового характеру, якими встановлюються відповідні правила належної або можливої поведінки у сфері державного управління, розраховані на неодноразове застосування, а також мають типовий, модельний характер. Риси нормативних актів управління:

- а) у них отримують деталізацію та конкретизацію положення законодавчих актів, що прямо чи побічно належать до сфери адміністративно-правового регулювання;



б) можуть визначати типові правила поведінки у сфері державного управління;

в) нормативні акти управління регламентують та уточнюють порядок та особливості взаємодії між учасниками управлінських відносин, уточнюється їх організаційно-правовий статус;

г) має найважливіше значення для належного регулювання багатоманітної адміністративно-процесуальної діяльності, здійснюваної виконавчими органами держави [12, с. 120–121].

Дійсно, необхідність прийняття таких документів обумовлена конкретною службовою обстановкою, що складається в результаті виконання окремих пенітенціарних процедур. Найбільш розповсюдженими актами індивідуальної дії є накази, розпорядження та постанови. Причому особливістю їх видання є потенційна можливість впливу як на поведінку та відносини серед засуджених, так і щодо підлеглого персоналу установ (органів) виконання покарань.

У частині адміністративно-правового регулювання діяльності керівника в системі виконання покарань можливим є застосування досвіду видання індивідуально-функціональних нормативних актів Генеральним прокурором України. Мова йде про необхідність видання наказів про забезпечення діяльності установ та органів ДКВС України щодо організації діяльності з виконання конкретних видів покарань (так звані рамкові накази). 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 ГПУ 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.

Підсумуємо.

1. Правове регулювання (забезпечення) діяльності керівника в системі виконання покарань – публічно-владний вплив на відносини, які складаються в системі виконання покарань з приводу здійснення управлінських заходів, а також формування та реалізації управлінських повноважень окремою категорією посадових осіб пенітенціарної служби - керівниками, який з метою їх впорядкування та фіксації набув 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.

2. 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.

3. Система правового регулювання та забезпечення в загальному вигляді прямо обумовлена формуванням та визнанням існування окремої галузі – пенітенціарного права, думки щодо існування якої в сучасній науці не знаходять одностайності та залишаються дискусійними. Ми дотримуємось позиції про необхідність її формування в якості самостійної галузі і в контексті нашого дослідження зауважуємо, що врахування положень пенітенціарії є обов'язковим для діяльності керівників у системі виконання покарань і є основою для пенітенціарного управління.

4. Положення Конституції України є правовою основою для усіх сфер публічної діяльності, а надто такої важливої і водночас специфічної сфери – виконання покарань. Відсутність конституційних положень щодо системи виконання покарань (навіть в системі юстиції) негативно впливає на сталість функціонування пенітенціарної системи та служби.

5. 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 «мертвих» 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 вважаємо за необхідне вказати 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 (у 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 вважаємо, що питання формування керівної ланки повинно 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).

Також визначена у чинному законі України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» структура повинна в повному обсязі відтворювати загальну систему керівників у системі виконання покарань, натомість, як відомо, структура в нинішньому її вигляді не співпадає з положеннями закону, що відповідно не дає можливості говорити про законодавче закріплення системи керівників, а більше того, дає повне право говорити про незаконність нинішньої управлінської вертикалі та структури. 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. Тим більше практика реалізації таких рішень засвідчила помилковість такого підходу. Тому, з метою формування додаткових гарантій діяльності служби виконання покарань пропонуємо частину другу статті шостої Закону України «Про ДКВС України» доповнити словами наступного змісту:

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

б. 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).

7. У частині адміністративно-правового регулювання діяльності керівника в системі виконання покарань можливим є застосування досвіду видання індивідуально-функціональних нормативних актів Генеральним прокурором України. Мова йде про необхідність видання наказів про забезпечення діяльності установ та органів ДКВС України щодо організації діяльності з виконання конкретних видів покарань (так звані рамкові накази). 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.

#### **2.4. Міжнародні стандарти як основа діяльності пенітенціарного управління**

У сучасних умовах реформування системи виконання покарань та євроінтеграції України надзвичайно важливим є побудова системи пріоритетів розвитку системи на методологічно вірних засадах.

Потреба рухатись у напрямі перетворення абсолютно усіх сфер державної політики досить влучно відзначена у пріоритетах діяльності найбільшої правозахисної коаліції з перетворення України – Реанімаційного

Пакета Реформ, якими визначено, що внаслідок реформування Україна має стати державою:

- зі справедливим правосуддям;
- в якій немає можливостей для корупції та зловживань владою;
- де кожен громадянин знає і може реалізувати свої права;
- де влада – ефективна і підзвітна громадськості [322].

Ми відзначаємо, що ці пріоритети повною мірою стосуються перетворення пенітенціарної системи України.

Адже попри загальну контроверсійність оцінки системи виконання покарань України напередодні її передачі в пряме підпорядкування Міністерству юстиції України у 2014 році, її стан був охарактеризований такими негативними оцінками:

- 75 років не змінювались стандарти функціонування установ виконання покарань;
- структура служби майже не змінювалась протягом 25 років Незалежності;
- українські в'язниці не ефективні, адже побудовані за радянських часів поряд з колишніми індустриальними центрами України, які вже не виконують такої ролі;
- 500 засуджених щорічно вмирають у виправних закладах, в тому числі внаслідок жахливих умов утримання [325].

У таких обставинах надзвичайно важливо не гаяти часу на вигадкування власних «велосипедів» в управлінні в'язничною системою, що Україна робила з часів незалежності, а неухильно інтегрувати міжнародно-правові положення відповідного спрямування. Правило 83 Європейських пенітенціарних правил рекомендує керівництву виправних закладів вводити системи організації та управління, які ґрунтуються на міжнародних та регіональних документах у сфері прав людини [83].

Ось що зазначено з цього приводу у виданні, що містить позицію європейських інституцій щодо управління системами виконання покарань

та видане у 2017 році. Існує перелік міжнародних стандартів у галузі в'язничної діяльності, за якими можна оцінити професіоналізм здійснення й управління пенітенціарної діяльності.

Європейські пенітенціарні правила, стандарти Комітету запобігання катуванням, широке коло етичних та професійних стандартів щодо в'язничної справи є важливим підґрунтям побудови належної професійної діяльності, інструментом її оцінки. В окремих країнах в'язничні системи подекуди йдуть хибним шляхом розуміння міжнародних стандартів як рекомендацій, що протиставляються дійсному стану справ, що спрямовані на позитивне майбутнє. Це дуже оманливе враження, особливо шкідливе для системи державних інституцій, що працюють із обмеженнями прав людини. Міжнародні стандарти мають на меті надати державам приклад правильної організації професійної діяльності, продемонструвати механізм порівняння правильної та хибної професійної поведінки. Їх рекомендаційний характер не означає необов'язковість. Зміст рекомендованості 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 [353, с. 17].

Тому, лише приступаючи до характеристики системи міжнародно-правових стандартів діяльності керівника системи виконання покарань, ми усвідомлюємо перший вагомий висновок у цьому напрямі: 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.

Такі пріоритети мають бути зрозумілими кожному науковцю чи практику, адже забезпечення пріоритетності прав і свобод людини має стати первинним чинником під час визначення державної політики, прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого

самоврядування [170], спрямованість і прикладний характер міжнародних стандартів базується за сферами діяльності, у нашому випадку – пенітенціарної системи.

Орієнтовні завдання такої характеристики вбачаються нами у:

- визначенні кола міжнародних стандартів, що доречно досліджувати в сенсі управлінської діяльності в пенітенціарній системі України;
- визначення змісту міжнародних стандартів, адресованого безпосередньо до в'язничних управлінців;
- формулювання ключових принципів діяльності керівника системи виконання покарань на підставі аналізу цих міжнародних стандартів.

Виходячи із того, що наша праця орієнтована на систему виконання покарань з ізоляцією від суспільства, наша увага буде сфокусована на міжнародно-правові стандарти, що стосуються саме позбавлення волі.

Опрацювання їх широкого кола дозволило нам визначити такий перелік актів, що адресовані в'язничному управлінцю:

- Мінімальні стандартні правила поведження з в'язнями (нові правила Мандели в редакції 2015 року);
- актуальні акти загальносвітового рівня, що стосуються загальних засад управління пенітенціарною системою, серед яких виділимо такі: Процедури ефективного виконання Мінімальних стандартних правил поведження з ув'язненими (резолюція 1984/47 Економічної і Соціальної Ради ООН від 25 травня 1984 р.), Основні принципи поведження з ув'язненими (резолюція 45/111 Генеральної Асамблеї ООН від 14 грудня 1990 р.), Аруська декларація про належну практику утримання у в'язницях (резолюція 1999/27 Економічної і Соціальної Ради ООН від 28 липня 1999 р.), Правила Організації Об'єднаних Націй, що стосуються захисту неповнолітніх, позбавлених волі (резолюція 45/113 Генеральної Асамблеї ООН від 14 грудня 1990 р.) та інші;
- Європейські пенітенціарні правила в редакції 2006 року;



– актуальні рекомендації Ради Європи, що стосуються загальних засад управління пенітенціарною системою, зокрема Європейський кодекс етики для тюремного персоналу, Європейські правила про неповнолітніх правопорушників, до яких застосовуються санкції або заходи, Європейські правила про громадські санкції та заходи, рекомендації щодо персоналу, задіяного у застосуванні санкцій та заходів, вдосконалення реалізації Європейських правил щодо громадських санкцій і заходів, про здійснення виконання покарання у вигляді довічного ув'язнення та інших тривалих термінів ув'язнення, а також інші.

Отже, тривалий еволюційний досвід застосування попередньої редакції Мінімальних стандартних правил поводження з в'язнями 1955 року [164] дозволив виробити погляди на оновлення практики управління пенітенціарними системами. Внаслідок була прийнята нова редакція Правил, що дістала назву «Правила Мандели» [220].

Характеризуючи цілі тюремного ув'язнення, Правила Мандели орієнтують в'язничних управлінців на забезпечення захисту суспільства від злочинів та зниження рецидивізму, що здійснюється шляхом реінтеграції засуджених до самостійного законослухняного життя після звільнення на основі зміцнення їхньої освіти, професійної підготовки та діяльності, корективного, духовного, спортивного, морального, медичного і соціального впливу (правило 4). Це можливо за рахунок максимального наближення в'язничних умов до умов життя на волі та забезпечення при цьому рівноправності в'язнів (правило 5).

Правила Мандели детально характеризують ключові характеристики організації позбавлення волі в пенітенціарних основах, зокрема від прийняття до звільнення засуджених, пояснюють завдання в'язничної адміністрації щодо збирання інформації стосовно в'язнів, їх окремого тримання залежно від категорій, забезпечення харчування і медичного обслуговування, застосування дисциплінарної практики і механізму оскарження рішень і дій адміністрації тощо.

Окрема увага в правилах приділяється кваліфікації та особистісним характеристикам придатності пенітенціарного персоналу. Ключової ваги в частині в'язничного управління для нашого дослідження має правило 79, згідно з яким на посаду директорів тюремних установ треба призначати осіб, досить кваліфікованих в силу їхнього характеру, адміністративних здібностей, належної підготовки та досвіду. Директор тюремної установи повинен присвячувати весь свій час виконанню службових обов'язків і повинен працювати на повну робочу ставку. Він повинен проживати або на території ввіреної йому тюремної установи, або в безпосередній близькості від нього. Коли на одного і того ж директора покладається управління двома або кількома тюремними установами, він зобов'язаний відвідувати кожен з них в досить короткі проміжки часу. Повсякденне керівництво кожною з цих установ слід покласти на відповідального співробітника, який проживає в безпосередній близькості [220, с. 29].

Серед інших міжнародних стандартів загальносвітового рівня також відзначаються певні принципові позиції щодо управління і належної організації в'язниць. Передусім згадаймо документ, який в Україні часто залишається поза увагою, хоча безпосередньо пов'язаний з реалізацією Мінімальних стандартних правил поведінки з в'язнями. Його назва «Процедури ефективного виконання Мінімальних стандартних правил поведінки з ув'язненими» та він був прийнятий як резолюція ООН [397].

Перші процедури цього документа визначають, що Мінімальні стандартні правила не є повним зводом якісного виконання покарань, а є мінімальним стандартом цього процесу. Країни світу можуть мати більш якісні процедури в'язничного управління, ніж передбачено правилами, або ж можуть адаптувати правила під свої умови. Проте дух цих Правил має бути втілено у національному законодавстві (процедури 1–2). Правила мають бути робочим документом в'язничного персоналу і бути належно доведеними їм як на роботі, так і під час навчання. Також для застосування правил вони доводяться до засуджених (процедури 3–4). ООН сприяє

виконанню і контролює реалізацію Мінімальних стандартних правил країнами, а також аналізує і переглядає їх зміст [397].

У іншому документі, що зветься «Основні принципи поводження з ув'язненими», загострюється увага на тому, що за винятком тих обмежень, необхідність яких явно обумовлена фактом ув'язнення, всі ув'язнені користуються правами людини і фундаментальними свободами, визначеними міжнародними стандартами з прав людини, беруть участь у соціальному і культурному житті. В'язниці, в свою чергу, несуть відповідальність за утримання ув'язнених і захист суспільства від правопорушень [394].

Ще один документ, який має принципове значення для діяльності в'язничних управлінь, є Звід принципів захисту всіх осіб, які піддаються затриманню або ув'язненню в будь-якій формі [331].

Відзначимо адресовані посадовим особам в'язниці управлінські принципи із цього джерела.

Принцип 3 визначає, що не допускається жодне обмеження або применшення будь-яких прав людини, що визнані або існують у будь-якій державі відповідно до права, конвенцій, правил або звичаїв винятково на підставі тюремного ув'язнення. Принцип 6 – жодна особа, затримана або яка перебуває в ув'язненні, не повинна піддаватися катуванням або жорстоким, нелюдським чи таким, що принижують гідність, видам поводження або покарання. Ніякі обставини не можуть служити виправданням для катувань або інших жорстоких, нелюдських чи таких, що принижують гідність, видів поводження або покарання [331].

Згідно з принципом 7.2 посадові особи, які мають підстави вважати, що відбулося або може відбутися порушення цього Зводу принципів, повинні повідомити про це вищі владні структури і, коли це необхідно, іншим владним структурам або органи, на які покладено повноваження з нагляду або виправлення становища [331].

Відзначимо, встановлюється обов'язок посадових осіб повідомлювати про порушення прав людини до вищих владних структур або інших структур контрольного рівня. Задамося питанням, чому в Україні відсутня практика широкого повідомлення про масові порушення прав людини, які відбуваються в системі виконання покарань? Наша гіпотеза – тому що зазначена норма пров'язаних викривачів не заповнена реальним змістом: викривачам з числа персоналу системи не гарантовано захист, а викривачам із числа засуджених – не лише захист, а й встановлення стимулів з відбування покарання (наприклад, зменшення невідбутого строку). Адже ризик бути фізично чи організаційно покараним керівництвом установи зрозумілий і невідворотний, а користь від покарання осіб, які винні у порушенні прав засуджених або персоналу, ефемерна і негарантована. У таких умовах для реалізації цього принципу, що нерозривно пов'язаний із перетворенням в'язниці на територію дотримання прав людини, нами пропонується прийняття законодавчої норми, що гарантує мотивацію та захист викривачів з числа персоналу та засуджених за прикладом антикорупційних викривачів за Законом України «Про запобігання корупції» [233].

Наведемо за аналогією із зазначеним законом групу норм, які могли б бути впровадженими як окрема стаття в Законі України «Про пенітенціарну систему», який розробляється Міністерством юстиції України:

– обов'язок центрального органу виконавчої влади, що здійснює управління пенітенціарною системою, здійснення співпраці із викривачами (особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти порушень прав людини (засуджених або персоналу), а також корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень), вжиття заходів щодо їхнього правового та іншого захисту, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав, у зв'язку з таким інформуванням;

– захист викривачів від звільнення чи примушення до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності з боку керівника або

роботодавця або інших негативних заходів впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або загрози таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням нею про порушення іншою особою;

– застосування за наявності загрози їхньому життю і здоров'ю правоохоронними органами до них правових, організаційно-технічних та інших заходів, передбачених Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»;

– для засуджених, які є викривачами, ініціювання за поданням центрального органу виконавчої влади, що здійснює управління пенітенціарною системою, перегляду строку відбування покарання судом у закритому режимі, з відбуванням покарання в іншій установі відбування покарання;

– для персоналу, що є викривачами, встановлення грошової винагороди за повідомлення про порушення прав людини (засуджених або персоналу) або корупційне правопорушення чи інше правопорушення, що містить ознаки корупції;

– поширення захисту на близьких родичів викривачів;

– обов'язок реагування на анонімні повідомлення про викривання.

Також маловідомий в Україні документ, Аруська декларація про належну практику утримання у в'язницях, проголошує, що для в'язничного управління важливим є дотримання міжнародних пенітенціарних стандартів, вдосконалення практики управління з метою підвищення прозорості та ефективності, підвищення кваліфікації персоналу в'язниць у напрямі прав засуджених і поліпшення умов його роботи і життя, відпрацювання ефективного законодавства з питань кримінальної юстиції, а також широке залучення інституцій громадськості до процесу виконання покарання і демонстрація суспільству й державній владі важливості такої діяльності [398].

З нашої позиції важливим є виділення норм, що стосуються організації виконання покарання щодо особливих категорій засуджених. Зокрема, серед них можна виділити Правила Організації Об'єднаних Націй, що стосуються поводження з жінками-в'язнями і заходів покарання для жінок-правопорушників, не пов'язаних з позбавленням волі (Бангкокські правила). Нами опрацьовано цей документ і виділено такі особливості організації відбування покарання жінками:

- врахування особливих потреб і вразливостей жінок-засуджених як особливостей, а не дискримінації інших категорій (правило 1);

- вибір місця ув'язнення поблизу від місця проживання та/або залежно від можливості засуджених вибирати систему програм ресоціалізації (правило 4);

- надання широких можливостей спілкування з дітьми і, в разі їх перебування з матір'ю, збереження конфіденційності їх особистості (правило 3);

- додаткові обмеження і захист від застосування сили персоналом і іншими засудженими (правило 31);

- недискримінація персоналу в жіночих установах щодо службової кар'єри та професійної підготовки. Професійна підготовка персоналу, що працює в жіночих виправних установах, має дозволяти йому задовольняти особливі потреби жінок-ув'язнених, пов'язані із соціальною реінтеграцією, і підтримувати в установах безпечні і реабілітуючі умови (правила 29, 33) [221, с. 66–91].

Серед інших важливих документів ООН у цьому напрямі важливо виділити також Правила Організації Об'єднаних Націй, що стосуються захисту неповнолітніх, позбавлених волі (резолюція 45/113 Генеральної Асамблеї ООН від 14 грудня 1990 р.); Звід принципів захисту всіх осіб, що піддаються затриманню чи ув'язненню в будь-якій формі, і Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку.

Європа вважається континентом з найбільш ефективно організованими системами виконання покарань. Не менш важливе значення мають детально урегульовані Радою Європи рекомендації щодо організації та управління тюрмами. Чільне місце серед цих рекомендацій посідають Європейські пенітенціарні правила, що були оновлені у 2006 році.

Аналізуючи зміст Європейських пенітенціарних правил, слід оцінити їх цілеспрямовану структурованість щодо організації позбавлення волі на ключові цінності, які мають забезпечити представники в'язничного менеджменту.

Так, метою застосування вироків про ув'язнення та поводження з ув'язненими є дотримання вимог безпеки та дисципліни за одночасного забезпечення умов утримання, які не порушують гідність людини та надають ув'язненим можливість займатися змістовною діяльністю, та впровадження для ув'язнених відповідних програм, таким чином готуючи їх до повернення в суспільство.

Ключові принципи організації ув'язнення визначені у правилах та полягають у такому:

1. Дотримання прав людини.
3. Обмеження, накладені на осіб, позбавлених волі, повинні бути мінімально необхідними та відповідати тій обґрунтованій меті, з якої вони накладалися.
4. Утримання ув'язнених в умовах, які порушують їхні права людини, не може бути виправдано нестачею ресурсів.
5. Життя в місцях позбавлення волі повинно бути наближене до позитивних аспектів життя у суспільстві.
6. Сприяння поверненню до суспільства осіб, позбавлених волі.
7. Заохочування співробітництва із зовнішніми соціальними службами та залучення громадянського суспільства до участі у питаннях в'язничного життя.

8. Порядок набору, професійної підготовки та умови роботи персоналу пенітенціарних установ повинні забезпечувати їм можливість підтримувати високі стандарти поведінки з ув'язненими.

9. Регулярне інспектування всіх пенітенціарних установ державними органами та інституціями незалежного моніторингу [83].

Далі у тексті правил наводяться питання організації прийому, розподілу та розміщення, підтримання порядку та чистоти, харчування, правової допомоги, контактів із зовнішнім світом, внутрішнього режиму, трудової діяльності, фізичних вправ та дозвілля, навчання, свободи думки, совісті та релігії, охорони здоров'я, безпеки та режиму, дисциплінарних процедур, застосування сили, заходів стримування та зброї.

Зокрема, ключовими з позицій організації в'язничного менеджменту нам видаються такі правила:

Правило 24.4. Надати ув'язненим можливість максимально природно підтримувати та зміцнювати сімейні стосунки.

Правило 24.5. Адміністрація пенітенціарних установ мусить сприяти ув'язненим підтримувати адекватні контакти із зовнішнім світом та надавати їм із цією метою відповідну матеріальну підтримку.

Правило 24.12. Можливість ув'язнених спілкуватися з засобами масової інформації, якщо немає переконливих причин для заборони цього.

Правило 25.2. Режим мусить надавати всім ув'язненим можливість проводити в день стільки часу за межами своїх камер, скільки необхідно для нормальної людської та соціальної взаємодії.

Правило 25.3. Режим повинен також дозволяти забезпечувати потреби добробуту ув'язнених.

Правило 26.1. Працю в місцях ув'язнення варто розглядати як позитивний елемент внутрішнього режиму та ніколи не застосовувати як покарання.

Правило 26.10. Ув'язнені мусять отримувати за свою працю справедливу винагороду.



Правило 28.1. Потрібно надати всім ув'язненим доступ до освітніх програм, які повинні бути максимально всебічними та відповідати індивідуальним потребам ув'язнених та їхнім прагненням.

Правило 50.3 урахуванням забезпечення режиму та безпеки ув'язненим має бути дозволено обговорювати питання щодо загальних умов утримання і доводити ці питання до відома адміністрації пенітенціарної установи.

Правило 64.1. Персонал пенітенціарної установи не має застосовувати силу щодо ув'язнених за винятком випадків самооборони або у випадках спроби втечі, або активного чи пасивного фізичного опору встановленому законом порядку, і завжди це мусять бути крайні заходи

Правило 102.1. Режим мусить бути спрямований на те, щоб засуджені вели відповідальний спосіб життя без скоєння злочинів.

Правило 102.2. Режим не повинен збільшувати страждання, заподіяні ув'язненням [83].

Окремої уваги в Європейських пенітенціарних правилах приділено управлінським засадам діяльності в'язничного менеджменту. Зокрема, виділимо такі засади:

Правило 72.1. Керування пенітенціарними закладами мусить здійснюватися в етичному контексті, у рамках якого визнається, що до ув'язнених необхідно ставитися гуманно та з повагою до невід'ємної гідності людини.

Правило 72.2. Керівництво має заохочувати лідерство у кращому досягненні цієї мети.

Правило 72.3. Обов'язки персоналу ширші за обов'язки простих охоронців і повинні враховувати необхідність сприяти поверненню ув'язнених до суспільства після відбування покарання на основі програми позитивної мотивації та допомоги.

Правило 75. Персонал мусить своїм поведженням і виконанням своїх обов'язків завжди позитивно впливати на ув'язнених та викликати в них повагу.

Правило 76. Персонал повинен ретельно підбиратися, мати належну підготовку, яка повинна надаватися як на початку, так і надалі, оплачуватися на рівні фахівців і мати статус, який поважається в громадянському суспільстві.

Правило 83. Пенітенціарне керівництво має вводити системи організації та управління, які:

а) гарантують, що робота з ув'язненим відповідає високим стандартам, які ґрунтуються на міжнародних та регіональних документах в сфері прав людини;

б) полегшують надійний зв'язок між пенітенціарними установами та між різними категоріями персоналу в окремих пенітенціарних установах, а також належну координацію всіх підрозділів як у пенітенціарній установі, так і за її межами, які надають послуги ув'язненим, зокрема щодо забезпечення їхнього побуту та соціальної реабілітації.

Правило 84.1. У кожній пенітенціарній установі має бути начальник, який мусить мати достатню кваліфікацію та відповідні особисті якості, адміністративні навички, належну професійну підготовку та досвід, працювати на умовах повної зайнятості і увесь свій час приділяти виконанню своїх офіційних обов'язків.

Правило 85. Чоловіки і жінки повинні бути збалансовано представлені в штатному розкладі пенітенціарної установи.

Правило 90.1. Пенітенціарне керівництво повинно постійно інформувати громадськість про цілі пенітенціарної системи та про роботу, виконувану персоналом пенітенціарних установ, аби сприяти кращому розумінню громадською ролі пенітенціарних установ у суспільстві.

Правило 91. Пенітенціарне керівництво мусить підтримувати програми досліджень та оцінки діяльності пенітенціарної системи, її ролі в демократичному суспільстві [83].

Окремі питання щодо формування управлінських засад містять інші документи Ради Європи. Так, Рекомендація про Європейський кодекс етики для працівників пенітенціарної системи передусім зазначає про неухильність дотримання стандартів прав людини у пенітенціарній діяльності та неможливість інтерпретувати будь-який стандарт як такий, що заперечує інші [180]. Кодекс наводить конкретні тези щодо поведінки персоналу пенітенціарної системи в конкретних ситуаціях, які зокрема згруповані у такі цінності: принциповість, повага та захист людської гідності, надання догляду та допомоги, справедливість, неупередженість та відсутність дискримінації, співпраця, конфіденційність і захист даних.

Систему управлінських засад функціонування установ для неповнолітніх встановлюють Європейські правила про неповнолітніх правопорушників, до яких застосовуються санкції або заходи [380]. Аналіз цього документа дозволив нам виділити такі основні організаційні принципи:

Правило 9. Санкції чи заходи повинні застосовуватись без будь-яких необґрунтованих затримок і лише у спосіб та на період, які є дійсно необхідними (принцип мінімального втручання).

Правило 15. Будь-який правовий орган, який займається питаннями неповнолітніх, має дотримуватись мульти-дисциплінарного і мульти-організаційного підходу, а також має інтегруватись з різноманітними соціальними ініціативами для неповнолітніх з метою забезпечення цілісного підходу та безперервного піклування про цих неповнолітніх (принципи залучення громади та безперервного піклування).

Правило 20. Застосування будь-яких санкцій чи заходів має підлягати постійним урядовим перевіркам та проведенню незалежного моніторингу.

Правило 53.3. Перебування у виправному закладі повинно максимально наближувати позитивні аспекти проживання в громаді.

Правило 77. Режимні заходи мають бути направлені на виховання, персональний та соціальний розвиток, професійну освіту, реабілітацію та підготовку до звільнення. До таких заходів можуть бути віднесені:

- а) шкільне навчання;
- б) професійна підготовка;
- в) трудова терапія;
- г) громадянське навчання;
- д) навчання соціальним навичкам та компетентності;
- е) керування агресивністю;
- є) терапія залежності;
- ж) індивідуальна та групова терапія;
- з) фізичне виховання та заняття спортом;
- и) подальше навчання;
- і) управління боргами;
- ї) програми відновного правосуддя та відшкодування збитків внаслідок скоєного злочину;
- к) творче дозвілля та хобі;
- л) заходи поза межами закладу у громаді, денні звільнення та інші форми звільнень;
- м) підготовка до звільнення із закладу та до подальшого нагляду.

Правило 128.1. Необхідно розробити спеціальні процедури працевлаштування та відбору працівників, які працюють з неповнолітніми, звертаючи увагу на риси характеру та професійні якості, необхідні для роботи з неповнолітніми та їхніми сім'ями.

Правило 128.2. Процедури з відбору та працевлаштування повинні бути відкритими, чіткими, справедливими та недискримінаційними [380].

Також важливими, з нашої точки зору, є Рекомендації Ради Європи про здійснення виконання покарання у вигляді довічного ув'язнення та інших тривалих термінів ув'язнення [181].

Нами виділено цей документ як такий, що має досить оригінальну систему побудови і розкриття змісту. Так, найважливіше, що зазначає ця рекомендація, – це організаційні принципи тюремного ув'язнення, які має забезпечити в'язничний персонал:

– персональний принцип – повинно бути приділено увагу обліку різних особистих характеристик ув'язнених з довічним і тривалим терміном покарання. Під час виконання покарання мають бути враховані їхні особисті якості (рекомендація 3);

– принцип нормалізації – життя у в'язниці повинно бути влаштоване максимально наближено до реального життя в суспільстві (рекомендація 4);

– принцип відповідальності – засудженим повинна бути надана можливість нести особисту відповідальність у повсякденному тюремному житті (рекомендація 5);

– принцип безпеки і надійності – має бути проведено чітке розмежування між будь-якими небезпеками, які представляють засуджені з довічним терміном покарання й іншими тривалими термінами покарання для зовнішнього світу, для самих себе, для інших ув'язнених і для тих, хто працює в цьому місці або відвідує в'язницю (рекомендація 6);

– принцип невідокремлення – повинно бути приділено увагу на невідокремлення засуджених з покаранням у вигляді довічного ув'язнення й іншими тривалими термінами ув'язнення тільки на підставі їх особливого покарання (рекомендація 7);

– прогресивний принцип – індивідуальне планування виконання покарання ув'язнених з довічним або тривалим терміном позбавлення волі має ставити за мету захист їх позитивної динаміки розвитку поведінки і ставлення (рекомендація 8) [181].

Окремо слід виділити особливі позиції щодо діяльності управлінського персоналу в'язниць. Зазначений документ загалом повторює вже охарактеризовані положення щодо особливого статусу та поваги до професії пенітенціарного працівника, його особливої підготовки та стимулювання до ефективної роботи. Разом з тим нами виділено деякі специфічні доповнення, які не розкривалися в інших міжнародних документах.

Так, керівний персонал, фахівці і контролюючий (наглядовий) персонал повинні на додаток до загальних питань підготовки бути навчені контролювати і забезпечувати середній персонал у використанні засобів безпеки (рекомендація 37. с). Оскільки можливе збільшення ризику маніпуляції персоналом з боку ув'язнених з тривалими термінами ув'язнення, переміщення персоналу і його ротація повинні заохочуватися (рекомендація 38) [181].

Окрема увага приділяється Радою Європи питанням попередження переповнення в'язниць. Незважаючи на те, що в Україні сьогодні система виконання покарань має вчетверо менше засуджених та ув'язнених, ніж це було на початку 2000-х, питання переповнення залишається актуальним щодо слідчих ізоляторів, ситуаційних переповнень окремих приміщень у виправних закладах та «консервації» інших.

Виділимо ключові позиції Ради Європи щодо переповнення в'язниць, що відображені у Рекомендації щодо перенаповнення в'язниць і збільшення кількості ув'язнених [395] та Білій книзі щодо запобігання в'язничного переповнення [399]:

– питання в'язничного простору, що організовується персоналом систем відбування покарань, засновується на цифровому замірі особистого простору у в'язничному приміщенні, де перебуває кожний засуджених, але не лише на ньому. До вагомих факторів належить також доступ до свіжого повітря і природного освітлення (п. 33);

– питання житлової площі на одного засудженого потрібно розглядати з позицій мінімальної площі в 6 м<sup>2</sup> та її пропорційного збільшення для приміщень, в яких знаходяться декілька засуджених (п. 37–38);

– особливі заходи виділення додаткового простору потрібно вживати для вразливих осіб, які потребують спеціального захисту, та осіб, які проходять програми реінтеграції та готуються до звільнення (п. 39);

– переповнені в'язниці позначаються на додаткових зусиллях та складнощах управлінської роботи, адже в них створюються проблеми на всіх рівнях організації (з точки зору охорони здоров'я; забезпечення контактів з родиною, із законними представниками із зовнішніми організаціями, що працюють в напрямку соціальної реінтеграції в'язнів (п. 40) [399].

В'язничне переповнення, на наш погляд, потрібно розглядати як спосіб оцінювання професійної компетенції та стимулювання персоналу, який здатний ефективно управляти в'язничним простором установи. Заперечення, що управлінський персонал установи виконання покарань самотійно не впливає на наповнення установи, на наш погляд, може бути нівельоване аргументом, що персонал здатен впливати на ефективне використання наявних приміщень, не створюючи окремі дільниці установи з переповненням, а інші – з невикористовуваним корисним простором. Проте сьогодні такого критерію не висувається. Більше того, Рада Європи визначає, що в окремих країнах додатково компенсують працю персоналу, що працює в умовах переповненості в'язниці (п. 41) [399].

У зв'язку із цим нами пропонується розробка та впровадження факторів, що є відображенням об'єктивно оцінюваних діяльнісних вимог щодо роботи начальника установи виконання покарань. Зокрема, пропонуємо проект норми, яку доречно впровадити у Законі України «Про пенітенціарну систему», який розробляється Міністерством юстиції України, орієнтовно такого змісту:

1. Професійна компетенція керівника установи виконання покарання засновується на забезпеченні ним факторів функціонування установи відповідно до національних та європейських стандартів.

2. Такими ознаками є ..., ефективність використання житлового простору на кожного засудженого, що утримується в установі.

3. Оцінка професійної компетенції на підставі цих критеріїв здійснюється за результатами річного аналізу матеріалів внутрішніх та зовнішніх в'язничних інспекцій.

Серед інших важливих документів Ради Європи з питань діяльності керівників установ виконання покарань ми відзначаємо такі:

- щодо небезпечних злочинців (CM/Rec (2014) 3);
- щодо ув'язнених, які є іноземними громадянами (CM/Rec (2012) 12);
- про освіту у в'язниці (R (89) 12);
- щодо практичного застосування Європейської конвенції про нагляд за умовно засудженими або умовно звільненими правопорушниками (R (79) 14).

Проведення дослідження щодо ролі та місця міжнародних стандартів щодо діяльності керівників установ виконання покарань дозволило дійти таких висновків.

1. 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 нами було визначено коло міжнародних стандартів, що доречно досліджувати в сенсі управлінської діяльності керівників у пенітенціарній системі України; охарактеризовано зміст міжнародних стандартів, адресованих безпосередньо до в'язничних управлінців; сформульовано ключові принципи діяльності керівника системи виконання покарань на підставі аналізу цих міжнародних



стандартів; запропоновано шляхи його впровадження у національне законодавство.

2. Вважаємо притаманний українському в'язничному істеблiшменту принцип сприйняття міжнародних стандартів як рекомендацій, що протиставляються дійсному стану справ, хибним і таким, що потребує невідкладної зміни. Адже, як зазначено у Процедурах ефективного виконання Мінімальних стандартних правил ООН поводження з в'язнями, дух міжнародних стандартів має бути втілено у національному законодавстві, а їх текст має бути робочим документом в'язничного персоналу і бути належно доведеними їм як на роботі, так і під час навчання.

Ми поділяємо позицію, що міжнародні стандарти мають на меті надати державам приклад правильної організації професійної діяльності. Рекомендаційний характер полягає в тому, щоб на основі дотримання міжнародним актам 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 як дороговказу формування національного законодавства та адміністративної діяльності пенітенціарної системи.

3. Опрацювання широкого кола міжнародних стандартів пенітенціарної діяльності та прав людини у цій сфері дозволило нам визначити такий перелік актів, що адресовані в'язничному управлінцю, який організовує види кримінальних покарань, пов'язані з позбавленням волі:

- Мінімальні стандартні правила ООН поводження з в'язнями;
- інші актуальні акти ООН, що стосуються загальних засад управління пенітенціарною системою, серед яких виділимо такі: Процедури ефективного виконання Мінімальних стандартних правил поводження з в'язнями, Основні принципи поводження з ув'язненими, Аруська

декларація про належну практику утримання у в'язницях, Правила Організації Об'єднаних Націй, що стосуються захисту неповнолітніх, позбавлених волі; Звід принципів захисту всіх осіб, що піддаються затриманню чи ув'язненню в будь-якій формі; Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку та інші;

- Європейські пенітенціарні правила Ради Європи;
- інші актуальні рекомендації Ради Європи, що стосуються загальних засад управління пенітенціарною системою, зокрема Європейський кодекс етики для тюремного персоналу, Європейські правила про неповнолітніх правопорушників, до яких застосовуються санкції або заходи, Європейські правила про громадські санкції та заходи, рекомендації Ради Європи стосовно персоналу, задіяного в застосуванні санкцій та заходів з вдосконалення реалізації Європейських правил щодо громадських санкцій і заходів, про здійснення виконання покарання у вигляді довічного ув'язнення та інших тривалих термінів ув'язнення; щодо небезпечних злочинців; щодо ув'язнених, які є іноземними громадянами; про освіту у в'язниці; щодо практичного застосування Європейської конвенції про нагляд за умовно засудженими або умовно звільненими правопорушниками, а також інші.

4. На підставі аналізу міжнародних стандартів нами визначено такі ключові принципи організації та управління виконання покарання у виді позбавлення волі:

- дотримання прав людини;
- обмеження, накладені на осіб, позбавлених волі, повинні бути мінімально необхідними та відповідати тій обґрунтованій меті, з якої вони накладалися;
- утримання ув'язнених в умовах, які порушують їхні права людини, не може бути виправдано нестачею ресурсів;
- життя в місцях позбавлення волі повинно бути наближене до позитивних аспектів життя у суспільстві;

- сприяння поверненню до суспільства осіб, позбавлених волі;
- заохочування співробітництва із зовнішніми соціальними службами та залучення громадянського суспільства до участі у питаннях в'язничного життя;
- порядок набору, професійної підготовки та умови роботи персоналу пенітенціарних установ повинні забезпечувати їм можливість підтримувати високі стандарти поведінки з ув'язненими;
- регулярне інспектування всіх пенітенціарних установ державними органами та інституціями незалежного моніторингу.

5. Серед інших важливих принципів роботи управлінських кадрів, які раніше не висвітлювалися і не впроваджені в життя, відзначаємо правило, за яким керівний персонал, фахівці і контролюючий (наглядовий) персонал повинні на додаток до загальних питань підготовки бути навчені контролювати і забезпечувати персонал середньої ланки у використанні засобів безпеки. Оскільки можливе збільшення ризику маніпуляції персоналом з боку ув'язнених з тривалими термінами ув'язнення, переміщення персоналу і його ротація повинні розглядатися як управлінський принцип пенітенціарної системи.

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

6.1. 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.

6.2. Пропонується 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». Це група норм, які могли б бути

впровадженими як окрема стаття в Законі України «Про пенітенціарну систему», який розробляється Міністерством юстиції України:

– обов'язок центрального органу виконавчої влади, що здійснює управління пенітенціарною системою, здійснення співпраці із викривачами (особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти порушень прав людини (засуджених або персоналу), а також корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень), вжиття заходів щодо їхнього правового та іншого захисту, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав, у зв'язку з таким інформуванням;

– захист викривачів від звільнення чи примушення до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності з боку керівника або роботодавця або інших негативних заходів впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або загрози таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням нею про порушення іншою особою;

– застосування за наявності загрози їхньому життю і здоров'ю правоохоронними органами до них правових, організаційно-технічних та інших заходів, передбачених Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»;

– для засуджених, які є викривачами, ініціювання за поданням центрального органу виконавчої влади, що здійснює управління пенітенціарною системою, перегляду строку відбування покарання судом у закритому режимі, з відбуванням покарання в іншій установі відбування покарання;

– для персоналу, що є викривачами, встановлення грошової винагороди за повідомлення про порушення прав людини (засуджених або персоналу) або корупційне правопорушення чи інше правопорушення, що містить ознаки корупції;

– поширення захисту на близьких родичів викривачів;

– обов'язок реагування на анонімні повідомлення про викривання.

6.3. Пропонується впровадження норми, що є відображенням об'єктивно оцінюваних діяльнісних вимог щодо роботи начальника установи виконання покарань та яку доречно впровадити у Законі України «Про пенітенціарну систему»:

– професійна компетенція керівника установи виконання покарання засновується на забезпеченні ним факторів функціонування установи відповідно до національних та європейських стандартів;

– такими ознаками є ..., ефективність використання житлового простору на кожного засудженого, що утримується в установі;

– оцінка професійної компетенції на підставі цих критеріїв здійснюється за результатами річного аналізу матеріалів внутрішніх та зовнішніх в'язничних інспекцій.

## **Висновки до розділу 2**

1. 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. Особлива природа спеціальних державних інституцій, які реалізують функції правоохорони, обумовлює посилену вимогливість та відповідальність до керівного персоналу цих органів, що зумовлює обов'язкове закріплення основних засад їх діяльності на законодавчому рівні. Правовий статус керівників правоохоронних органів повинен забезпечувати їм незалежність у прийнятті рішень, які пов'язані з його професійною діяльністю, з метою досягнення поставлених перед конкретним правоохоронним органом завдань. Посилена відповідальність керівників як на нормативному рівні (підвищені 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). Сучасна тенденція в роботі керівника – необхідність «дослухатись» до суспільної думки та регулярне звітування перед громадськістю з питань, які обумовлені природою функціонування конкретного правоохоронного органу.

2. Правовий статус керівника прокуратури (прокурора, який обіймає адміністративну посаду) ми розглядаємо в якості сукупності прав, обов'язків, повноважень у сфері управління та організації конкретно взятого органу прокуратури або системи органів прокуратури, які надають керівнику прокуратури повноваження формувати власну управлінську стратегію, здійснювати оперативне управління, а також виносити управлінські рішення, які закріплюються у 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.

Особливості керівника в системі цього правоохоронного органу є наступні.

По-перше, керівник прокуратури – особа, яка обіймає адміністративну посаду, тобто яка поєднує необхідність та здатність здійснювати адміністративні та організаційно-розпорядчі заходи, спрямовані на упорядкування відносин у підпорядкованому органі, і поряд з цим наділена повноваженнями здійснювати конституційні функції прокуратури (наділена статусом прокурора).

По-друге, Закон України «Про прокуратуру» передбачає особливий порядок призначення керівників прокуратур на адміністративні посади. Особливим він є через складний характер, що поєднує необхідність

здійснення декількох процедур, до яких залучені різні суб'єкти управління кадровими процесами в прокуратурі.

По-третє, прокурори, які обіймають адміністративні посади, опинились у досить складній ситуації в результаті незавершеного реформування службових взаємозв'язків у системі прокуратури.

По-четверте, керівництво усією системою прокуратури здійснюється Генеральним прокурором України, який призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України.

По-п'яте, законодавством встановлений спеціальний порядок звільнення прокурорів, які обіймають адміністративні посади. Отже, особливістю процедури припинення виконання адміністративних керівних функцій є потенційна можливість настання двох наслідків: звільнення з адміністративної посади в прокуратурі або припинення повноважень на адміністративній посаді, що не завжди свідчить про припинення прокурорської діяльності.

3. 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 самотійно 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 багаторівневність та багатофакторність конкурсу, підвищених вимог до кандидатів, що позначається на якості відібраного персоналу бюро. Система добору працівників заслуговує на поширення на діяльність інших правоохоронних органів.

4. Аналіз законодавства про поліцію дозволяє говорити про складний характер управління поліцією, наявність прямого та опосередкованого керівництва, а також залежність у багатьох питаннях від Міністерства внутрішніх справ України.

Усе означене говорить про єдине – прагнення на рівні Міністерства внутрішніх справ України мати прямий організаційний та управлінський вплив на систему Національної поліції України, що свідчить про ознаки псевдореформи та псевдонезалежності поліції, а також формування квазіправоохоронної структури, яка за рахунок розмитості відповідальності за реалізацію певних функціональних напрямків зменшує ефективність.

Аналіз повноважень свідчить про повноту відповідальності керівника Національної поліції фактично за усі напрямки діяльності поліції і одночасну залежність від рішень Міністра внутрішніх справ України. Ми дотримуємось 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 ми пропонуємо збалансувати повноваження Міністра внутрішніх справ України та керівника Національної поліції України шляхом підвищення незалежності останнього і відходу від концепції багатосуб'єктного керівництва. Для цього потрібно:

По-перше, внести зміни до статті 16 Закону України «Про Національну поліцію» і обмежити її пунктом першим частини першої нинішньої редакції. Пропонована редакція цієї статті:



«Стаття 16. Повноваження Міністра внутрішніх справ України у відносинах з поліцією.

Міністр внутрішніх справ України забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони та захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, а також надання поліцейських послуг та контролює її реалізацію поліцією.

Керівник Національної поліції України звітує про діяльність поліції перед Міністром внутрішніх справ України на вимогу останнього, але не рідше ніж один раз на півріччя». Усі інші повноваження, передбачені чинною редакцією статті 16 означеного Закону, передати керівнику Національної поліції України.

По-друге, запровадити до тексту Закону категорію «адміністративна посада» і чітко розмежувати функції поліцейських та осіб, які будуть обіймати адміністративні посади в підрозділах поліції. За аналогією із органами прокуратури.

По-третє, за аналогією з Національним бюро забезпечити доступ до адміністративних посад у підрозділах поліції усіх рівнів винятково на засадах конкурсного відбору, результати яких повинна затверджувати спеціально утворена кадрова поліцейська конкурсна комісія при Центральному органі управління поліції на підставі рейтингового оцінювання кандидатур на адміністративні посади за аналогією із загальним конкурсом на поліцейську службу, за винятком частини конкурсу, пов'язаної зі співбесідою кандидата. Рейтинг професійних здібностей та знань повинен бути об'єктивним та позбавленим будь-якого суб'єктивного втручання навіть з боку членів комісії.

5. Особливості публічного адміністрування в сфері виконання покарань обумовлені самою природою процесу виконання та відбування кримінальних покарань. На підставі аналізу особливостей адміністративно-правових відносин властивих керівнику у сфері виконання покарань, можна стверджувати те, що він є суб'єктом адміністративно-правових відносин.

При цьому потенційна здатність мати права й обов'язки у сфері державного управління (адміністративна правоздатність), реалізовувати їх (адміністративна дієздатність) та власне їх наявність формують адміністративно-правовий статус керівника у сфері виконання покарань як суб'єкта адміністративного права.

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

Самі права та обов'язки керівників повинні бути розподілені за певними класифікаційними критеріями, якими на наш погляд можуть бути:

- специфікація прав та обов'язків відповідно до загального правового статусу працівників ДКВС України;
- специфікація прав та обов'язків, притаманні керівникам загальнодержавного, регіонального рівня та керівникам конкретних установ та органів.

6. Аналіз правового статусу працівника ДКВС України, надає нам можливість говорити про наступні групи та особливості обов'язків та прав:

6.1. Не зважаючи на їхнє 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 їхній зміст по суті може бути об'єднаний єдиним обов'язком – ефективно забезпечувати виконання вироків та виконання покарань.

6.2. 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.

6.3. 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.

6.4. Аналіз прав також засвідчує їхнє широке втручання в сферу прав людини, що на наш погляд є неприпустимим, особливо за умов відсутності в 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, в більшій мірі орієнтованими на кримінально-виконавчу (а не адміністративну) функцію. Тому, дана група прав та обов'язків не може вважатися якимось особливим орієнтиром діяльності керівників.

7. Ключові повноваження керівника центрального рівня (адміністрації в складі Міністерства юстиції України) 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 ступеню 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.

8. Розглянувши та провівши аналіз нормативно-правових актів, які регулюють діяльність територіальних органів Мін'юсту (міжрегіональних управлінь), доходимо висновку, що нормативно-правова база з даного питання, крім того, що має певні неузгодження, є недостатньою. Зокрема, на сьогоднішній день не розроблено та не затверджено Положення про міжрегіональні управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації.

Аналіз місця і ролі міжрегіональних управлінь у системі управління підпорядкованими установами дозволяє дійти наступних висновків.

По-перше, міжрегіональні управління є органами публічної влади галузевої компетенції.

По-друге, вони займають проміжне місце в системі управління між центральним органом виконавчої влади з питань виконання кримінальних покарань та установами і органами виконання покарань та здійснюють безпосереднє управління ними.

Тож, міжрегіональні управління є досить важливою ланкою існуючої управлінської системи, тому що саме вони відіграють ключову роль у доведенні державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації до конкретної установи або органу виконання покарань та подальшої реалізації її основних положень.

Міжрегіональні управління виступають як учасниками, так і координаторами розпорядчої кримінально-виконавчої і виробничо-господарської діяльності підпорядкованих підрозділів, а також як основний контролюючий орган. При цьому контроль повинен здійснюватися переважно у формі організаційної та методичної допомоги.

Принципові відмінності в управлінській діяльності міжрегіональних управлінь і підлеглих органів та установ знаходять свій вираз у тому, що діяльність апаратів територіальних органів щодо реалізації їх функцій безпосередньо не пов'язана (за деякими винятками) із засудженими, а також проведенням заходів щодо забезпечення режиму, залученням засуджених до

праці тощо, але вона носить організаційний характер і спрямована на створення необхідних умов для ефективного функціонування відповідних органів та установ, діяльність яких носить конкретно виконавчий характер.

Узагальнюючи усе вищевикладене, слід зазначити, що міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації – це юридична особа публічного права, яка є структурним підрозділом галузевої компетенції, повноваження якого поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць, утворюється Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра юстиції для повсякденного управління установами та органами пенітенціарної системи України з метою організації виконання кримінальних покарань і вирішення завдань, поставлених перед ДКВС України.

Проведене дослідження правових засад діяльності міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації дає можливість дійти наступного висновку: законодавчі акти, які регулюють правовідносини у сфері виконання кримінальних покарань, потребують конкретизації у відомчих нормативних актах. У зв'язку із вищевикладеним актуальною є пропозиція щодо розробки і впровадження у практичну діяльність Типового Положення про міжрегіональні управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації, в якому на основі перевірених на практиці та науково обґрунтованих засадах повинні бути уніфіковані організаційно-правові основи діяльності міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації. Актуальність такого нормативно-правового акта підтверджується також висновком про те, що відсутність чітко визначеної компетенції міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації створює численні проблеми в повсякденній діяльності, а це є негативним явищем у правозастосовчій діяльності Міністерства юстиції в цілому, що впливає на права і свободи громадян.

Проведений аналіз організаційно-правового забезпечення діяльності міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації дозволяє сформулювати наступні напрямки удосконалення їх діяльності:

- визначення реальних, економічно обґрунтованих і соціально значущих цілей і завдань;

- визначення критеріїв ефективності діяльності міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації і підпорядкованих підрозділів, які реально гарантують виконання завдань, поставлених перед ДКВС України;

- удосконалення системи контролю за діяльністю міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації;

- удосконалення внутрішньоорганізаційної діяльності (оновлення схеми розподілу функцій між різними службами міжрегіональних управлінь і підрозділами у складі служб, усунення дублюючих структурних підрозділів тощо);

- розширення системи взаємодії і сприяння діяльності міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації (розширення форм взаємодії, відхід від формалізації благодійної діяльності, формування правової основи для благодійної діяльності громадських та інших організацій, окремих громадян тощо);

- удосконалення управління (виявлення, систематизація і подолання інформаційних бар'єрів між підрозділами міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації; створення належної системи контролю тощо).

9. Узагальнюючий аналіз правового статусу начальника (керівника) слідчого ізолятора засвідчує факт досить детальної регламентації сфери організаційної відповідальності цього посадовця. Саме рівень конкретної установи зрештою стає тим орієнтиром, який формує пріоритети для організаційної та управлінської діяльності керівників вищого рівня, однак

як зазначалось вище, вважаємо за необхідне уніфікувати управлінські алгоритми діяльності керівників конкретно взятих установ або органів. З цією метою, пропонуємо 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.

10. Правове регулювання (забезпечення) діяльності керівника в системі виконання покарань – публічно-владний вплив на відносини, які складаються в системі виконання покарань з приводу здійснення управлінських заходів, а також формування та реалізації управлінських повноважень окремою категорією посадових осіб пенітенціарної служби - керівниками, який з метою їх впорядкування та фіксації набув 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.

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.

11. Система правового регулювання та забезпечення в загальному вигляді прямо обумовлена формуванням та визнанням існування окремої галузі – пенітенціарного права, думки щодо існування якої в сучасній науці не знаходять одностайності та залишаються дискусійними. Ми дотримуємось позиції про необхідність її формування в якості самостійної

галузі і в контексті нашого дослідження зауважуємо, що врахування положень пенітенціарії є обов'язковим для діяльності керівників у системі виконання покарань і є основою для пенітенціарного управління.

12. Положення Конституції України є правовою основою для усіх сфер публічної діяльності, а надто такої важливої і водночас специфічної сфери – виконання покарань. Відсутність конституційних положень щодо системи виконання покарань (навіть в системі юстиції) негативно впливає на сталість функціонування пенітенціарної системи та служби.

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 «мертвих» 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 вважаємо за необхідне вказати 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 (у 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 вважаємо, що питання формування керівної ланки повинно 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).

Також визначена у чинному законі України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» структура повинна в повному обсязі відтворювати загальну систему керівників у системі виконання покарань, натомість, як відомо, структура в нинішньому її вигляді не співпадає з положеннями закону, що відповідно не дає можливості говорити про законодавче закріплення системи керівників, а більше того, дає повне право говорити про незаконність нинішньої управлінської вертикалі та структури. 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. Тим більше практика реалізації таких рішень засвідчила помилковість такого підходу. Тому, з метою формування додаткових гарантій діяльності служби виконання покарань пропонуємо частину другу статті шостої Закону України «Про ДКВС України» доповнити словами наступного змісту:

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

13. 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).

14. У частині адміністративно-правового регулювання діяльності керівника в системі виконання покарань можливим є застосування досвіду видання індивідуально-функціональних нормативних актів Генеральним прокурором України. Мова йде про необхідність видання наказів про забезпечення діяльності установ та органів ДКВС України щодо організації діяльності з виконання конкретних видів покарань (так звані рамкові накази). 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.

15. 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 нами було визначено коло міжнародних стандартів, що доречно досліджувати в сенсі управлінської діяльності керівників у пенітенціарній системі України; охарактеризовано зміст міжнародних стандартів, адресованих безпосередньо до в'язничних управлінців; сформульовано ключові принципи діяльності керівника системи виконання покарань на підставі аналізу цих міжнародних

стандартів; запропоновано шляхи його впровадження у національне законодавство.

Вважаємо притаманний українському в'язничному істеблiшменту принцип сприйняття міжнародних стандартів як рекомендацій, що протиставляються дійсному стану справ, хибним і таким, що потребує невідкладної зміни. Адже, як зазначено у Процедурах ефективного виконання Мінімальних стандартних правил ООН поводження з в'язнями, дух міжнародних стандартів має бути втілено у національному законодавстві, а їх текст має бути робочим документом в'язничного персоналу і бути належно доведеними їм як на роботі, так і під час навчання.

Ми поділяємо позицію, що міжнародні стандарти мають на меті надати державам приклад правильної організації професійної діяльності. Рекомендаційний характер полягає в тому, щоб на основі дотримання міжнародним актам 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 як дороговказу формування національного законодавства та адміністративної діяльності пенітенціарної системи.

На підставі аналізу міжнародних стандартів нами визначено такі ключові принципи організації та управління виконання покарання у виді позбавлення волі:

- дотримання прав людини;
- обмеження, накладені на осіб, позбавлених волі, повинні бути мінімально необхідними та відповідати тій обґрунтованій меті, з якої вони накладалися;
- утримання ув'язнених в умовах, які порушують їхні права людини, не може бути виправдано нестачею ресурсів;

– життя в місцях позбавлення волі повинно бути наближене до позитивних аспектів життя у суспільстві;

– сприяння поверненню до суспільства осіб, позбавлених волі;

– заохочування співробітництва із зовнішніми соціальними службами та залучення громадянського суспільства до участі у питаннях в'язничного життя;

– порядок набору, професійної підготовки та умови роботи персоналу пенітенціарних установ повинні забезпечувати їм можливість підтримувати високі стандарти поведінки з ув'язненими;

– регулярне інспектування всіх пенітенціарних установ державними органами та інституціями незалежного моніторингу.

Серед інших важливих принципів роботи управлінських кадрів, які раніше не висвітлювалися і не впроваджені в життя, відзначаємо правило, за яким керівний персонал, фахівці і контролюючий (наглядний) персонал повинні на додаток до загальних питань підготовки бути навчені контролювати і забезпечувати персонал середньої ланки у використанні засобів безпеки. Оскільки можливе збільшення ризику маніпуляції персоналом з боку ув'язнених з тривалими термінами ув'язнення, переміщення персоналу і його ротація повинні розглядатися як управлінський принцип пенітенціарної системи.

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

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.

Пропонується 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». Це група норм, які могли б бути впровадженими як окрема стаття в Законі України «Про пенітенціарну систему», який розробляється Міністерством юстиції України:

– обов'язок центрального органу виконавчої влади, що здійснює управління пенітенціарною системою, здійснення співпраці із викривачами (особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти порушень прав людини (засуджених або персоналу), а також корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень), вжиття заходів щодо їхнього правового та іншого захисту, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав, у зв'язку з таким інформуванням;

– захист викривачів від звільнення чи примушення до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності з боку керівника або роботодавця або інших негативних заходів впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або загрози таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням нею про порушення іншою особою;

– застосування за наявності загрози їхньому життю і здоров'ю правоохоронними органами до них правових, організаційно-технічних та інших заходів, передбачених Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»;

– для засуджених, які є викривачами, ініціювання за поданням центрального органу виконавчої влади, що здійснює управління пенітенціарною системою, перегляду строку відбування покарання судом у закритому режимі, з відбуванням покарання в іншій установі відбування покарання;

– для персоналу, що є викривачами, встановлення грошової винагороди за повідомлення про порушення прав людини (засуджених або персоналу) або корупційне правопорушення чи інше правопорушення, що містить ознаки корупції;

– поширення захисту на близьких родичів викривачів;

– обов’язок реагування на анонімні повідомлення про викривання.

Пропонується впровадження норми, що є відображенням об’єктивно оцінюваних діяльнісних вимог щодо роботи начальника установи виконання покарань та яку доречно впровадити у Законі України «Про пенітенціарну систему»:

– професійна компетенція керівника установи виконання покарання засновується на забезпеченні ним факторів функціонування установи відповідно до національних та європейських стандартів;

– такими ознаками є ..., ефективність використання житлового простору на кожного засудженого, що утримується в установі;

– оцінка професійної компетенції на підставі цих критеріїв здійснюється за результатами річного аналізу матеріалів внутрішніх та зовнішніх в’язничних інспекцій.

Основні результати другого розділу відображені в таких наукових публікаціях [89; 95; 98; 97; 91; 107; 402; 403; 404; 103].

## РОЗДІЛ 3.

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ КЕРІВНОГО СКЛАДУ В СФЕРІ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

#### **3.1. Застосування адміністративних процедур відбору та призначення керівників пенітенціарної системи**

Питання покладання оновлених завдань діяльності пенітенціарної служби на коло службовців, сформованих за попередньої кримінально-виконавчої системи, є, на наш погляд, неефективним. Адже реформи проводяться на запит суспільства і тоді, коли чітко відомо, що діяльність проводиться неякісно і потребує суттєвого оновлення. У свою чергу такою неякісною діяльністю роблять особи, які її здійснюють, а особливо кадри управлінські, які організують діяльність персоналу з виконання покарань та управляють нею: встановлюють пріоритети, визначають шляхи її досягнення, оцінюють стан результатів.

Дійсно, кадровий потенціал є важливим фактором ефективного проведення реформи. Погляньмо, як з цього приводу висловлено у вже класичному джерелі проведення адміністративної реформи України 1998 року: реформування державної служби в Україні покликано забезпечити підбір і розстановку високопрофесійних, чесних і патріотично налаштованих кадрів апарату управління [288, с. 32]. При цьому до сьогодні це завдання так і не впроваджене. Пропонуємо поглянути, як ці положення відображені в сучасних актах концептуального рівня з напрямів публічної служби, реформи правоохоронних органів і безпосередньо пенітенціарної служби.

У сучасному джерелі, що визначає реформування держави Україна, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» аспект оновлення управлінських кадрів державних органів віднесено до вектору реформи безпеки, а зокрема до питань реформи правоохоронної системи та

оновлення влади, а також до вектора руху відповідальності та питань реформи державного управління. Опрацювання цього досить великого за обсягом джерела дозволило нам виокремити такі положення щодо відбору та призначення керівників та управлінських кадрів пенітенціарної системи:

- створення абсолютно нової інституційної системи державних органів, що передбачає суттєве оновлення управлінських кадрів;

- зміна особистого ставлення як керівників, так і інших працівників державних пенітенціарних органів до виконання завдань служби – усвідомлення їх не як власної монополії, а оплачуваних суспільством публічних послуг із забезпечення безпеки, прав кожної особи, реалізації суспільних та державних очікувань;

- визначення сучасних принципів проходження служби, встановлення принципово інших підходів до оцінювання досягнень роботи представників правоохоронних органів;

- застосування прозорої системи конкурсного відбору осіб на посади, нової системи відсіювання неефективного і дискредитованого кадрового складу [349].

Чому поставлене таке рішуче оновлення державних управлінських кадрів? Для пояснення процитуємо мету очищення влади з однойменного закону: «Недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади, підрив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини» [300].

Для ілюстрації потреби оновлення кадрової політики пенітенціарної служби наведемо цитату із Паспорта реформи, яким Міністерство юстиції України обґрунтовує реформу пенітенціарної системи: у комплексному завданні реформування визначено напрям «Створити інституційну спроможність, яка забезпечує перехід від карального підходу до реабілітаційного», в якому передбачено завдання «Вдосконалення



менеджменту у пенітенціарній системі» [197]. Отже, очільники міністерства та адміністрації пенітенціарної служби, залучені представники громадськості віднесли оновлення системи кадрів, зокрема управлінських, до сутнісно основного лозунгу реформування: зміни підходів виконання покарання.

Отже, як проміжний висновок відзначимо, що оновлення відносин діяльності управлінських кадрів пенітенціарної служби є принциповим чинником проведення пенітенціарної реформи, і застосування покращених адміністративних процедур до формування керівників пенітенціарної системи дозволить досягати принципово нових цілей, визначених у Паспорті реформи.

Авторське бачення системи адміністративних процедур відбору та призначення керівників пенітенціарної системи ми сформували на основі аналізу наукових монографій та праць дисертаційного рівня щодо різних елементів системи державної служби:

– А. Пилипенко відносить до системи формування персоналу правоохоронних органів положення ефективності функціонування та психологічного забезпечення [206, с. 70, 151];

– Н. Матюхіна оперує категоріями управління персоналом, соціальної роботи, безпеки життєдіяльності [155];

– А. Павлов ключовим чинником сприймає систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації та питання правового і соціального захисту [194, с. 106];

– О. Боднарчук відносить до питань формування персоналу пенітенціарної системи систему атестації [27, с. 107–108].

Як бачимо, різні дослідники розглядають питання адміністративних процедур формування персоналу широко, включаючи терміни психології, життєдіяльності та фінансування, інші навпаки звужено, базуючись на питаннях добору кандидатів і відбору їх на службу.

Як ілюстрацію такої системи характеристик наведемо бачення ще одного автора, який займався дослідженням питань саме пенітенціарних кадрів:

1. Система вимог до співробітника, який направляється на навчання, або модель особистості абітурієнта повинна бути доповнена методикою відбору. Якщо модель особистості дає відповідь на питання, яким вимогам повинна відповідати особа, методика відбору дозволяє визначити, хто з абітурієнтів більше відповідає цим вимогам.

2. Під час підбору персоналу потрібно мати на увазі і його професійний розвиток. Адже питання підбору не означає лише заповнення посад низової та середньої ланки. Пошук здібних керівників потрібно вирішувати не ситуаційно і чекати розпорядження «зверху», а планувати. Тому слід затвердити підрозділ щодо розвитку персоналу.

3. Перед тим як здійснювати підбір кандидатів на посади потрібно проаналізувати наявний стан роботи персоналу, чи потребує він зміни чи доповнення, які конкретні сторони особистості працівників слід змінити, виправити.

4. Оптимальним рівнем роботи персоналу є максимальна його укомплектованість працівниками, яких можна вважати «ядром кадрів» [47, с. 103–104].

Нам імпонує запропонований підхід до питань бачення процедур підбору та призначення управлінських кадрів у загальній системі формування персоналу, хоча, на наш погляд, він охоплює не відзначені у такому випадку категорії підготовки персоналу та його розвитку. Цей варіант виходить за межі безпосереднього підбору персоналу.

Таким чином, не знайшовши повністю відповідної нашим уявленням системи підбору управлінських кадрів пенітенціарної системи, сформуємо його на власний розсуд.

Підбір управлінських кадрів пенітенціарної системи – 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.

Бачення складових такої діяльності наведемо на підставі сучасної монографічної праці дослідника, що видана у 2017 році. Автор концепції формування персоналу спеціалізованої антикорупційної прокуратури Є. Вандін відносить до питань підбору персоналу такі процедурні елементи:

- розуміння сутності діяльності, для якої підбирається персонал;
- усвідомлення принципів підбору кадрів на підставі аналізу нормативно-правових актів про нього;
- характеристики змісту процедури кадрового конкурсного відбору, оскільки саме конкурс на теперішній час визнається єдино вірним підходом до призначення на посади осіб, яких наділено значними повноваженнями щодо виконання завдань і функцій держави [34, с. 87].

Отже, на наш погляд, процедури підбору персоналу пенітенціарної системи охоплюють коло відносин від відбору на службу до призначення на посади та включають питання вимог до персоналу й самі процедури відбору, зокрема конкурсного.

У сучасний період, коли питання відбору перейшли на рівень проведення конкурсів, досить просто поглянути, наскільки доречно проводиться аналіз вимог до персоналу перед його відбором та призначенням. Якщо у попередні часи це вимагало детальних соціологічних досліджень, сьогодні ці питання поглинаються процедурою конкурсного відбору.

А суто самі вимоги доречно дослідити у міжнародних засадах пенітенціарної діяльності.

Отже, якщо поглянути на вимоги до персоналу, і зокрема до керівного, Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями вимагають [220, с. 28–30]:

– наявності якостей сумлінності, гуманності, компетентності й інших особистих якостей (правило 74);

– бути досить освіченими, зокрема в питаннях:

а) знання відповідного національного законодавства, нормативно-правових актів і політик діяльності в пенітенціарних установах, а так само застосовні міжнародні та регіональні документи, інші положення, якими повинен керуватися тюремний персонал у своїй роботі і контактах з ув'язненими;

б) прав і обов'язків тюремного персоналу при здійсненні ним своїх функцій, включаючи повагу до людської гідності всіх ув'язнених, і заборонених видів поведження, зокрема катування та інші жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поведження чи покарання;

в) охорони і безпеки, включаючи концепцію динамічної безпеки, застосування сили і засобів угамування і поведження з агресивними правопорушниками, з належним урахуванням попереджувальних методів і методів розрядки ситуації, таких як переговори і посередництво;

г) надання першої допомоги, психосоціальні потреби ув'язнених і відповідна динаміка в тюремних умовах, а так само соціальна допомога та сприяння, в тому числі раннє виявлення проблем з психічним здоров'ям (правила 75–76);

– на посаду директорів тюремних установ треба призначати осіб, достатньо кваліфікованих в силу їхнього характеру, адміністративних здібностей, належної підготовки та досвіду, які знають мову, якою користуються в'язні (правила 79–80);

– крім того, кожний представник в'язничного персоналу має мати спеціальну фізичну підготовку, яка додатково підтримується (правило 82).

У подібному ключі вимоги до підбору персоналу характеризуються в Європейських пенітенціарних правилах [83]:

– бути здатними діяти в етичному контексті, в рамках якого визнається, що до ув'язнених необхідно ставитися гуманно та з повагою до невід'ємної гідності людини (правило 72.1);

– чітко усвідомлення мети пенітенціарної системи, бути лідерами у кращому досягненні цієї мети (правило 72.2);

– своїм поведінням і виконанням своїх обов'язків завжди позитивно впливати на ув'язнених та викликати в них повагу (правило 75);

– мати належну підготовку (правило 76);

– новоприйнятий персонал мусить володіти вимогами чесності, гуманності, володіти професійними навичками та особистою здатністю до виконання складної роботи (правило 77);

– персонал має бути відібраний та призначений на рівноправній основі, без дискримінації за будь-якою ознакою чи то статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного або соціального походження, приналежності до національних меншостей, власності, народження або іншого статусу (правило 82);

– управлінський персонал мусить мати достатню кваліфікацію та відповідні особисті якості, адміністративні навички, належну професійну підготовку та досвід (правило 84.1).

Спробуємо виписати основні позиції щодо підбору персоналу на підставі аналізу наведених міжнародних стандартів:

1. Персонал в'язниць, зокрема й управлінський, повинен мати досить високі особисті стандарти ставлення та поведінки, які, з одного боку, отримуються в процесі підготовки і попередньої діяльності, з іншого, – притаманні особам як індивідуумам. Важливі елементи цієї характеристики, які відсутні в інших типів державних службовців чи службовців правоохоронних органів, – це підвищені почуття чесності, гуманності, поваги до людської гідності на засадах рівності і недискримінації. Також важливим є якості професійності та працездатності.

2. Наявність глибоких знань та навичок, що набуті під час освіти.

Серед них:

– знання міжнародних та регіональних (європейських) документів пенітенціарного спрямування; національного законодавства і спеціальних політик діяльності для досягнення завдань пенітенціарних установ;

– інших положень, якими повинен керуватися тюремний персонал у своїй роботі і контактах з ув'язненими;

– усвідомлення мети пенітенціарної системи, спроможність планувати і залучати партнерів у кращому досягненні цієї мети;

– знання прав і обов'язків тюремного персоналу під час здійснення ним своїх функцій, включаючи повагу до людської гідності всіх ув'язнених, і заборонених видів поведження, зокрема катування та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження чи покарання;

– володіння навичками охорони і безпеки, включаючи концепцію динамічної безпеки, застосування сили і засобів угамування і поведження з агресивними правопорушниками, з належним урахуванням запобіжних методів і методів розрядки ситуації, таких як переговори і посередництво;

– наявність навичок надання першої допомоги, розуміння психосоціальних потреб ув'язнених, в тому числі раннє виявлення проблем з психічним здоров'ям.

3. Здатність діяти етично, справедливо та позитивно впливати на засуджених та персонал.

4. Управлінський персонал додатково повинен мати лідерські навички, досвід, навички та якості менеджера.

5. Володіння мовою державної служби та побутового спілкування у певному регіоні (якщо засуджені відбувають покарання регіонально).

6. Мати добру фізичну підготовку.

Спробуємо перевірити, чи висувалися такі вимоги під час конкурсних відборів, які проводились на управлінські посади до пенітенціарної служби.

Як відомо, велика частина конкурсів, за якими підібрані усі керівники оновленого пенітенціарного відомства, проведені влітку–восени 2016 року, тому їх конкурсні вимоги досить нові та мали б бути такими, що враховують загальноприйняті вимоги, охарактеризовані нами.

Дослідимо вимоги, визначені умовами проведення конкурсу на посаду начальника Управління ресоціалізації засуджених та адміністративних стягнень Департаменту пробації, тобто особи, що відповідає саме за напрям дотримання цілі повернення засуджених у суспільство. Ця посада показова саме в нашому дослідженні, оскільки, з одного боку, управлінська, тобто відповідає рівню управлінських кадрів, який ми розглядаємо; з іншого, – має специфіку пенітенціарної діяльності.

У частині вимог до цієї посадової особи було визначено [361]:

Таблиця 1. Вимоги до працівника: начальника управління ресоціалізації засуджених та адміністративних стягнень

Вимоги до професійної компетентності		
Загальні вимоги		
1	Освіта	вища освіта за освітнім ступенем магістра
2	Досвід роботи	досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років
3	Володіння державною мовою	вільне володіння державною мовою
Спеціальні вимоги		

1	Освіта	вища освіта за освітнім ступенем магістра у галузі знань: «Право», «Управління та адміністрування», «Соціальні та поведінкові науки», «Соціальна робота», «Цивільна безпека», «Воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону» або спеціальності «Науки про освіту».
2	Знання законодавства	Конституція України; Кримінальний, Кримінальний процесуальний, Кримінально-виконавчий кодекси України, закони України «Про пробацію», «Про державну службу», «Про запобігання корупції» та інші закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Положення про Міністерство юстиції України, інші нормативні акти в сфері виконання кримінальних покарань та пробації, та нормативні акти, які мають відношення до виконання службових обов'язків.
3	Професійні чи технічні знання	основи державного управління, менеджменту організацій; технологія адміністративної роботи, правила ділового етикету та ділової мови; бажано вільне володіння англійською мовою
4	Спеціальний досвід роботи	досвід роботи у сферах права або соціальної роботи чи управління та адміністрування не менше двох років



5	Знання сучасних інформаційних технологій	впевнений користувач ПК (MS Office, Outlook Express, Internet), вільне користування законодавчою базою Liga
6	Особистісні якості	відповідальність, дисциплінованість, сумлінність, стресостійкість, комунікабельність

Проведемо співставлення запропонованої нами моделі та конкурсних умов:

1. У рубриці особистих якостей наведено: відповідальність, дисциплінованість, сумлінність, стресостійкість, комунікабельність. Тоді як міжнародні стандарти вимагають не лише загальних та поведінкових навичок, але і спеціальних, які відсутні: підвищені почуття чесності, гуманності, поваги до людської гідності на засадах рівності і недискримінації.

2. У сфері освітніх характеристик зазначено: вища освіта за освітнім ступенем магістра у галузі знань: «Право», «Управління та адміністрування», «Соціальні та поведінкові науки», «Соціальна робота», «Цивільна безпека», «Воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону» або спеціальності «Науки про освіту». Тоді як міжнародні стандарти вимагають спеціальної освіти. Виходячи з того, що в Україні напрями освіти класифікуються за галузями і нам відомо, що питання в'язничної ресоціалізації можуть бути підготовлені за галузями «Право», «Соціальні та поведінкові науки», «Соціальна робота», нам важко зрозуміти, які професійні навички можуть бути отримані для такого посадовця у разі освіти з цивільної безпеки, воєнних наук, а також неспеціалізованої освіти з права чи соціальних наук.

3. Характеристика співставлення вимог щодо знань:

– вимоги знання законодавства в цілому побудовані коректно;

– професійні знання – не містять спеціальних знань з ресоціалізації, натомість містять загальноуправлінські вимоги менеджменту і публічного управління, мови й етикету.

4. Професійних вимог, а також специфічних типу мови і фізичної підготовки не наводиться. За винятком мови – де презюмується, що мабуть засуджені в Україні спілкуються лише українською та англійською.

Визначимось твердо – умови конкурсу з позиції освіти категорично не спроможні підібрати компетентного працівника на цю посаду.

Припустимо, що це загальні вимоги до проведення конкурсу на цю посаду і відповідальні працівники, які розробляли конкурс, були змушені працювати у шаблонних вимогах. Ця позиція легко спростовується, адже навіть в бюрократизованих традиціях українського трудового законодавства можливо виписати вимоги для посади коректно і чітко.

З метою практичної ілюстрації наведених пропозицій та емпіричної цінності дослідження нами було сформульовано авторське бачення того, як би мали бути визначені умови конкурсу на цю ж посаду – начальника управління ресоціалізації засуджених та адміністративних стягнень департаменту пробації. Ці умови запропоновані у додатку до дисертації. Вони містять вимоги до освіти, знань законодавства, професійної компетентності, спеціального досвіду роботи та особистісних якостей. За такого спеціалізованого визначення вимог до керівних посадовців пенітенціарної служби, на наш погляд, можуть бути підібрані ефективні професіонали, а не типові неспеціалізовані бюрократи, як це передбачається теперішніми умовами конкурсу.

Наступним елементом, що має важливе значення у підборі кадрів на керівні посади, є конкурсний відбір, технологія, що активно застосовувалася в Україні з 2015 року із прийняттям відповідних засад у Законі України «Про державну службу» [231] та Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки [348]. Погодимось із Є. Вандіним, що саме конкурсний відбір забезпечує об'єктивне рішення

питань підбору кваліфікованих кадрів на базі порівняльної оцінки якостей кандидатів на посади. Звичайно, можливості використання такого методу підбору допустимі лише у разі наявності достатньої кількості кандидатів, що більшою чи меншою мірою відповідають посадовим вимогам. Зважаючи на такі фактори, як наявність значного кола осіб, що мають спеціальну підготовку до діяльності правоохоронних органів, у сфері публічних соціальних послуг, питання про конкурсний відбір кандидатів на посади пенітенціарної служби набирає особливої ваги, що і було закріплено у законодавстві України [34, с. 87–88].

Проте, як доречно зазначає голова Національного агентства державної служби К. Ващенко, головний висновок щодо кадрової політики державних органів України після практики 2014–2017 років: успіх буде лише тоді, коли міністр та державний секретар налаштовані знайти ефективні кадри. Якщо їхній інтерес інший, жодна процедура, жодна громадська чи європейська експертиза не стане на заваді спотворенню ідеї реформи [198].

Конкурс – це оцінка професійного та освітньо-кваліфікаційного рівнів кандидатів через змагання, організаційно-правовий спосіб заміщення державних посад в системі державного управління [84, с. 303; 195, с. 198].

З метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться конкурс на зайняття вакантної посади державної служби відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, що затверджується Кабінетом Міністрів України [218].

Проведення конкурсу здійснюється з урахуванням рівня професійної компетентності, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття вакантної посади.

Порядок проведення конкурсу визначає:

- умови проведення конкурсу;
- вимоги щодо оприлюднення інформації про вакантну посаду державної служби та оголошення про проведення конкурсу;
- склад, порядок формування та повноваження конкурсної комісії;

- порядок прийняття та розгляду документів для участі в конкурсі;
- порядок проведення тестування, співбесіди, інших видів оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби;
- методи оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби.

Кілька типів проведення конкурсу дозволило виділити його етапи. Так, О. Пархоменко-Куцевіл виділяє такі етапи конкурсу:

- 1-й етап – залучення персоналу;
- 2-й етап – власне відбір – «селекція» залучених претендентів;
- 3-й етап – застосування різних методик відбору кадрів (тестування, вирішення ситуаційних завдань, співбесіда);
- 4-й етап – проведення оцінки отриманих результатів;
- 5-й етап – прийняття рішення про зарахування на державну службу [195, с. 201].

Дещо по-іншому ці етапи визначені в оновленому конкурсі на посади так званих фахівців з реформ у міністерствах [81], що враховує прорахунки перших конкурсних відборів. До подібних прогресивних новацій у процедурі проведення конкурсів закликає і авторитетна дослідниця І. Совсун, зокрема наголошуючи на потребі професіоналізації та оцінці реальних здібностей під час тестування кандидатів [343].

Відзначимо, що для проведення конкурсних відборів фахівців з реформ у міністерствах застосовано більш детальну процедуру, що удосконалює попередні технології. Пропонуємо саме в такому вигляді 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».

Проаналізуємо загальні питання конкурсного відбору керівних кадрів пенітенціарної служби, який відбувався починаючи з другої половини 2016 року у Міністерстві юстиції України. Власний аналіз цих практик доповнюватимемо результатами оприлюднених позицій інших дослідників щодо конкурсів державної служби. Зокрема, нами враховані спостереження членів конкурсних комісій Міністерства юстиції України Л. Денисенко [62] та А. Ніколаєнко [174; 175; 176].

Загальний огляд конкурсів на заміщення посад державної служби досить ефективно провела дослідниця О. Граніт. Вона визначила за результатами проведеного опитування осіб, які брали участь у конкурсах на державну службу, перелік негативних явищ, що присутні під час конкурсного відборі:

– попередня домовленість з комісією – 37,5%; відкрита корупція – 20,4%;

– упереджене ставлення членів комісії до конкурсантів – 18,4%;

– складність самого процесу проходження конкурсу – 12,2%; низька фаховість членів комісії – 4% [53].

Серед інших критичних позицій, які на наш погляд, є актуальними у цьому дослідженні, є така форма дискримінації, як ейджизм (дискримінація

осіб старшого віку – понад 45 років), надмірна бюрократичність (повна процедура конкурсного відбору навіть на тимчасові посади), неліберальний підхід до підтвердження формальних конкурсних вимог (монополізм під час видачі сертифікатів про рівень володіння державною та іноземними мовами і відсутність альтернативних способів підтвердження).

Конкретні наші позиції щодо удосконалення порядку організації і проведення конкурсу викладені у такому переліку:

- 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 персонального 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 підтверджуючих документів тих, які видані згідно з ліцензійними умовами та видами економічної діяльності, як державними навчальними закладами, так і заснованими на приватній власності.

Важливим елементом якості організації конкурсного відбору до державної служби і, зокрема, до призначення керівного персоналу пенітенціарної служби є залучення до конкурсних комісій представників громадськості. Наголошуємо 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.

Пропонуємо з цього приводу низку 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 доброчесності 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 пропонуваній перелік громадських членів комісії для можливих апеляцій та зняття недоброчесних 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».

Запропоновані нами новели законодавства щодо конкурсного відбору дозволять покращити його процедури, зробити більш ефективним та прозорим. Проте чи буде з цього користь саме в питаннях підбору керівних кадрів пенітенціарної служби? Це питання виникло під час аналізу публікації щодо проекту закону «Про пенітенціарну систему». Так, вже згадуваний науковець А. Галай у своєму аналізі відзначає: «Законопроект мінімізує конкурсність призначення на посади у пенітенціарній службі. Відсутність конкурсності в українському варіанті означає непотизм, корупціогенність діяльності та безініціативність персоналу. І, зрештою, відсутність імпульсу до оновлення системи» [44].

Щодо негативних наслідків відсутності конкурсів, то ми погоджуємося з можливим прогнозом, проте чи дійсно законопроект про пенітенціарну службу № 7337 стосується конкурсів? Тут згаданий автор правий лише частково. Адже питання про застосування конкурсного відбору визначене ст. 21 Законом України «Про державну службу» [231] і ці норми не змінюються. Проте більш глибокий аналіз показує, що проект все ж зменшує конкурсність прийому на службу до пенітенціарної системи з таких двох позицій.

По-перше, проект зменшує коло держслужбовців у пенітенціарній системі. Поглянемо детальніше. Новий персонал системи виконання покарань складатимуть такі працівники:



– працівники Міністерства юстиції включно зі слідчими слідчих підрозділів і працівниками підрозділів інспектування – це будуть державні службовці (ст. 6 законопроекту 7337);

– працівники центрального апарату пенітенціарної служби – норма щодо їх приналежності до державної служби відсутня у проекті, тому це питання залишається пробілом проекту, але все ж спрогнозуємо, що лише невелика їх частина буде держслужбовцями і підпадатиме під конкурсний відбір. Адже в нас є підстави передбачати мінімізацію держслужби в інших підрозділах і зокрема в територіальних управліннях (ст. 8 законопроекту 7337), а також наявність розгалуженої системи в'язничних мілітаризованих кадрів до трьох ступенів генералів включно (ст. 35 законопроекту 7337);

– працівники територіальних органів – стаття містить чітку норму: складають особи рядового і начальницького складу пенітенціарної системи, державні службовці та працівники, які працюють за трудовим договором (ст. 8 законопроекту 7337). Проте відзначимо, держслужбовці поміщені на другу позицію, керівник територіального органу призначається поза конкурсом. Отже, він належатиме до начальницького, тобто мілітаризованого складу, вочевидь як і більшість інших працівників цих структур. Зрештою, ця норма виписана схоже до статті 14 попередньої версії основного адміністративно-правового закону про державну кримінально-виконавчу службу 2005 року [230], тобто держслужбовці передбачаються лише на рівні деяких посад;

– персонал установ виконання покарань, слідчих ізоляторів – ми бачимо ще вужчу позицію: його складають особи рядового і начальницького складу пенітенціарної системи та працівники, які працюють за трудовим договором (ст. 9 законопроекту 7337), тобто взагалі без держслужбовців;

– працівники пробації працюватимуть за трудовими договорами, це передбачаються не держслужбовці (ст. 12 законопроекту 7337);

– працівники навчальних закладів будуть особами рядового і начальницького складу, науково-педагогічними та іншими працівниками, тобто не держслужбовцями (ст. 13 законопроекту 7337);

– медичні працівники будуть особами за договором (прикінцеві положення законопроекту 7337).

Отже, підпадатимуть під конкурсний відбір лише держслужбовці пенітенціарної служби, які будуть працювати в Міністерстві юстиції України, і невелике коло працівників центрального і територіальних органів самої пенітенціарної служби. Більшість персоналу системи конкурс оминатимуть як не держслужбовці.

По-друге, проект 7337 містить деякі можливості конкурсу не для державної служби. Зокрема:

– ст. 25 визначає, що вступ на службу в пенітенціарну систему на посади середнього та старшого начальницького складу може здійснюватися за результатами конкурсу, визначеного Міністерством юстиції України;

– прикінцеві положення визначають конкурс на посаду керівника державної установи охорони здоров'я, теж визначений Міністерством юстиції України.

Відзначимо, слово «може» є дуже звужуючим терміном юридичної техніки порівняно зі «здійснюється». Тому навіть такий обережний спосіб застосування конкурсу, що пропонується в законопроекті 7337, буде вочевидь нечастим і вибірковим. На наш погляд, це мінімізує ефективність можливостей розвитку персоналу системи виконання покарань, які могли б бути застосовані в конкурсному відборі.

Тому вбачаємо потребу доопрацювання (внесення змін і доповнень) до законопроекту «Про пенітенціарну систему» щодо розширення можливостей конкурсного відбору. Зокрема пропонуємо такі позиції:

– розширення кола осіб державної служби на всіх рівнях пенітенціарної системи за рахунок працівників рядового і начальницького складу;

– встановлення обов'язковості 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;

– доповнення акта статтею, що деталізує умови конкурсу, визначеного Міністерством юстиції України, для існування прозорих зрозумілих правил відбору.

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

1. Оновлення відносин діяльності управлінських кадрів пенітенціарної служби є принциповим чинником проведення пенітенціарної реформи і застосування покращених адміністративних процедур до формування керівників пенітенціарної системи дозволить досягати принципово нових цілей, визначених у «Паспорті реформи пенітенціарної системи».

2. Адміністративні процедури підбору та призначення управлінських кадрів нами вбачаються в 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.

3. Сформульоване авторське визначення підбору управлінських кадрів пенітенціарної системи – 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.

4. На підставі аналізу наведених міжнародних стандартів нами 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 привело нас до висновку про категоричну невідповідність базовим вимогам персоналу системи оголошених і проведених масових конкурсів 2016 року.

5. На розвиток попереднього було сформульовано авторське бачення того, яким чином мали бути визначені умови конкурсу на прикладі посади начальника управління ресоціалізації засуджених та адміністративних стягнень департаменту пробації. Ці умови запропоновані у додатку до дисертації. Вони містять вимоги до освіти, знань законодавства, професійної компетентності, спеціального досвіду роботи та особистісних якостей.

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

6.1. 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 за 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».

6.2. Аналіз практики проведення конкурсів на державну службу у пенітенціарну систему та інші структури у 2016–2017 роках дозволив запропонувати низку позицій щодо удосконалення порядку організації і проведення конкурсу, що мають бути ретельно 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 персонального 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 підтверджуючих документів тих, які видані згідно з ліцензійними умовами та видами економічної діяльності, як державними навчальними закладами, так і заснованими на приватній власності.

6.3. Важливим елементом якості організації конкурсного відбору до державної служби і, зокрема, до призначення керівного персоналу пенітенціарної служби є залучення до конкурсних комісій представників громадськості. Наголошуємо 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.

Пропонуємо з цього приводу низку 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 пропонуваний перелік громадських членів комісії для можливих апеляцій та зняття недоброчесних 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».

6.4. Висновок щодо звуження адміністративних процедур конкурсів до призначення персоналу пенітенціарної служби в законопроекті «Про пенітенціарну систему» зумовив наші пропозиції щодо його доопрацювання (внесення змін і доповнень) з питань розширення можливостей конкурсного відбору:

– розширення кола осіб державної служби на всіх рівнях пенітенціарної системи за рахунок працівників рядового і начальницького складу;

– встановлення обов'язковості 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;

– доповнення акта статтею, що деталізує умови конкурсу, визначеного Міністерством юстиції України, для існування прозорих зрозумілих правил відбору.

### **3.2. Професійна компетентність керівника пенітенціарного закладу**

Якісне керівництво можливе тільки за умови здійснення управлінцем, який наділений відповідними вміннями. Компетентність керівника – це набір якостей, які дозволяють йому професійно, вміло та системно здійснювати свою діяльність. Проте компетентність достатньо складна категорія, яка об'єднує різновекторні компоненти, які в комплексі

забезпечують діяльність управлінських посадових осіб. Перед тим як визначити, які ж саме елементи включає в себе професійна компетентність керівника в системі виконання покарань, з'ясуємо, які компетентності характерні для працівників інших сфер.

Категорія компетентності прямо пов'язана з професійною діяльністю або практикою. Цей взаємозв'язок обумовлений необхідністю здійснення усвідомлених послідовних дій, заходів, які мають носити цілеспрямований характер та зміст.

Професійна діяльність у наукових джерелах визначається як складна діяльність, яка постає перед людиною як конституюваний спосіб виконання чого-небудь, що має нормативно встановлений характер. Професійна діяльність об'єктивно складна й суб'єктивно важка для освоєння. Саме складність трудових функцій для людини й надає діяльності професійний характер [352, с. 16].

Професіонала визначають як особу, яку було визнано і допущено до роботи за опанованою професією, що передбачає наявність багатьох знань, отриманих завдяки тривалій практиці та здобутій професійній освіті (від певного рівня посад – вищій освіті) [353, с. 19].

З цього приводу справедливою є позиція А. В. Званчука, який зазначає, що у процесі професіоналізації людини відбувається виникнення й прояв деяких системних властивостей, що відображає ступінь індивідуальних можливостей вирішувати професійні завдання на заданому рівні ефективності, надійності та безпеки протягом заданого часу. Такою властивістю є індивідуальний професіоналізм. Під останнім слід розуміти властивість людини, котра виконує складну, не всім доступну роботу на високому рівні – систематично, ефективно й надійно. Людина може набути професіоналізму в результаті спеціальної підготовки й тривалого досвіду роботи, а може й не набути професіоналізму, а лише «значитися» професіоналом. Для набуття професіоналізму необхідні відповідні здібності, бажання й характер, готовність постійно вчитися й



вдосконалювати свою майстерність [87, с. 19]. О. Пометун зазначає, що компетентність – це спеціально структуровані (організовані) набори знань, умінь, навичок і ставлень, що дозволяють людині визначати, тобто ідентифікувати і розв’язувати, незалежно від контексту (від ситуації) проблеми, характерні для певної сфери діяльності [217, с. 67].

Якщо говорити про пенітенціарну сферу, то можемо констатувати, що професійність багатьох категорій персоналу залишається на досить низькому рівні. Це обумовлено низкою об’єктивних та суб’єктивних причин, і, на жаль, найближчим часом суттєвих змін у цій царині мабуть не буде. Не можна перебудувати систему, яка формувалась десятками років, її традиції, форми та методи діяльності за незначний період часу, хоча прагнути цього, безумовно, потрібно. Професіоналізм фактично завжди пов’язується з компетентністю, і це об’єктивно правильно, тому розглянемо теоретичні конструкції, пов’язані з розуміння категорії компетентності.

У науковій розробці І. Бевзюк, І. Козьякова знаходимо такі теоретичні узагальнення щодо категорії компетентності, яка визначається як:

- 1) володіння компетенцією;
  - 2) володіння знаннями, які дають змогу судити про щось [340, с. 241];
- поряд із цим поінформованість, обізнаність, авторитетність [39, с. 560]; сукупність знань і вмінь, необхідних для ефективної професійної діяльності: вміння аналізувати, передбачати наслідки професійної діяльності, використовувати інформацію [219, с. 149]; результат набуття дорослою людиною компетенцій, які дають їй змогу якісно виконувати трудові функції, успішно засвоювати знання, взаємодіяти з іншими людьми в різних ситуаціях, швидко адаптуватися до змін у професійній діяльності, набувати соціальної самостійності [190, с. 351].

Під поняттям «професійна компетентність» розуміється інтегрована характеристика ділових і особистісних якостей фахівця, що відображає рівень знань, умінь, досвіду, достатніх для досягнення мети у професійній діяльності певного виду, а також моральну позицію фахівця [80, с. 722].

Професійна компетентність розуміється як поглиблене знання предмета; сукупність професійних знань і професійно значущих особистісних якостей, що детермінують самостійну й відповідальну діяльність людини; здатність та вміння виконувати певні професійні функції; прояв єдності професійної та загальної культури; інтегративна характеристика фахівця, що демонструє готовність та визначає його здатність успішно здійснювати професійну діяльність; як важливий компонент підсистеми професіоналізму діяльності. Компетентність не може бути ізольована від конкретних умов її реалізації, вона передбачає оволодіння людиною відповідними компетенціями. Компетентна у певній галузі людина володіє відповідними знаннями та здібностями, які дають їй змогу ефективно у ній діяти. Розглядати професійну компетентність необхідно у процесуальному аспекті, оскільки вона характеризується через діяльність і має динамічний характер [67, с. 190–194; 74].

Ірина Жукевич стверджує, що професійна компетентність включає такі основні складові: конфліктологічну, комунікативну, інформаційну, соціальну, лінгвосоціокультурну, психологічну. Зазначимо, що виділені складові професійної компетентності правоохоронця носять всезагальний характер [86, с. 56].

Івашкевич І. В., досліджуючи професійну компетентність юриста, констатував, що вона складається із таких компонентів:

- 1) мотиваційно-цільового;
- 2) когнітивного;
- 3) соціального;
- 4) аксіологічного;
- 5) аутопсихологічного.

Мотиваційно-цільовий компонент включає:

- мотивацію виконання юридичної діяльності;
- мотивацію досягнення успіху;
- здатність ставити цілі власної діяльності та їх досягати;

- професійне самовизначення, що є критерієм здійснення успішної професійної діяльності;
- професійну спрямованість як психологічну орієнтацію студента на професійну діяльність, що включає змістову та мотиваційну сторони;
- професійну готовність як стан студента, який характеризується науково-теоретичною, психологічною, юридичною, фізичною готовністю тощо.

Когнітивний компонент, який передбачає сформованість у фахівця знань, умінь та навичок, професійно значущого досвіду тощо, а також висвітлює розвиток здатності спеціаліста до використання цих знань, умінь і навичок, фреймів професійно значущого досвіду на практиці. Когнітивний компонент вміщує як загальнопрофесійні знання, вміння та навички, якими має володіти кожен фахівець, не обов'язково юридичної сфери діяльності, так і спеціальні знання, вміння й навички, притаманні спеціалістам юридичної сфери діяльності. Соціальний компонент передбачає комунікативну компетентність, емоційно-експресивні особливості особистості та моторно-вольові якості фахівця. Аксиологічний компонент передбачає морально-ціннісні орієнтації, етичні норми, характеристики професійної культури, а також необхідні юристові такі особистісні властивості, як толерантність, лояльність і духовність [396, с. 224–226].

Професійна компетентність державного службовця, у тому числі посадової особи органів ДФС України, це певний рівень його інтелектуального, психологічного та функціонального стану, який відображає конкретні сфери професійної діяльності та зумовлює у своїй єдності якісну визначеність професіонала. Це також наявність глибоких фахових знань у податковій та митній сферах, вміння аналізувати та прогнозувати розвиток ситуацій та використовувати здобуті на практиці знання щодо вирішення певних проблем, а також правомочність вирішувати їх, уповноваженість відати певними справами [210].

У системі державної служби професійна компетентність державних службовців досліджується як структурне, системне, інтегративне утворення, складниками якого є ключові компетенції, компетенції посади та професійного завдання. Найважливіше місце відводиться ключовим компетенціям як синтезу знань, умінь і навичок, особистісних характеристик (ціннісні орієнтації, здібності, риси характеру, готовність до здійснення діяльності тощо) і досвіду, що дає можливість державному службовцю використовувати свій потенціал, здійснювати складні види діяльності, оперативно та успішно адаптуватися у змінних умовах професійної діяльності. Будучи інтегративним утворенням, професійна компетентність не зводиться ні до окремих якостей особистості, ні до певних знань, умінь та навичок. Вона не лише відображає наявний у фахівця потенціал і здатність його використовувати, а й породжує нові явища, якості життя і діяльності, що дозволяють бути успішним і досягати певних результатів [147].

Отже, узагальнення різних підходів до розуміння та характеристики категорії професійна компетентність дозволяє зробити такі узагальнення:

1. 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;

2. 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.

3. Професійна компетентність завжди пов'язана з глибоким знанням специфіки сфери діяльності.

4. 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.

Загальнотеоретичні положення, що стосуються категорії професійної компетентності, дозволять нам екстраполювати дані питання до специфічної сфери – пенітенціарної діяльності.

В'язнична професія небезпечна тим, що за рутинною монотонних дій (замикання чи відмикання дверей в'язничних камер, складання простих документів тощо) в'язничний персонал може втратити розуміння про важливе призначення, особливі етичні засади, пріоритет поваги до прав засуджених. Отже, професіоналізм в'язничної діяльності вимагає спеціального досвіду та навичок, професійної підготовки, визнаного авторитету й етичних стандартів роботи. У своїй сукупності персонал в'язниці складає професійний колектив, заснований на спільній командній роботі, який розуміє цілі та пріоритети, дотримується етичних меж та права. Професіоналізм в ефективних в'язничних системах позначається на управлінні ними. Адміністрація пенітенціарного закладу відповідає за впровадження, нагляд та управління політикою та спеціальними процедурами. Так, керівники в'язниці повинні: забезпечувати реалізацію коротко- та довготермінових цілей і завдань, відповідних до бачення та місії пенітенціарної установи; розробляти процедури, що забезпечуватимуть дотримання європейських стандартів у пенітенціарній установі та свідчитимуть про застосування найкращих методів ресоціалізації засуджених; розбудувати організаційну культуру в межах пенітенціарної установи, що сприятиме досягненню бажаних результатів; гарантувати, що персонал пенітенціарної установи розуміє та підтримує професійні етичні стандарти; бути лідерами і контролювати персонал своєю особистою поведінкою, знаннями та цінностями [353, с. 11–12].

Теоретична модель компетентності офіцерів виховних колоній пов'язана із сукупністю науково обґрунтованих психолого-педагогічних

передумов, концептуальних положень і організаційно дидактичних умов, що охоплюють цільовий, індивідуально-професійний, діяльнісно-змістовий і оцінно-результативний компоненти та забезпечують якість професійно-правової діяльності фахівців [366]. Проведене російськими вченими дослідження доводить наявність практично незмінних функцій у змісті сучасних компонентів професійної компетентності керівників пенітенціарних установ:

- професійно-освітній (професійно важливі знання, вміння і навички)
- здатність оперативно аналізувати і прогнозувати ситуацію в умовах дефіциту часу й інформації як в звичайних, так і в надзвичайних (екстремальних) умовах;

- уміння застосовувати сучасні психолого-педагогічні знання для забезпечення власної успішної діяльності і в роботі з особовим складом, і із засудженими;

- знання наукових основ і методики прийняття і організації виконання управлінських рішень;

- професійно-особистісний (професійно-значущі якості особистості) – розвинені організаторські та комунікативні здібності;

- психологічна стійкість до професійної деформації; професійно-діяльнісний (готовність до управлінської діяльності) – націленість на безперервне вдосконалення професійної компетентності [33].

Особливим є значення управлінської діяльності офіцера пенітенціарної служби: він організовує, упорядковує, регулює діяльність підлеглих, визначає завдання, планує їх виконання, а також здійснює контроль. Офіцер – це керівник установи виконання покарань, який повинен уміти приймати обґрунтовані рішення, від яких залежить безпека людей, орієнтуватися в різних ситуаціях і умовах повсякденної та оперативно-розшукової діяльності. Важливою складовою професійної діяльності офіцера пенітенціарної служби – керівника установи виконання покарань – є адміністративно-господарська діяльність. Відповідно до передбачених

законом і статутами обов'язків офіцер повинен дбати про належне використання майна, техніки та зброї, уміти організувати розміщення людей, стежити за належною експлуатацією всіх приміщень. Його завдання – вчасно забезпечувати персонал усіма видами постачання, здійснювати керівництво господарством, вживати заходів безпеки під час проведення різних робіт, здійснювати контроль за експлуатацією озброєння, бойової техніки й інших матеріальних засобів. Офіцер пенітенціарної служби, який працює на посадах начальника установи виконання покарань, його заступників, керівника частин і служб, повинен також займатися безпосередньо організацією виховного процесу. Специфічних умінь потребує організація виховного впливу залежно від об'єкта виховного впливу та основної мети покарання. Свою специфіку має виховна робота залежно від етапу відбування покарання (початковий, основний, завершальний), від виду виправної установи (колонія загального, суворого, особливого режимів, в'язниця та ін.) чи від об'єкта виховного впливу (засуджені в слідчих ізоляторах, засуджені жінки, неповнолітні засуджені, особи літнього віку). Крім того, офіцер – це начальник установи з виконання покарань, який є також вихователем співробітників, колективів різних частин і служб [60, с. 49].

Якщо звернутись до положень Кодексу етики та службової поведінки персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України, то бачимо такі основні характеристики для персоналу:

- моральні цінності, зобов'язання та принципи служби (роботи) в органах, установах виконання покарань, слідчих ізоляторах та навчальних закладах, що належать до сфери управління ДПтС України;

- професійно-етичні вимоги до службової, позаслужбової та антикорупційної поведінки;

- єдність переконань і поглядів у сфері професійної етики та службового етикету, орієнтованих на професійно-етичний еталон поведінки;

– регулювання професійно-етичних проблем взаємовідносин персоналу, що виникають у процесі його спільної діяльності;

– виховання високоморальної особистості персоналу, яка відповідає етичним нормам і принципам, загальнолюдській і професійній моралі;

– взаємодію з громадськими організаціями, населенням, засудженими особами з урахуванням норм і принципів професійної та службової етики [124]. На тлі цього професійність пенітенціарного керівництва сформульована у правилі 84.1 Європейських в'язничних правил: у кожній пенітенціарній установі має бути начальник, який мусить мати достатню кваліфікацію та відповідні особисті якості, адміністративні навички, належну професійну підготовку та досвід [353, с. 11–12].

Вивчення джерел з проблеми дослідження показало, що основу професійної компетентності керівника пенітенціарної установи становлять кваліфікаційні характеристики. Відсутність чіткого визначення змісту сучасних кваліфікаційних характеристик керівника пенітенціарної установи послужила підставою для їх розробок з урахуванням специфічних особливостей професійної пенітенціарної діяльності:

– здатність оперативно аналізувати і прогнозувати ситуацію в умовах дефіциту часу і інформації як в звичайних, так і в надзвичайних (екстремальних) обставинах;

– вміння застосовувати сучасні психолого-педагогічні знання для забезпечення власної успішної діяльності, а також у роботі з особовим складом і засудженими;

– знання наукових основ, методики прийняття і організації виконання управлінських рішень;

– розвинені організаторські та комунікативні здібності;

– психологічна стійкість до професійної деформації; націленість на безперервне вдосконалення професійної компетентності [33].

Дійсно, основним призначенням управлінської діяльності керівника пенітенціарного закладу є узгодження, координація та правильне



спрямування сил та засобів (включаючи весь потенціал персоналу), які є у його розпорядженні. Несприйняття керівника з боку підлеглих призводить до формування стійкого індивідуального (а в подальшому і колективного) небажання до якісного досягнення визначених завдань, а також поступового формування конфліктного середовища. Однією із причин цього явища може бути низький професійний рівень керівника, який часто є набагато нижчим за рівень підлеглого персоналу. Такий стан призводить до ротації керівництва або ротації персоналу, що спричиняє нестабільність роботи усієї управлінської системи.

На думку вже цитованих вище авторів Дж. Макгакіна, А. Галая, Д. Ягунова важливими аспектами професійної поведінки в'язничного керівника повинні бути такі:

1. Повага до інших – основа всієї професійної поведінки. Вона включає:

- справедливість рішень; ввічливість і добрі манери;
- толерантність до різноманітності та чужих помилок;
- збереження конфіденційності приватної інформації;
- збереження конфіденційності особистих поглядів інших людей;
- прийняття конструктивної критики; вміння чути інших;
- повага у професійній конкуренції, утримування від переходу на особистості;
- здатність просити вибачення за помилки чи непорозуміння;
- вміння зрозуміло пояснювати і висловлюватися так, щоб співрозмовник міг легко зрозуміти суть.

2. Відповідальність та чесність. Усі професіонали повинні брати відповідальність за себе та свою роботу та бути чесними. Цей аспект може бути пояснений наступними тезами:

- уникання навіть найменшої брехні;
- виконання взятих зобов'язань;
- готовність до співпраці;

- дотримання визначених термінів;
- уникання конфлікту інтересів та інших корупційних ризиків;
- уникання мстивості;
- охайний зовнішній вигляд;
- стриманість в оцінках;
- вимогливість до себе та оточуючих.

Ці характеристики мають не бути насаджуваними керівництвом. Навпаки, керівництво центрального, регіонального та локального рівнів має створити умови для постійного самоусвідомлення й самооцінки персоналом своєї компетентності, ставити професійну оцінку як ключовий елемент професійного стимулювання і кар'єрного зростання [353, с. 13–14].

Дармограй П. В. сформованість професійної компетентності в майбутніх офіцерів ДПтС України оцінює за трьома критеріями:

- особистісним (розуміння суспільного значення та цінності професійної діяльності офіцера ДПтС України; інтерес до різних аспектів професійної діяльності та особливостей організації роботи установ виконання покарань; сформованість професійно необхідних якостей);

- когнітивним (знання загальних особливостей організації вирішення завдань професійної діяльності в установах виконання покарань, основних норм кримінально-виконавчого права; знання психологічної структури особистості засуджених, особливостей колективів засуджених та їх психологічних характеристик; швидкість і гнучкість мислення, здатність працювати з різноманітними джерелами);

- діяльнісним (організаційні й управлінські вміння й навички; уміння встановлювати міжособистісні контакти; уміння здійснювати цілісний аналіз своєї діяльності; емоційна стійкість у ситуаціях конфлікту). З урахуванням характеру професійної діяльності офіцерів ДПтС України, результатів аналізу наукової літератури виокремлено три рівні сформованості їхньої професійної компетентності: високий, середній та низький [60, с. 190–191].

Зазначені наукові узагальнення дозволяють нам зауважити основні характеристики професійної компетентності керівника в системі виконання покарань:

1. 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). Слід вказати, що обов'язковість найвищого освітнього рівня обумовлена якраз підвищеною відповідальністю цієї посадової особи, натомість для інших категорій персоналу вимога щодо такого освітнього кваліфікаційного рівня не є обов'язковою.

2. Особистісний компонент:

2.1. Здатність до управлінської роботи – розуміння форм і 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;

2.2. Досвід – наявність досвіду роботи в системі виконання покарань для керівника цієї системи, на нашу думку, є обов'язковим. Це твердження ми пояснюємо особливостями пенітенціарної діяльності, знання яких можна здобути, тільки працюючи в середині самої системи.

2.3. 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 напряму – середовищем засуджених осіб.

2.4. Психофізіологічні особливості – стійкість до стресових ситуацій, терпіння та сприйняття ненормованого режиму роботи; мотивація до розвитку та аналізу власних помилок.

3. 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.

Модель професійної компетентності керівників пенітенціарних установ відображає мету, принципи, зміст, компоненти, рівні професійної компетентності і етапи її формування. Ефективність моделі вимірюється такими критеріями, як інтелектуально-когнітивний (вияв професійної мобільності в процесі вирішення службових ситуацій в умовах, що змінюються), особистісно-мотиваційний (прагнення до безперервного професійного зростання), емоційно-вольовий (толерантність), рефлексивно-оцінний (самопізнання і самооцінка своїх особистісних якостей), діяльнісно-поведінковий (уміння планувати і організовувати професійну діяльність) [33].

Правила поведінки під час виконання службових обов'язків, оперативних-службових завдань вимагають від персоналу:

- безперечної і неухильної поваги та захисту прав і свобод людини і громадянина;
- недопущення проявів жорстокого або принизливого ставлення до засуджених та громадян, поваги до їх права на свободу думки, совісті, самовираження, збереження здоров'я, володіння майном тощо;
- уникнення впливу сторонніх осіб, особистих (приватних) інтересів, а також інтересів членів своєї сім'ї на виконання службових обов'язків, якщо ці інтереси не співпадають із завданнями ДКВС України або суперечать їм;
- критичного ставлення до власних професійних якостей та поведінки;
- постійного самовдосконалення, підвищення свого професійного та загальнокультурного рівнів;

- ствердження та відстоювання честі і гідності персоналу ДКВС України, усіякого сприяння підвищенню авторитету органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів та навчальних закладів, що належать до сфери управління ДПтС України, засуджених і громадськості;
- повної віддачі власних сил і енергії протягом усього службового часу;
- застосовування лише у виняткових випадках, передбачених законом, фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї [124].

Зважаючи на означене, слід зауважити, що професійна компетентність має певні межі, а також сутнісні характеристики, які об'єднуються у відповідний профіль. Наприклад, профілі професійної компетентності державних службовців - це межі, що визначають ключові аспекти успішної роботи на кожному рівні посад. Вони розширюють критерії, встановлені до посади кваліфікаційними вимогами, враховуючи не лише освітній, кваліфікаційний рівні та стаж, а й досвід роботи, володіння спеціальними знаннями, вміннями і навичками, необхідними для ефективного виконання посадових обов'язків. Опис профілів компетентності має характер вимоги щодо державного службовця і дозволяє у зіставних показниках оцінити його професійну спроможність. Такі характеристики є інструментом для використання в різних сферах управління кадрами, включаючи набір і просування по службі та планування кадрів, професійне навчання і підвищення кваліфікації, планування кар'єри та її розвиток, оцінку результатів роботи [147].

Отже, 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.

Підсумуємо.

1. 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. 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.

2. 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 і 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; наявність досвіду роботи в

системі виконання покарань для керівника цієї системи, на нашу думку, є обов'язковим. Це твердження ми пояснюємо 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.

3. 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.

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 потрібно частину 3 статті 14 Закону України «Про ДКВС України», додати 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».

### **Висновки до розділу 3**

1. Оновлення відносин діяльності управлінських кадрів пенітенціарної служби є принциповим чинником проведення пенітенціарної реформи і застосування покращених адміністративних процедур до формування керівників пенітенціарної системи дозволить досягати принципово нових цілей, визначених у «Паспорті реформи пенітенціарної системи».

2. Адміністративні процедури підбору та призначення управлінських кадрів нами бачаться в 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.

3. Сформульоване авторське визначення підбору управлінських кадрів пенітенціарної системи – 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.



4. На підставі аналізу наведених міжнародних стандартів нами 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 привело нас до висновку про категоричну невідповідність базовим вимогам персоналу системи оголошених і проведених масових конкурсів 2016 року.

5. На розвиток попереднього було сформульовано авторське бачення того, яким чином мали бути визначені умови конкурсу на прикладі посади начальника управління ресоціалізації засуджених та адміністративних стягнень департаменту пробації. Ці умови запропоновані у додатку до дисертації. Вони містять вимоги до освіти, знань законодавства, професійної компетентності, спеціального досвіду роботи та особистісних якостей.

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

6.1. 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 за 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».

6.2. Аналіз практики проведення конкурсів на державну службу у пенітенціарну систему та інші структури у 2016–2017 роках дозволив запропонувати низку позицій щодо удосконалення порядку організації і проведення конкурсу, що мають бути ретельно 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 персонального 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 підтверджуючих документів тих, які видані згідно з ліцензійними умовами та видами економічної діяльності, як державними навчальними закладами, так і заснованими на приватній власності.

6.3. Важливим елементом якості організації конкурсного відбору до державної служби і, зокрема, до призначення керівного персоналу пенітенціарної служби є залучення до конкурсних комісій представників громадськості. Наголошуємо 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.

Пропонуємо з цього приводу низку 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 доброчесності 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 недоброчесних 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».

6.4. Висновок щодо звуження адміністративних процедур конкурсів до призначення персоналу пенітенціарної служби в законопроекті «Про пенітенціарну систему» зумовив наші пропозиції щодо його доопрацювання (внесення змін і доповнень) з питань розширення можливостей конкурсного відбору:

– розширення кола осіб державної служби на всіх рівнях пенітенціарної системи за рахунок працівників рядового і начальницького складу;

– встановлення обов'язковості 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;

– доповнення акта статтею, що деталізує умови конкурсу, визначеного Міністерством юстиції України, для існування прозорих зрозумілих правил відбору.

7. 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. 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.

8. 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 і 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; наявність досвіду роботи в системі виконання покарань для керівника цієї системи, на нашу думку, є обов'язковим. Це твердження ми пояснюємо 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.

9. 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.

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 потрібно частину 3 статті 14 Закону України «Про ДКВС України», додати 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».

Основні результати дослідження цього розділу відображені в таких наукових публікаціях [93; 89; 106; 110; 105; 90]

## РОЗДІЛ 4.

### АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ КЕРІВНИКА В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

#### 4.1. Оновлення управлінської ролі керівника в умовах трансформації вітчизняної пенітенціарної системи

Сучасні процеси реформування пенітенціарної системи вимагають суттєвого оновлення алгоритмів управління як пенітенціарною системою в цілому, так і її органами та установами, так само як і окремими підрозділами установ.

Особливої актуальності процес реформування набув із зусиллями Міністерства юстиції України, яке 10 лютого 2016 року запропонувало план реформування Державної пенітенціарної служби України, що входить до сфери відповідальності зазначеного міністерства [325]. У концепції реформи відзначено, що пенітенціарна система є зразком пострадянської системи місць позбавлення волі. За часи незалежності України та самостійного функціонування ця система не зазнала принципових змін у ідеології організації в'язничної справи, втратила у матеріально-побутовому та фінансовому забезпеченні.

Одну з перших характеристик цьому процесу було надано таку: через тривале перебування поза увагою держави та суспільства система виконання покарань перетворилась на «відстійник» кадрів, які не виявили себе в інших державних органах, не пройшли процедури очищення влади за однойменним законом. Вона не має якісних традицій підготовки персоналу, тенденцій до розвитку професійних кадрів. З 2014 року Державна пенітенціарна служба України не продемонструвала жодної зрозумілої ініціативи реформуватися, оптимізувати свою діяльність (за рекордно низьких показників наповнення установ виконання покарань ініціатив



системної оптимізації штатів та матеріального й ідеологічного переобладнання установ не продемонстровано) [48].

З нашої позиції така негативна характеристика загальнодержавної системи, центрального органу виконавчої влади значною мірою зумовлена низьким кадровим потенціалом системи виконання покарань, зокрема його низькою управлінською кваліфікацією, що не відповідає сучасним вимогам до управлінських кадрів державної служби.

Це не виняткова проблема пенітенціарної системи, подібний зріз цілей характерний і для реформи загальної державної служби, яка за проголошеними пріоритетами зобов'язана забезпечити оновлення кадрів і прихід професійних державних службовців, які орієнтовані на захист суспільного інтересу та досягнення цілей уряду, мають високий професійний рівень, орієнтовані на досягнення результатів та є політично незалежними. Також паспорт реформи державного управління відзначає, що у державних органах необхідно впровадити і добитись функціонування сучасних інструментів управління людськими ресурсами [196].

Отже, відзначаємо, що сучасний негативно оцінений експертами стан справ із публічним управлінням пенітенціарною системою до певної міри залежить від оновлення управлінської ролі керівника в умовах здійснення реформування вітчизняної пенітенціарної системи.

З'ясування, що таке управлінська роль керівника пенітенціарної системи, на наш погляд, вимагає погляду на теоретичні праці з державного управління.

Діяльність керівника державного органу влади сьогодні є багатофункціональною. Вона об'єднує роботу з визначення основних цілей управління, а також способів їх досягнення та головних напрямів розвитку державного органу влади. Ця діяльність пов'язана з впливом на підлеглих, виконанням конкретних управлінських функцій щодо підлеглих і органу державної влади в цілому, відповідальністю перед вищими органами за виконання визначених функцій і завдань [347].

Сьогоднішнє реформування державної служби 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, що й актуалізує проблему пошуку оптимальної моделі керівника в системі державної служби. Роль керівника-лідера в колективі є дуже важливою, оскільки саме від нього залежить груповий консенсус, професійна динаміка, якість комунікації, успіх у роботі, морально-психологічний клімат та багато інших факторів становлення й розвитку колективу і кожної особистості в ньому [43, с. 157, 159].

У державних органах влади нового типу посилюється роль керівника – це лідер, який допомагає співробітникам самостійно виробляти нові підходи, удосконалювати прийоми і методи виконуваної роботи, формує колектив як єдину монолітну команду, здійснює налаштування цієї команди і показує особистий позитивний приклад у вирішенні спільних завдань [347].

Роль керівника значною мірою залежать від мотивації персоналу, здатності до самостійної роботи, поставлених завдань, цілей підприємства, складності робіт та ін. Однією з найбільш важливих умов вибору керівником управлінської ролі є рівень розвитку персоналу. Високий рівень розвитку і досягнень суб'єкта, за якого відбувається його повноцінне функціонування, – це особистісна зрілість. Зрілість окремих осіб і груп передбачає здатність нести відповідальність за свою поведінку, бажання досягти поставленої мети, а також освіту і досвід відносно конкретного завдання, яке необхідно виконати [357]. Здійснюючи вплив на співробітників, керівник повинен вчиняти дії, які б спонукали їх до належного службового поведіння та які б, з одного боку, відповідали вимогам підприємства (установи, органу), а з іншого, – не порушували законних прав працівників [121, с. 222].

Воронько Л. О. справедливо відзначає, що в сучасній Україні управлінська роль керівника державної служби часто підміняється моделлю керівника-руйнівника, який сприймається як незалежний від колективу, брутальний у поводженні до підлеглих, не враховує їхніх потреб, інтересів та мотивацію [43, с. 160]. Інша негативна модель сучасного керівника – керівник-в'язень минулого досвіду, який переймається тільки тим, як утриматися при владі та задовольнити власні потреби й інтереси [43, с. 162]. Нарешті третя модель керівника – це фасилітатор, який вміє організовувати процес колективного розв'язання проблем у своєму колективі; приймає оптимальні рішення та несе за них відповідальність; допомагає підлеглим та сприяє роботі в команді; створює дух солідарності й співробітництва [43, с. 168].

Нас зацікавило проведення Вороньком Л. О., Галаєм А. О. опитувань щодо бачення працівниками держслужби, пенітенціарної системи соціальної ролі свого керівника, а також оптимальної ролі керівника загалом.

Ось ключові результати наведеного соціологічного опитування, здійсненого Вороньком Л. О. щодо держслужби [43, с. 163–165]:

1. Серед організаторських рис на перше місце респонденти поставили вміння керівника приймати оптимальні рішення (64%), на друге – наполегливість (61%), а третє місце зі значним зниженням відсотків посіла позиція «особиста організованість керівника» (45%). На четвертому, п'ятому і шостому місцях, відповідно, професіоналізм, вміння брати на себе відповідальність, працездатність. Комунікбельність (20%) й інноваційність (18%) посідають останні місця.

2. Щодо підходу до критики підлеглих позиція «руйнівна критика» отримала 43% голосів, «безпідставна критика» – 38%. На третьому місці опинилася формальна критика (30%); четверте, останнє, місце посіла конструктивна критика (27%); позиція «інше» – 2%.

3. На запитання «Чи вважаєте Ви лідером Вашого безпосереднього керівника?» 59% державних службовців відповіли «так» і 34% – «ні», «вагаються відповісти» – 7% респондентів.

4. Більшості керівникам у системі державної служби притаманний адміністративно-авторитарний стиль керівництва.

Опитування Галай А. О. стосувалося ролі і взаємовідносин працівників пенітенціарних установ і засуджених. Його дана дозволили охарактеризувати і управлінську роль керівників у пенітенціарній системі:

1. Вивчення під час опитування професійної деформації та тривожності практичних працівників установ виконання покарання показало, що значна кількість опитаних має підвищений рівень тривоги, їх робота не завжди оптимізована з організаційно-управлінської точки зору, в ній існують емоційні перевантаження. Висловлюють критику щодо діяльності підлеглих 81% керівного персоналу [47, с. 50].

2. Оцінка рис працівника, а отже, і керівника пенітенціарної установи показала відмінності бачення своїх соціальних ролей з боку персоналу і засуджених. Три якості, найбільш потрібні, на думку персоналу, для спілкування із засудженими: «розуміння», «людяність» та «вимогливість» суттєво випередили інші із запропонованих та отримали підтримку 68,70%, 41,03% та 32,25% респондентів відповідно. З-поміж груп якостей, на думку персоналу, соціальній службі установ виконання покарання найбільш потрібні чесність, ввічливість, тактовність, справедливість, виконавчість, авторитетність, ініціативність, відповідальність, режимній службі – суворість, вимогливість, дисциплінованість, принциповість. Засуджені навпаки вважають головними професійними якостями працівників місць позбавлення волі чесність, ввічливість, тактовність, уважність до інших, щирість, людяність, милосердя, чуйність. Засуджені зазначили в анкетах, що цих, вищенаведених якостей, сьогодні персоналу якраз бракує. Найбільш заважають роботі працівників місць позбавлення волі такі якості, як безвідповідальність, лінивість, неавторитетність (вважають 45,99%

опитаних співробітників) та злопам'ятність, тупість, байдужість (вважають 54,46%, 46,53%, 36,71% засуджених відповідно) [47, с. 70].

3. Співробітники установ виконання покарання бачать себе стосовно засудженого «начальником» (54,96% працівників), «наставником» (56,49% респондентів), «вчителем» (21,47%), «товаришем» (5,34% респондентів). А засуджені на таке запитання вказали, що співробітників вони хотіли б бачити «союзником» (27,72%), «наставником» (18,07%), «товаришем» (13,69%), «вихователем» (9,90%) і лише 5,86% опитаних хотіли б бачити їх «начальниками» [47, с. 152].

Наведені дані опитувань дозволили нам сформулювати певне уявлення про керівника органу (установи) виконання покарань. Для більш повної картини щодо соціальної характеристика пенітенціарного керівника нами була розроблена й проведена власна емпірична вибірка.

Передусім, з метою виявлення існуючих моделей управлінської діяльності в пенітенціарній системі було промоніторено висловлювання щодо керівників системи гілки неmodерованого вільного інтернет-ресурсу «ДПтСУ – Общение коллег» [72] як бази висловлювань про керівництво підлеглими працівниками системи. Була проведена вибірка висловлювань за період вересня 2016 – січня 2017 року за ключовими словами «керівник», «поведінка», «відповідальність». Таким чином, було опрацьовано близько 2400 повідомлень.

Так, сучасну роль керівника системи на підставі цього ресурсу можна охарактеризувати такими негативними рисами, як «непрофесіоналізм», «безграмотність», «кумівство (необ'єктивність)», «співпраця із криміналітетом», «бездушність до підлеглих», «неповага до закону». Відповідно, інструментом пошуку характеристик позитивного керівника пенітенціарної системи стало підбирання антонімів до зазначених чутливих для працівників системи негативних характеристик, а також поодинокі згадування з позитивними оцінками попередніх керівників із висловлювань на цьому ресурсі. Отже, позитивними характеристиками керівника

пенітенціарної системи з погляду практичних працівників є: професіоналізм (професійна освіта у відомчому виші), юридична компетентність, взаємодія із колективом і врахування його потреб, взаємодія із громадськістю, рівне ставлення до позитивної та негативної поведінки підлеглих та засуджених, стійкість до зловживань та зневага до корупційних можливостей, взаємодія із релігійними організаціями.

Іншим інструментом формування портрету ефективного керівника стало опитування під час роботи в Академії Державної пенітенціарної служби (м. Чернігів) 178 курсантів старших курсів (з досвідом проходження навчальної практики в установах та органах) та 117 працівників-практиків під час їх підвищення кваліфікації. Їх увазі була запропонована анкета, декілька запитань якої було призначено оцінці сучасної та бажаної ролі керівника системи локального рівня (керівника установи, органу виконання покарання).

Результати анкетування показали, що сучасний керівник системи за соціальними ролями це:

- керівник, який вимагає від підлеглих (39%);
- керівник, що ставить на меті власне корупційне збагачення (23%);
- керівник, що націлений на виконання поставлених законом цілей системи (21%);
- керівник, який просто відбуває номер, ніяк не впливаючи на процеси в системі (14%), інше (3%).

У засадах, які формують вимоги керівника щодо завдань, які він ставить підлеглим, відповіді показали такі:

- використання власного професійного досвіду (можна було обирати декілька варіантів відповіді) (58%);
- використання власного життєвого досвіду (34%);
- сучасні принципи пенітенціарної науки (12%);
- завдання, поставлені керівництвом вищого рівня (43%);
- особисті інтереси (34%);

- неправомірні інтереси (25%);
- інше (2%).

У ставленні до працівників відповіді розподілилися таким чином:

- керівник, що сприяє розвитку персоналу (14%);
- керівник, який гальмує розвиток своїх підлеглих (48%);
- керівник, що байдужий до розвитку своїх підлеглих (36%),
- інше (2%).

У формах мотивування персоналу відповіді показали, що сучасний керівник системи стимулює (можна було обирати декілька варіантів відповіді):

- загрозами та застосуванням юридичної відповідальності (65%);
- загрозами звільнення (54%);
- можливістю підвищення (34%);
- можливістю здобути кращий рівень освіти (22%);
- незаконними методами впливу (24%);
- іншим (5%).

Проведення цього дослідження, а також врахування основних висновків інших дослідників щодо сучасного призначення і потреб керівника пенітенціарної системи дозволило дійти таких загальних висновків:

1) керівник пенітенціарної системи має бути особою, яка має стресостійкість, викликає довіру та є людяним 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 та 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 організувати процес спільного вирішення завдань діяльності установи, 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 у ній відбуваються.

Ключовим аспектом аналізу управлінської ролі керівника установ та органів пенітенціарної системи та способом надання цьому аналізу прикладного значення є дослідження з цього аспекту документів організаційно-управлінського типу. Виходячи із того, що питання управлінської ролі не є предметом нормативно-правового урегулювання, такими документами передусім є різноманітні концепції розвитку, реформування, оптимізації системи.

У період з 2015 по 2017 роки Міністерством юстиції України активно здійснювався процес реформування пенітенціарної системи за відсутності головного документу, яким мала б бути концепція реформування пенітенціарної системи. При цьому досить дивним фактором була відсутність затвердженого документа з програмою реформування. По суті, офіційно оприлюдненою концепцією пенітенціарної реформи Мін'юсту 2016 року є презентація, що вперше оприлюднена у 2015 році [325] та звітна презентація 2016 року про те, чого досягнуто в процесі реформування [165].

Отже, характеризуючи презентацію реформи пенітенціарної системи України 2015 року, з позиції ролі керівників у системі можна відмітити такі тези:

– 75 років не змінювались стандарти функціонування установ виконання покарань;



- 25 років Незалежності майже не змінювалась структура служби;
- фінансова мотивація не може дозволити залучення до роботи в пенітенціарній системі ефективних управлінських кадрів;
- для оновлення кадрів системи потрібна переатестація, реорганізація системи та підвищення рівня заробітної плати;
- соціальна роль управлінця системи – мілітаризований працівник (офіцер) має бути змінена приблизно у співвідношенні у 2,75 рази (з 77% до 28%);
- внаслідок оптимізації управлінського персоналу регіонального рівня (приблизно вдвічі) зросте значення управлінського персоналу, який безпосередньо працює із засудженими [325].

Про характеристику реформування системи було оприлюднено чимало аналітичних матеріалів експертного типу. Чимало з них були категорично негативними, що характеризує елемент заангажованості їх авторів. Тому наведемо позиції авторів, що зайняли позицію конструктивної критики, прогалину – одразу вказували бачення її виправлення. Звісно, акцент нашої характеристики буде заснований на позиції управлінської ролі керівника.

Зокрема, як відзначає І. Беззуб, ключовою основою оновлення соціальної ролі керівника в установі та органі пенітенціарної системи є теза, згідно з якою пенітенціарна служба має стати цивільним органом, головна мета діяльності якого полягає у перевихованні, соціалізації й поверненні до нормального життя людини, яка потрапила за ґрати [20].

Інший експерт, С. Старенький, критично зауважує, що в процесі реформування у Мін'юстом існує реальна можливість «завдяки» оголошеній переатестації прибрати «невгодних» працівників системи та призначати на посади «потрібних» людей [345].

Представник громадського об'єднання «Харківська правозахисна група» М. Романов також висловлювався щодо оновлення управлінсько-кадрового потенціалу системи. Він критикує пенітенціарну реформу

Мін'юсту, адже курс на демілітаризацію і введення нових людей у систему органів виконання покарань неможливий за планового збереження 80% «старого» персоналу. І хоча зрозуміло, що «старий» персонал має досвід, але потрібно розуміти, що цей досвід є негативним. Виходом здається залучення «старого» персоналу на умовах (і на посадах) консультантів, які зможуть давати поради, але не зможуть приймати рішення. Також, на погляд експерта, відмова від скорочень та ротацій на рівнях слідчих ізоляторів та установ виконання покарань є помилкою, оскільки більшість проблем і порушень відбувається саме там. Також М. Романов пропонує постійну (раз на 2–3 роки) ротацію кадрів, переміщення їх з роботи в місцях несвободи до місць, де працюють з вільними людьми (апарат, служба пробації, викладацька діяльність тощо) [328].

Експерт проекту Ради Європи «Подальша підтримка пенітенціарної реформи в Україні» Д. Ягунов піддав бачення реформи Мін'юсту ґрунтовному аналізу і справедливо відзначає ненауковість та несистемність оприлюдненої реформи, маніпулятивність тексту і показників реформування. Як висновок наводить позицію, що оновлення управлінських підходів у пенітенціарній системі, прихід «нових» кадрів, їх діяльність буде остаточно зрозуміла протягом наступного часу. Також автор наводить продумані оцінні критерії, досягне реформа очікуваних результатів чи ні. Щодо управлінського персоналу відзначимо такі критерії, як кількість притягнутих до кримінальної відповідальності працівників пенітенціарної системи за корупційні злочини; кількість працівників, звільнених за власним бажанням; кількість спеціалістів для пенітенціарної системи, підготовлених відомчими навчальними закладами; кількість персоналу, який пройшов перепідготовку у навчальних центрах пенітенціарної системи з питань підвищення кваліфікації [381].

Позиція науковця А. Галая відзначає декілька характеристик щодо оновлення управлінського персоналу і зміну ролі керівників у системі виконання покарань у процесі реформування: щодо демілітаризації – просте

зняття форми не означає побудови нової ідеології роботи і управління системою; незмінність системи навчальних закладів у процесі реформування характеризує відсутність оновлення концепції управління системою [48].

Одним із тих, хто регулярно характеризує реформування пенітенціарної системи останніми роками, є В. Човган, сьогодні експерт Консультативної місії Європейського Союзу. Він декілька разів висвітлював проблеми реформування та пропонував конкретні зміни. Експерт не є фахівцем з публічного управління, тому його бачення управлінських позицій дещо особливе щодо наукового підходу адміністративного права, проте заслуговує на увагу. Зокрема, серед завдання запровадження новітніх технологій менеджменту процесу виконання покарань та тримання під вартою він бачить:

- формування загальної бази режимних даних та внутрішньої комунікаційної системи;
- формування нової системи класифікації засуджених;
- спрощення користування засудженими та особами, які взяті під варту, коштами, які зароблені ними;
- усунення трудової експлуатації в'язнів як принципу зміни господарських пріоритетів системи [372; 373].

Загальний висновок позицій експертів щодо формування цієї реформи, зокрема оновлення управлінської ролі керівника в системі виконання покарань, полягає в необхідності не лише декларувати зміни, а детально їх прораховувати та формувати, зокрема не обмежуватись бездоказовою презентацією, а розробляти і суспільно обговорювати концептуальний документ, прораховувати ризики і досвід попереднього реформування і попередніх програмних документів з реформування.

Проміжним звітом, який демонструє прогрес реформи, стала знову офіційно оприлюднена Міністерством юстиції презентація з гучним

слоганом «Сказано – зроблено». Охарактеризуємо її зміст з позицій оновлення управлінської ролі керівника системи:

- тюремна реформа оновлюється з метою вибудувати європейський тип управління пенітенціарною системою;
- стара державна пенітенціарна служба ліквідована;
- створено скорочений управлінський апарат у центральному органі виконавчої влади (Міністерстві юстиції України) з оновленим персоналом;
- запроваджено державно-приватне партнерство під час будівництва нових закладів;
- запроваджено повноцінну систему пробації [165].

Змістовно доповнює характеристику стану справ із реформуванням пенітенціарної системи на цьому етапі позиція заступника Міністра юстиції Д. Чернишова, що демонструє відкритість і готовність взаємодіяти із громадськістю. У розширеному програмному інтерв'ю від початку 2017 року він наводить такі позиції щодо управлінської ролі керівника системи (установ, органів):

- відбувається зміна зневажливого ставлення до працівників пенітенціарної системи;
- система буде не каральною, а спрямованою на перебудову світогляду засудженого;
- закупівлям харчування і медикаментів необхідна централізація;
- персонал на місцях є надзвичайно цінним потенціалом системи, який буде збережено;
- у контексті демілітаризації працівники системи матимуть іншу освіту, їх коло відповідальності розшириться [61].

Наведемо авторське бачення, як ці факти вплинуть на управлінську роль керівників системи. 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.

Враховуючи, що процес реформування зазнає системної критики з боку науковців, правозахисників, важливо зазначити ключові позиції щодо статусу та завдань управлінських кадрів системи.

Наведемо кілька помірковано-оптимістичних позицій експертів щодо процесу реформування пенітенціарної системи.

Колишній працівник проекту реформування пенітенціарної системи Мін'юсту А. Ніколаєнко, яка залишила команду реформи через її слабкі результати, відзначає як позитиви, так і негативи, зокрема управлінського рівня. До числа перших вона відносить фактичне завершення формування системи керівництва центрального рівня. Кадрові конкурси на основні посади Мін'юсту завершені. Реорганізація має завершитись до початку 2017 року і коштів на її проведення достатньо. Оргструктура центрального апарату і міжрегіональних дирекцій є збалансованою і спрямованою на реформування та зміни. Зниженню корупційних ризиків у закупівлях сприятиме їх проведення через систему «Прозоро». У процесі кадрових конкурсів були певні можливості доносити позиції до кадрових комісій Мін'юсту і не допущено призначення керівників, щодо яких були системні зауваження про корупцію та порушення прав людини [393].

Разом з тим зазначений експерт відзначає, що негативів ходу реформування більше: не вдалось заповнити правильну оргструктуру професійними людьми, які розуміють, в чому недоліки системи і як це змінити; жодних змін у бік оновлення підходів до управління установами і

слідчими ізоляторами не відбулось, навпаки, декілька оригінальних проектів були відкинуті, а загально- та фінансово-управлінські процеси погіршились; базовий прогресивний закон про пенітенціарну систему, що запропонували громадські експерти, був відкинтий Мін'юстом; кадрові комісії працювали неякісно, без попереднього аналізу досвіду кандидатів, залучення фахівців, які тямлять у предметі майбутньої діяльності, без якісних завдань кандидатам, – внаслідок цього нових людей в управлінський апарат центрального рівня не прийшло, а на місцевому рівні результати будуть ще гірші [393].

Оцінку, близьку до попереднього експерта-практика, надав А. Галай. Він також відзначає одночасно недоліки і деякі позитивні аспекти проходження реформи:

1) не змінено основи (організаційний закон Мін'юст і не хотів змінювати, про фінансові зміни судити можна буде за деякий час);

2) не прийшли нові люди, готові будувати нову систему, в центральний апарат (недоліки як в організації підбору, так і в здійсненні конкурсів), водночас категоричних персональних прорахунків у результатах кадрових конкурсів до центрального апарату не було зафіксовано, хоча негативно характеризується здатність нового керівного апарату бути провайдерами подальших змін;

3) подальший хід реформування у кадровому плані очікує стагнація і приведення до стабільного і звичного негативного стану, водночас організаційно-бюрократичний скелет став меншим і негативна консервація реформи не є незворотною;

4) на місцях повториться, проте з меншим контролем і відповідно результатами процес скорочення через кадрові конкурси. Як висновок, зазначений автор пропонує представникам керівної й інших ланок управління системою виконання покарань не ігнорувати можливості її удосконалення та брати участь у можливостях, які відкриває процес реформування [392].

Досить ґрунтовно висловилаь щодо нереалізованої реформи доктор юридичних наук І. Яковець. Її оцінки в частині управління і ролі керівників системи полягають у такому:

– головним пріоритетом залишається формування не оновленої системи виконання покарань «на місцях», а комплектування відповідних підрозділів самого Мін'юсту;

– не розпочато й проведення анонсованих конкурсів на керівні посади у новостворені міжрегіональні управління;

– кадрові проблеми нині намагаються вирішити терміновим призначенням вільнонайманих працівників, на яких і планується покласти роботу до завершення усіх інших призначень. Загалом зазначена авторка констатує провал політики «оновлення тюремних кадрів» [385].

Відзначимо, що автором дослідження здійснюється власний моніторинг прогресу цієї реформи і можна зазначити, що з наведеного переліку оприлюднених результатів досягнень реформи мають місце лише факти ліквідації попереднього органу виконавчої влади і набір до нового штату. Так, дійсно, штатний розпис зменшений, проте висновки про оновлення персоналу (зокрема Міністр юстиції зазначає про 70% оновлення [179]; 163]), державно-приватне партнерство, запровадження принципово нової європейської системи управління та пробації не підтверджуються фактами. Вельми адекватно оцінюють стан реформування і згадані науковці та правозахисники.

Як підсумок проведеного аналізу стану справ системи виконання покарань перед початком здійснення пенітенціарної реформи, розпочатої у 2016 році, на підставі вивчення проголошених Міністерством юстиції України завдань із реформування; проміжних результатів трансформації системи виконання покарань після першого року її провадження нами надано характеристику оновлення управлінської ролі керівника в умовах трансформації вітчизняної пенітенціарної системи. Основні авторські висновки полягають у наступному.

1. У процесі трансформації державної служби, широкопланового реформування 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.

2. Не винятком такого оновлення управлінських ролей є і пенітенціарна система, зрозуміло, що із певними особливостями, що зумовлені специфікою завдань та правовідносин, що виникають у публічному адмініструванні нею. Проведене емпіричне дослідження дозволило за результатами контент-аналізу ресурсу неформального спілкування працівників системи та соціологічних опитувань охарактеризувати сучасних керівників державного та локального рівня у системі виконання покарань.

Характеристиками позитивного керівника пенітенціарної системи з погляду практичних працівників є: професіоналізм (професійна освіта у відомчому виші), юридична компетентність, взаємодія із колективом і врахування його потреб, взаємодія із громадськістю, рівне ставлення до позитивної та негативної поведінки підлеглих та засуджених, стійкість до зловживань та зневага до корупційних можливостей, взаємодія із релігійними організаціями.

Переважальні оцінки авторського соціологічного опитування дозволили визначити, що сучасні керівники системи виконання покарань за соціальними ролями це: керівник, який вимагає від 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.

3. Специфікація сучасного призначення і потреб керівника пенітенціарної системи дозволила визначити такі базові позиції щодо його управлінської ролі:

1) керівник пенітенціарної системи має бути особою, яка має стресостійкість, викликає довіру та є людяним 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, 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 у ній відбуваються.

4. Передреформений стан системи виконання покарань дозволяє зробити зріз двадцятип'ятилітньої діяльності системи в умовах незалежної України та восьмилітньої діяльності в якості самостійного центрального органу виконавчої влади. Так, відзначаємо, що за часи незалежності України та самостійного функціонування ця система не зазнала принципових змін в ідеології організації в'язничної справи, втратила у матеріально-побутовому та фінансовому забезпеченні. Державна пенітенціарна служба України не продемонструвала жодної зрозумілої ініціативи реформуватися, оптимізувати свою діяльність. Негативна характеристика загальнодержавної системи, центрального органу виконавчої влади значною мірою зумовлена низьким кадровим потенціалом системи виконання покарань, зокрема його низькою управлінською кваліфікацією, що не відповідає сучасним вимогам до управлінських кадрів державної служби. Сучасний негативно оцінений експертами стан справ із публічним управлінням пенітенціарною системою до певної міри залежить від оновлення управлінської ролі керівника в умовах здійснення реформування вітчизняної пенітенціарної системи.

5. 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.

6. На основі презентації реформи пенітенціарної системи України поданої Міністерством юстиції, з позиції ролі керівників у системі можна відзначити такі тези:

– пенітенціарна служба має стати цивільним демілітаризованим органом, головна мета діяльності якого полягає у виправленні, соціалізації й поверненні до нормального життя людини, яка потрапила за ґрати;

– важливим складником реформування має стати оновлення кадрового складу, зокрема управлінського рівня на прозорих конкурсних засадах з елементами поваги до гідності та служби чесних керівників дореформеної системи і їх залученням в якості консультантів, радників.

Загальний висновок позицій експертів щодо формування цієї реформи, зокрема оновлення управлінської ролі керівника в системі виконання покарань, полягає в необхідності не лише декларувати зміни, а детально їх прораховувати та формувати, зокрема не обмежуватись бездоказовою презентацією, а розробляти і суспільно обговорювати концептуальний документ, прораховувати ризики і досвід попереднього реформування і попередніх програмних документів з реформування.

7. Внаслідок моніторингу прогресу трансформації системи виконання покарань після річного її здійснення можна зазначити, що з наведеного переліку оприлюднених результатів досягнень реформи мають місце лише факти ліквідації попереднього органу виконавчої влади і набір до нового штату. Хоча штатний розпис зменшений, проте висновки про оновлення персоналу, державно-приватне партнерство, запровадження принципово нової європейської системи управління та пробації не підтверджуються фактами.

Вважаємо, що процес трансформації системи виконання покарань із самостійного мілітаризованого органу виконавчої влади у цивільну державну службу Міністерства юстиції має привести до таких змін управлінської роботи керівників системи виконання покарань: постійна взаємодія із суспільством, поступова децентралізація управління та влиття

до системи інституцій, керованих місцевою владою, демілітаризація керівників і підлеглих, повага до прав людини.

#### **4.2. Інформаційно-правове забезпечення діяльності керівника в системі виконання покарань**

Сучасне суспільство характеризується вкрай широким використанням інформаційних ресурсів, інформації, а також відповідної техніки, здатної до її опрацювання, розповсюдження та застосування для виконання визначених завдань. Закріплення в нормах права різноманітних питань роботи з інформацією, а також інформатизацією привело до формування самостійної галузі - інформаційного права, існування якого на теоретико-методологічному рівні дозволяє знайти багато відповідей на проблеми стрімкого розвитку інформаційних відносин та циркуляції інформації в суспільстві та державі.

Справедливою є думка Б. А. Кормича про те, що багатоманітність та динаміка інформаційних відносин у сучасному суспільстві є настільки виразною, що на сьогоднішній день ще навіть немає повної визначеності з поняттям самого інформаційного права, що покликано ці відносини регулювати. Правові норми, присвячені питанням регулювання певних груп інформаційних відносин (державна таємниця, інформація для службового користування, діяльність ЗМІ, технічні стандарти телекомунікаційних систем тощо), виникали поступово разом з появою та розвитком відповідних суспільних або технічних явищ [133, с. 136].

У сучасних умовах можемо стверджувати, що без належного інформаційного забезпечення не існує жодної сфери діяльності, і від його прогресивності залежить успішність та результативність цієї сфери. Правоохоронна сфера, як і діяльність системи юстиції, не є винятком. А

більше того, є надзвичайно залежною від інформатизації та інформаційного забезпечення.

Арістова І. В. у своїй дисертації зазначає, що головний гносеологічний зміст нового підходу (*до розуміння інформаційних процесів – уточнено мною, С. 3.*) полягає у вичленовуванні й аналізі саме інформаційного аспекту найрізноманітніших досліджуваних явищ. Він органічно доповнює собою речовинний і енергетичний аспекти, пізнання яких історично почалося значно раніше і тому нагромадило вже чималі традиції. Інформація поступово усвідомлюється як особливий, специфічний феномен, який аж ніяк не зводиться до свого матеріально-енергетичного субстрату, і водночас достатньо важливий, щоб служити «вершиною» кута зору, що об'єднує в певному плані вивчення об'єктів будь-якої сфери реальності і практично будь-якої природи [6, с. 33]. Логіка цього твердження свідчить про інформаційну всеосяжність і існування інформаційного компонента різних суспільних явищ, процесів, статусів. Зважаючи на теоретичні напрацювання відомих вчених у сфері інформаційного права, слід перейти до розкриття питань, пов'язаних із інформаційним забезпеченням діяльності керівника в системі виконання покарань, а також його інформаційно-правового статусу.

Маслов В. зазначає, що професійна робота менеджера починається з аналізу систематизованої за різними параметрами інформації. Від уміння організувати її надходження, опрацьовувати, аналізувати і використовувати залежать якість і оперативність роботи адміністрації [153, с. 150].

Закон України «Про інформацію» передбачає визначення інформації як «документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому середовищі» (в ранніх редакціях), а в подальшому - як «будь-яких відомостей та/або даних, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» [290].

Звичайно, що зміна ставлення до інформації зі зміною інформаційного середовища та фону, розвитком суспільства і держави вимагає більшої уваги до нормативного закріплення вкрай важливої категорії «інформація», адже досить «суха» її констатація у законі не відповідає сучасним реаліям.

Якщо звернутися до специфіки інформації в діяльності системи виконання покарань, то, на думку П. О. Ананьїна, цей термін відображає наступне визначення: інформація - це зібрані, оброблені та проаналізовані статистичні та оперативні дані, що характеризують оперативну обстановку, що знижують рівень невизначеності, та оцінюються керівником як корисні для прийняття управлінського рішення, що сприяє виконанню тих чи інших завдань функціонування установи (органу) виконання покарань [5]. Достатньо складне до сприйняття авторське розуміння інформації в системі виконання покарань, натомість, на нашу думку, розкриває тільки деякі аспекти цього складного явища і потребує подальшої наукової уваги. Користуючись науковими розробками вітчизняних вчених (див., наприклад, [7; 11; 334; 344; 172; 202; 31; 23; 118; 354]), ми можемо зробити власне узагальнення поняття інформації в управлінні установою (органом) виконання покарань в якості системи відомостей (даних), що надходять до нього у будь-якій із можливих форм, потрібних керівнику 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.

Беляков К. І. пропонує використовувати наступні категорії інформації:

– статистична;

- масова;
- інформація про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- правова;
- інформація про особу;
- інформація довідково-енциклопедичного характеру;
- соціологічна інформація [23, с. 268].

Досліджуючи питання інформаційного забезпечення органів прокуратури, С. В. Мазурик інформацію, яка використовується в цих органах, розподіляв за наступними критеріями:

- за режимом доступу: загальнодоступна та інформація з обмеженим доступом;
- за функціональним забезпеченням інформація, яка необхідна для виконання функцій прокуратури:
  - а) інформаційний масив, необхідний для підтримання державного обвинувачення в суді;
  - б) інформаційне забезпечення представництва інтересів громадянина або держави в суді;
  - в) інформація, необхідна для нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
  - г) інформаційне забезпечення нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян;
- за використанням у певній сфері діяльності прокуратури: інформація в сфері кримінального провадження та інформація позакримінальним провадженням;

– за спрямованістю інформаційного впливу: інформація потрібна для управління, організації, аналітичної роботи, забезпечення процесуального керівництва, здійснення наглядових заходів тощо;

– за формальним закріпленням: інформація, яка міститься у письмових вказівках, актах прокурорського реагування, управлінських документах тощо;

– за нормативним характером: інформація, яка закріплена в загальнообов'язкових нормативних документах, інформація, яка закріплена в документах обмежених за колом виконавців, тощо;

– за спрямовуючим впливом: методичні рекомендації, які затверджені науково-методичною радою Генеральної прокуратури України, інформаційні узагальнення тощо [151, с. 30–35].

Слід констатувати, що для системи виконання покарань характерним є значно більша кількість критеріїв розподілу інформації. Також слід додати, що розподіл видів інформації за змістом здійснений у статті 10 Закону України «Про інформацію». Згідно з цим законом, передбачається розподіл на:

- інформацію про фізичну особу;
- інформацію довідково-енциклопедичного характеру;
- інформацію про стан довкілля (екологічна інформація);
- інформацію про товар (роботу, послугу);
- науково-технічну інформацію;
- податкову інформацію;
- правову інформацію;
- статистичну інформацію;
- соціологічну інформацію;
- інші види інформації [290].

Натомість, бачимо, що для системи виконання покарань характерні не усі види інформації, передбачені законом (більш характерною є правова,



статистична, соціологічна інформація, а також інформація про фізичну особу (наприклад, засуджених)). Більше того, специфіка виконання покарань формує власне уявлення про типи інформації, які виникають та використовуються в цій системі.

*Отже, можемо говорити про існування таких видів інформації:*

- 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.*

Звісно, що така класифікація має умовне значення та характеризує авторське бачення щодо розподілу інформації в досліджуваній сфері. Для

предмета нашої роботи цікавішою є характеристика саме управлінської інформації, адже саме за допомогою неї керівник приймає рішення, а також застосовує ті чи інші заходи впливу. Дана інформація в нашому розумінні також розподіляється на три підсистеми.

Перша (загальна) підсистема управлінської інформації обумовлює наявності 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 (органів), 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 в 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.

З'ясувавши питання видів відомостей, які потрібні керівнику в системі виконання покарань, розглянемо питання інформаційного забезпечення його діяльності.

Інформаційне забезпечення правоохоронних органів України І. П. Катеринчук визначає як процес збирання, отримання, обробки, поширення, аналізу та використання інформаційних ресурсів, необхідних для виконання визначених законом завдань та функцій цих органів [118, с. 40].

Поняття «інформаційне забезпечення» у його застосуванні до функціонування служби виконання покарань, у тому числі і в аспекті відношення цього виду забезпечення до управління вказаною службою, відзначимо наступне:

- за своєю сутністю воно виступає як процес обробки (одержання, опрацювання, накопичення) та використання інформації (наприклад, управлінської інформації про різні аспекти функціонування системи органів

управління, підрозділів, установ та формувань системи виконання покарань);

- за періодичністю та тривалістю являє собою безперервний (постійний) процес обробки та використання інформації на всіх напрямках існування та функціонування системи органів управління, підрозділів, установ та формувань системи виконання покарань;

- за характером існування – становить частину управлінської діяльності системи виконання покарань;

- за формою реалізації – здійснюється за допомогою притаманних цьому виду забезпечення та обумовлених особливостями існування інформації засобів і методів;

- за наслідками здійснення – пов'язане із формуванням певних інформаційних фондів (документів, класифікаторів, нормативної бази);

- за метою функціонування – спрямоване на забезпечення належного функціонування системи (наприклад, автоматизованої системи або системи органів управління, підрозділів, установ та формувань системи виконання покарань);

- за основним призначенням – як інструмент ефективного управління знаходить свою реалізацію під час аналізу, планування і підготовки ефективних управлінських рішень [14, с. 63].

Інформаційне забезпечення управління в системі виконання покарань розуміється деякими авторами як здійснювана відповідно до вимог інформаційної безпеки цілеспрямована діяльність зі збору, обробки, аналізу, зберігання і своєчасної передачі обумовленої суб'єктом управління інформації, необхідної для формування і реалізації управлінського впливу, спрямованого на виправлення засуджених, попередження і розкриття злочинів, а також ефективну організацію діяльності установ і органів виконання покарань. Інформаційне забезпечення управління у сфері виконання покарань як наукова категорія, яка розкриває теоретичні аспекти основних властивостей і закономірностей реалізації інформаційних

процесів в цій сфері, являє собою систему, що складається з таких елементів як: система інформації; суб'єкти і об'єкти інформаційного забезпечення управління; інформаційні зв'язки між ними; технічні засоби обробки інформації; інформаційні системи [185].

При цьому збір, обробка та аналіз інформації в органах та установах системи виконання покарань на даний час здійснюється за наступними напрямками:

- 1) обробка статистичної, оперативно-довідкової, архівної інформації;
- 2) зберігання форм державного та відомчого статистичного спостереження;
- 3) ведення баз даних нормативно-довідкової інформації та класифікаторів, що відносяться до об'єктів обліку;
- 4) обробка персональних даних спеціалізованих обліків в установах та органах виконання покарань;
- 5) розробка, впровадження та супровід інформаційних систем збору, обробки та аналізу статистичної звітності [22].

Інформаційне забезпечення діяльності кримінально-виконавчої системи також розглядається в якості сукупності заходів (правового, організаційного, технологічного та іншого характеру), що застосовуються учасниками кримінально-виконавчих правовідносин в процесі отримання, використання, поширення та зберігання інформації про події, пов'язані з процесами виконання (відбування) кримінальних покарань, для реалізації виправного впливу щодо засуджених, запобігання злочинам та правопорушенням [351].

Узагальнення сказаного дає нам зробити деякі власні узагальнення, які стосуються інформаційного забезпечення діяльності керівника в системі виконання покарань.

По-перше, інформаційним забезпеченням діяльності керівника в досліджуваній системі необхідно вважати систему адміністративних процедур (збору (отримання), обробки, передачі, зберігання та

використання, забезпечення безпеки інформації (в якості сукупності актуальних для системи виконання покарань даних), спрямованих на формування у даної посадової особи належної інформаційної обізнаності, яка дозволяє йому приймати ефективні та відповідні конкретній ситуації управлінські рішення та застосовувати найбільш виважені форми управління.

По-друге, 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.

По-третє, інформаційне забезпечення самого процесу виконання (відбування) кримінального покарання – це більш широке поняття, яке:

– узагальнює в собі різні аспекти організації збору (отримання), реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання та використання різної інформації, яка притаманна означеним процесам;

– формує здатності для засуджених осіб та інших категорій спецконтингенту залишатись в інформаційному полі, що має позитивне ресоціалізаційне значення;

– надає суспільству можливість здійснювати контроль за діяльністю системи.

Слід відзначити, що саме останній факт протягом останніх трьох років став повністю ігноруватись посадовцями Міністерства юстиції України, яскравим прикладом чого є повний інформаційний вакуум й ігнорування засад відкритості щодо сфери виконання покарань, про що свідчить навіть відсутність інформативного інтернет-сайту, який би надавав суспільству відомості про сучасний стан системи.

По-четверте, необхідно вказати на особливе значення керівника як основного суб'єкта, що забезпечує інформаційні процеси у ввіреному підрозділі, і наскільки він буде обізнаний у питаннях сучасних

інформаційних можливостей, настільки ефективнішою буде робота усього колективу на різних функціональних напрямках. Тут також 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 пропонуємо розробити наказ Міністерства юстиції України «Про особливості інформатизації та інформаційного забезпечення діяльності системи виконання покарань».

Завданнями розробки систем інформаційного забезпечення установ (органів) виконання покарань є:

- впровадження перспективних інформаційних технологій, засобів обчислювальної техніки та телекомунікацій, локальних обчислювальних мереж, типових програмних засобів та автоматизованих робочих місць для узагальнення та аналізу інформації, інформаційного забезпечення оперативно-господарчої діяльності;

- забезпечення єдиного та сумісного використання засобів обчислювальної техніки та телекомунікацій, продуктивності загальносистемних та прикладних програмних засобів, їх адаптації з урахуванням особливостей експлуатації автоматизованих систем обробки інформації;

- запровадження передового досвіду в галузі комп'ютеризації, а також удосконалення технології обробки інформації. У досліджуваній системі вже сформовані передумови з розробки комплексу інформаційних технологій. За кордоном цей напрямок динамічно розвивається багато років, а нові інформаційні технології запроваджуються у всі сфери діяльності кримінально-виконавчої системи, що є потужним інструментом зниження витрат на засуджених, забезпечення правопорядку та законності в установах, зниження рецидиву серед засуджених, підвищення контролю за поведінкою умовно звільнених тощо [71].

Продовження процесу реформування цієї державної служби як сучасного органу виконавчої влади виступає фактором, що забезпечує поступове поширення та дедалі глибше проникнення інформаційних технологій у пенітенціарну діяльність, включення цих технологій в управлінську діяльність адміністрації у сфері виконання покарань та її територіальних управлінь. До тих кроків, які, на погляд Бараша Є. Ю., будуть сприяти усуненню виявлених недоліків та удосконаленню інформаційного забезпечення діяльності ДКВС України, у тому числі її управлінського аспекту, слід віднести:

- вжиття заходів щодо більш якісного та збільшення кількісного забезпечення структурних підрозділів органів, підприємств та установ ДКВС України сучасною обчислювальною, комунікаційною, аудіовізуальною технікою, електронними та іншими технічними засобами;

- створення та введення в дію єдиної інформаційно-аналітичної (пошукової) системи, наприклад, як це має місце в інших правоохоронних органах, зокрема, ОВС (Інтегрована інформаційно-пошукова система органів внутрішніх справ України);

- інтеграцію інформаційно-аналітичної (пошукової) системи ДКВС України в єдину інформаційну мережу держави;

- внесення відповідних організаційно-штатних змін у структуру ДКВС України та її обласних управлінь в частині відокремлення в якості самостійних підрозділів секторів (відділів) інформаційно-аналітичного забезпечення та введення відповідних посад інспекторів з інформаційно-аналітичного забезпечення;

- внесення змін до нормативно-правових актів, якими регламентоване інформаційне забезпечення та організація процесу інформатизації органів, підприємств та установ ДКВС України;

- підвищення рівня компетентності та обізнаності персоналу ДКВС України щодо форм та методів користування сучасною обчислювальною та комунікаційною технікою, а також сучасними



інформаційними технологіями [14, с. 74–75]. Повністю підтримуючи такі заходи, які передбачив Є. Ю. Бараш, слід констатувати, що фактично жоден із цих заходів не було реалізовано на практиці, що є, безумовно, негативною тенденцією. Тим більше, що саме від того, наскільки швидко система зможе інформатизуватися, залежатиме її перетворення з пострадянської виправно-трудової на ефективну пенітенціарну службу в системі кримінальної юстиції.

Слід зазначити, що діяльність з організації інформаційного забезпечення сфери виконання покарань піддається впливу різних факторів як загальних, так і специфічних, до яких зокрема належать:

– відомчі: «відчуження» відомства негативно впливає на функціонування та розвиток самої системи, оскільки це служить бар'єром не тільки для відтоку, але й для надходження інформації;

– кадрова забезпеченість: у виправних закладах кількісний та якісний склад, характеристика персоналу не повною мірою відповідає сучасним потребам управління в професійно підготовлених спеціалістах, здатних ефективно працювати з інформацією, виконувати свої обов'язки, використовуючи найновіші інформаційні технології та техніку;

– поведінка засуджених: останні є не тільки об'єктом управління, але й важливою складовою інформаційних процесів, а часто і суб'єктом, який прагне до власної інформації, особливо конфіденційної;

– ефективність повноважень щодо організації забезпечення правопорядку: низький рівень ефективності відображається на недостатності джерел і способів отримання інформації, необхідної для аналізу та оцінки конкретної ситуації, не дозволяє визначити обсяг, структуру, систему збирання, аналізу та зберігання інформації;

– матеріально-технічне забезпечення: впливає на ефективність інформаційного забезпечення управління, функціонування служби щодо вирішення покладених на неї завдань, багато в чому залежить від

впровадження сучасних технологій і організації використання технічного потенціалу в повсякденній діяльності;

– інженерно-технічна оснащеність установ: використання комп'ютерних технологій для забезпечення службової діяльності та здійснення оперативного чергування із застосуванням цифрових систем контролю і спостереження дозволяє ефективно реалізувати службові завдання з охорони та нагляду, маючи постійно оновлену, оброблену і готову до використання в управлінській діяльності інформацію;

– кваліфікація працівників: експлуатація сучасних систем управління, зв'язку неможлива без наявності висококваліфікованих фахівців у галузі роботи з інформацією, комп'ютерних технологій;

– режим інформації: циркуляція в системі інформаційного забезпечення конкретних видів інформації, наприклад, обмеженого доступу, зобов'язує дотримуватися прав громадян, а також встановлювати відповідний захист даних шляхом чіткого урегулювання різних режимів інформації в нормативних правових актах [5].

Значення розгляду різних аспектів інформаційного забезпечення для сфери виконання покарань має принципове значення для діяльності керівника в цій сфері, адже інформаційна культура та статус значною мірою суттєво впливають на здатність якісно управляти складним колективом установи (органу) виконання покарань.

Серед принципових причин, у силу яких керівник повинен піклуватися про інформаційну культуру своєї організації, Т. О. Дяченко виділяє наступні:

1. Інформаційна культура є частиною загальної організаційної культури організації й вимагає більше пильної уваги, оскільки вже зараз визначна роль в організаційному розвитку відводиться якості доступу до інформації й наявності необхідних навичок персоналу у використанні нових інформаційних технологій.

2. Інформаційні технології уможливають створення в організаціях комп'ютерних мереж, за допомогою яких іде спілкування між співробітниками, але важливо знати, як люди використовують цю інформацію.

3. Для різних субкультур в організації інформаційна культура різна, а це означає різницю підходів до процесів усвідомлення, збору, обробки, поширення й використання інформації [77].

На думку О. В. Дубініної, поняття «інформаційна грамотність особистості» включає такі компоненти:

- комп'ютерна грамотність особистості;
- знання про інформаційне середовище, закони його функціонування;
- вміння орієнтуватися в інформаційних потоках;
- вміння і навички збереження інформації для повторного використання;
- розвиненість алгоритмічного мислення особистості.

На її думку, інформаційна культура передбачає наявність у особистості таких якостей, як:

- інформаційна грамотність;
- усвідомлена мотивація особистості на задоволення своїх інформаційних потреб на базі знань ІКТ (інформаційно-комунікаційні технології);
- підвищення свого загальнокультурного, загальноосвітнього та професійного кругозору;
- розвиток умінь і навичок інформаційної діяльності та інформаційного спілкування на основі використання інформаційних і телекомунікаційних технологій, зокрема комп'ютерних;
- певний стиль мислення, головною характеристикою якого є самостійність і креативність [75].

Формування інформаційної культури організації передбачає розвиток у співробітників:

- особистої потреби в засвоєнні основ інформаційної культури;
- уміння самостійно здійснювати пошук інформації;
- уміння усувати інформаційний дефіцит;
- здатності взаємодіяти з інформаційним середовищем;
- уміння моделювати власну інформаційну поведінку, прокладаючи шлях від невідомого до відомого;
- здатності створювати й використовувати персональні пошукові системи;
- здатності до сприйняття й оцінки інформації;
- уміння оцінювати інформацію відносно її повноти, вірогідності, солідності джерела [77].

*Зважаючи на ці теоретичні сентенції, ми дійшли висновку, що 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 культура серед іншого свідчить про здатність та бажання керівника до саморозвитку та формування інформаційної культури інших категорій персоналу, що для сфери виконання покарань є вкрай важливою проблемою. Проблеми вигорання, професійної деформації - далеко не всі з тих, що негативно впливають на нормальний хід функціонування установ (органів) виконання покарань. Поряд з тим, інформаційна культура – це питання інформаційно-правового статусу, повноважень, які можуть бути реалізованими тільки за умови його сформованості та закріплення. Тому необхідно зауважити, що керівник повинен бути наділений належними інформаційними компетентностями.

Працівник служби виконання покарань, на думку О. Е. Турутиної, повинен бути наділений цільовим, змістовним, технологічним та продуктивним компонентами. Цільовий компонент обумовлений

поєднанням цілей та системних завдань, комплексне рішення яких забезпечує її досягнення. Результативний компонент являє собою взаємозв'язані аспекти інформаційної компетентності. Змістовний компонент обумовлений предметною інформаційною підготовкою і є відносно самостійною частиною професійної підготовки персоналу, яка створює умови для втілення особистості інформаційними аспектами професійної діяльності [359]. Насправді такий підхід видається нам занадто ускладненим, адже усі ці характеристики компетентностей в кінцевому результаті повинні бути об'єднані в одну – інформаційну компетентність.

*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.*

Висновки.

1. Аналіз практики роботи з інформацією в системі виконання покарань, її циркуляція та розповсюдження засвідчує повний занепад усіх невеликих, але досить успішних напрацювань працівників системи виконання покарань, які проходили службу за часів ДДУПВП, ДПтС України. Фактично можна говорити про 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.

2. 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 таланти 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.

3. Можемо говорити про існування таких видів інформації:

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

- за спрямуванням інформації: педагогічна; психологічна; кримінально-правова; кримінологічна тощо;

- за напрямком діяльності:

- а) безпекова інформація;

- б) інформація, яка використовується в соціально-психологічній службі;

- в) економічна та господарська інформація;

- г) 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.

4. Інформація, яка використовується керівником, розподіляється на три підсистеми:

– перша (загальна) підсистема управлінської інформації обумовлює наявності у керівника таких даних:

а) особливості місцезнаходження установи (органу) виконання покарань на конкретній території;

б) стан злочинності в регіоні;

в) рівень соціально-економічного розвитку регіону;

г) 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:

а) чисельність і криміногенний склад засуджених (осіб, які перебувають під вартою/на обліку);

б) кількість та характер вчинених в установах системи правопорушень, а також рівень забезпечення дисципліни серед спецконтингенту;

в) наявність сил та засобів у ввіреній установі (органів), в т.ч. стан охорони та нагляду,

г) забезпеченість зброєю, інженерно-технічними засобами охорони та нагляду тощо;

г) якість та ефективність оперативно-розшукової роботи;

д) стан соціально-психологічної роботи із засудженими;

е) якість умов перебування засуджених осіб, рівень харчування, побутового, медичного забезпечення тощо;

є) 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:

а) кадровий потенціал, рівень професійності персоналу ввіреного підрозділу, характер формальних та неформальних зв'язків в колективі;

б) потенційні загрози та ускладнення оперативної обстановки в установі (органі) виконання покарань;

в) 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;

г) діяльність окремо взятих структурних підрозділів, їх поточні проблеми;

г) актуальний документообіг (у тому числі опрацювання контролів, що надходять від вищих посадових осіб);

д) службові відрядження.

5. Інформаційним забезпеченням діяльності керівника в досліджуваній системі необхідно вважати систему адміністративних процедур (збору (отримання), обробки, передачі, зберігання та використання, забезпечення безпеки інформації (в якості сукупності актуальних для системи виконання покарань даних), спрямованих на формування у даної посадової особи належної інформаційної обізнаності, яка дозволяє йому приймати ефективні та відповідні конкретній ситуації управлінські рішення та застосовувати найбільш виважені форми управління.

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.

Необхідно вказати на особливе значення керівника як основного суб'єкта, який забезпечує інформаційні процеси у ввіреному підрозділі, і



наскільки він буде обізнаний у питаннях сучасних інформаційних можливостей, настільки ефективнішою буде робота усього колективу на різних функціональних напрямках. Тут також 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 пропонуємо розробити наказ Міністерства юстиції України «Про особливості інформатизації та інформаційного забезпечення діяльності системи виконання покарань».

6. 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.

#### **4.3. Управлінські ризики в діяльності керівника в системі виконання покарань**

У попередніх підрозділах ми вже змогли дійти висновків про складність та важливість управлінської діяльності керівника в правоохоронних органах та системі виконання покарань зокрема. Справді, управлінські процеси обумовлюють результативність та ефективність діяльності будь-якої системи, а керівник – головна дієва та найбільш відповідальна особа, головна місія якої якраз і полягає у здатності до формування чіткого та правильного розуміння, якими способами можна

досягнути результатів. Уповноважений суб'єкт управління використовує з метою реалізації своїх функцій форми управління, які відповідають компетенції цього органу і завданням управління. Разом з цим суб'єкти управління в зазначеній службі використовують різні форми управлінської діяльності, які обирають у залежності від конкретної практичної ситуації. Раціональне використання форм у взаємозв'язку, обґрунтований вибір основної серед них, уміле поєднання, а за необхідності – пошук нових забезпечують досягнення запланованих результатів [64, с. 147]. Однак на тлі суб'єктивних факторів (пов'язаних з управлінською майстерністю керівника) надзвичайно важливим є врахування ризиків, з якими зіштовхується кожен управлінець, реалізуючи власну управлінську місію. Особливо зважаючи на надзвичайно складну пенітенціарну справу, значні бар'єри, які виникають під час реалізації кримінально-виконавчої функції, ризики, які виникають в діяльності управлінця, мають складну структуру та систему, яка потребує окремого дослідження.

Етимологічне значення слова «ризик» пов'язується з «усвідомленою можливістю небезпеки, сміливого, ініціативного вчинку, дії з надією на успіх, позитивного результату; можливість збитку або невдачі в якій-небудь справі» [39, с. 1030].

Учені узагальнюють чинники, що актуалізували проблему ризику в Україні:

1) бурхливий розвиток соціальних, політичних відносин в Україні зумовив ґрунт нових відносин у соціумі;

2) розвиток міжнародних відносин на всіх рівнях характеризується нестабільністю та небезпекою як для суверенітету самої держави, так і для світу в цілому;

3) роль України в деяких міжнародних процесах має винятковий характер, що впливає з її географічного становища, природного, людського, економічного потенціалу тощо [21, с. 276–277].

Очевидно, що ризик охоплює всі сторони життя людини. З цією категорією пов'язані виробництво, творчість, відпочинок, спорт, науковий та технічний прогрес тощо. Ризик є складовою багатьох видів професійної діяльності, невід'ємною частиною правоохоронної діяльності. Ініціатива, новаторство неможливі без ризику. Термін «ініціатива» має два значення:

- 1) перший крок у якій-небудь справі, почин;
- 2) здатність висувати нові ідеї, пропозиції; уміння самостійно розпочинати яку-небудь справу; заповзятість, енергійність, підприємливість [178, с. 791].

Тому закономірно, що поняття ризику активно використовується у різних галузях знань – не лише права, а й економіки, управління, медицини, спорту, психології [28].

Ризик у системі прийняття та реалізації управлінських рішень – це об'єктивно-суб'єктивна наукова категорія, що пов'язана з подоланням невизначеності та конфліктності у ситуації неминучого вибору, у процесі якого існує можливість кількісно та/або якісно оцінити ймовірність досягнення або відхилення від державно-управлінської мети з урахуванням впливу контрольованих та неконтрольованих факторів за наявності прямих і зворотних зв'язків [341, с. 8].

Означені теоретичні сентенції дозволяють зауважити, що система виконання покарань є надзвичайно складною і пов'язана з нетиповими для звичайної державної служби умовами праці, значним навантаженням на працівників та керівників, досить слабкою дисципліною, а також іншими проблемами кадрового забезпечення. Саме кадрова проблема подекуди є визначальною в системі управлінських ризиків суб'єктивного змісту. Причому слід зауважити, що ризики об'єктивно пов'язані з факторами ризику, про які мова піде далі.

*Управлінськими ризиками в системі виконання покарань слід вважати потенційне зниження ефективності реалізації кримінально-виконавчої (пенітенціарної) функції в практиці ввіреного органу (установи)*

*виконання покарань через неврахування або недостатнє врахування факторів ризику об'єктивного та суб'єктивного змісту, що обумовлено неповною реалізацією різними управлінськими ланками персоналу службового потенціалу та їхньої непрофесійної діяльності внаслідок неправильного стратегічного та оперативного планування, а також неповного врахування та застосування законів менеджменту.*

На відміну від інших органів публічної адміністрації та правоохоронних органів, система виконання покарань характеризується постійно існуючими загрозами для персоналу. Самі установи (органи) виконання покарань – заклади, де постійно перебувають особи, які вже стали на шлях злочинної поведінки, і навіть намагання їх ресоціалізувати через різноманітні пенітенціарні технології та практики не применшують рівень небезпеки для працівників. З цього приводу необхідно погодитись з думкою О. В. Ткачової, яка зауважує, що проблема безпеки персоналу виправних колоній має комплексний характер. Вона не вичерпується тільки захистом від злочинних посягань з боку засуджених, а й включає в себе захист осіб, які працюють в установах, від дії небезпечних технічних, медичних й інших несприятливих факторів, які посилюються в місцях позбавлення волі. До їх числа можна віднести використання технічних засобів, подолання руйнівних можливостей яких перетворюється останнім часом на проблему підтримання громадської безпеки. Також до поняття безпеки персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України слід включати й негативний вплив оточення на працівників у плані їх професійної деформації, що перебуває у прямій залежності від стажу роботи або служби в місцях позбавлення волі, а також виду установи виконання покарань [356].

Поняття «безпека» може розглядатись в якості системи сформованих на основі юридичних норм і в результаті управлінської діяльності правовідносин, що виникають під час виконання кримінальних покарань і забезпечують недоторканність життя і здоров'я співробітників, засуджених,

інших громадян, які мають стосунки до діяльності даних установ, їх нормальну працю і відпочинок, а також структурну цілісність і нормальне функціонування УВП, в тому числі їх окремих підрозділів [199, с. 26; 208].

Зі свого боку О. В. Сахнік зазначає, що «як показують результати проведення службових розслідувань за фактами надзвичайних подій, що мали місце у відомчих колективах з причин порушення персоналом кримінально-виконавчої служби вимог законодавчих та нормативно-розпорядчих документів, вчинення співробітниками органів, установ виконання покарань та слідчих ізоляторів неправомірних дій та злочинів, як правило, провокується негативними психологічними чинниками, до яких у першу чергу слід віднести наявність ознак сформованої професійної деформації, особистісних характеристик, несприятливих для успішного функціонування у відомстві державного значення» [330, с. 63].

Безпека в ДКВС України Р. М. Підвисоцьким розглядається в якості системи кримінально-виконавчих відносин та правових засобів, спрямованої на захист прав і свобод персоналу ДКВС України, засуджених та інших осіб, важливих і значимих інтересів органів та установ виконання покарань. Мета безпеки в ДКВС України спрямована на зниження й усунення небезпечних факторів в органах та установах виконання покарань [208].

З цього приводу слід зазначити, що теорія кримінально-виконавчого права дуже часто пов'язує забезпечення безпеки як засуджених, так і персоналу з видом режиму установи виконання покарань. Проте деякі вчені, які розроблюють проблеми кримінально-виконавчого права справедливо зауважують, що категорія «безпека», яку покладено в основу класифікації виправних колоній згідно з КВК України, практично не має явного вираження, притаманного конкретному рівню безпеки виправної колонії; існують лише незначні вимоги, що в більшості обумовлюються специфікою класифікації засуджених у виправних колоніях за кримінально-правовими й кримінально-виконавчими показниками, такими як тяжкість вчиненого

злочину, наявність чи відсутність судимості, поведінка засудженого та ставлення його до праці (за її наявності) і навчання [209]. Щодо такого підходу слід зауважити, що ототожнення категорії «режим» з категорією «безпека» є неприпустимим, адже режим – є більш складним поняттям, який включає в себе в тому числі заходи забезпечення безпеки (згідно з КВК України, режим у виправних і виховних колоніях - це встановлений законом та іншими нормативно-правовими актами порядок виконання і відбування покарання, який забезпечує ізоляцію засуджених; постійний нагляд за ними; виконання покладених на них обов'язків; реалізацію їхніх прав і законних інтересів; безпеку засуджених і персоналу; роздільне тримання різних категорій засуджених; різні умови тримання засуджених залежно від виду колонії; зміну умов тримання засуджених [137].

Так, А. В. Щербаков вважає, що забезпечення безпеки персоналу кримінально-виконавчої системи – це гарантований національним законодавством та нормами міжнародного права захист життя, здоров'я, честі та гідності особи від протиправних посягань, інших дій, що мають на меті заподіяння фізичних чи моральних страждань, а також запобігання небезпекам і загрозам, у тому числі загрози поширення епідемії, інфекційних захворювань та туберкульозу [379, с. 50; 208].

Принагідно слід відзначити, що аналіз основних нормативно-правових актів, що урегульовують питання відбування та виконання кримінальних покарань (КВК України та ПВР), не містять згадок про безпеку персоналу і заходів її забезпечення, фактично те саме стосується закону України «Про ДКВС України», що не можна вважати правильним. На додачу до цього слід зауважити, що положення Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [229] (а саме цей закон встановлює систему особливих заходів державного захисту від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а так само від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їхніх близьких родичів у зв'язку зі службовою

діяльністю цих осіб) по суті не здатен якісно сформувавши систему заходів, які б гарантували безпеку професійної діяльності працівників у системі виконання покарань. Зокрема про це свідчать передбачені означеним законом заходи, які в сучасних умовах можуть викликати тільки подив. Так, для забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів та їхніх близьких родичів, недоторканності житла, а також збереження їхнього майна з урахуванням конкретних обставин можуть застосовуватися відповідно до законодавства такі заходи:

- а) особиста охорона, охорона житла і майна;
- б) видача зброї, засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку;
- в) встановлення телефону за місцем проживання;
- г) використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження;
- д) тимчасове розміщення у місцях, що забезпечують безпеку;
- е) забезпечення конфіденційності даних про об'єкти захисту;
- є) переведення на іншу роботу, направлення на навчання, заміна документів, зміна зовнішності, переселення в інше місце проживання [229].

Відомо, що норми цього закону фактично не виконуються, але їх актуальність для правоохоронних органів є беззаперечною. Отже, зважаючи на сказане, пропонуємо:

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

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

3. 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.

Показовим також є те, що чинні нормативно-правові акти містять досить багато способів забезпечення безпеки осіб, які тримаються в установах виконання покарань (наприклад, Порядок здійснення заходів щодо забезпечення безпеки осіб, які тримаються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах [267]). І жодної згадки про безпеку персоналу. Узагальнення різноманітної юридичної, педагогічної, кримінологічної, психологічної літератури, а також власні спостереження дозволяють говорити про існування наступних груп факторів небезпеки (прямих та опосередкованих) для персоналу, які повинні бути враховані в менеджерській діяльності керівника пенітенціарного закладу.

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.

Отже, питання безпеки є надзвичайно важливим для здійснення



якісного управління колективом в умовах системи виконання покарань, однак це лише один із тих управлінських ризиків, які можуть зустрічатись у діяльності виправних закладів. Управління – складний операційний процес і потребує постійної концентрації та уваги від особи, яка є відповідальною за результат діяльності конкретного органу або установи. Тому правильним видається підхід, розроблений наукою менеджменту, який дозволяє управляти ризиками. З цього приводу І. Ю. Івченко зазначає, що управління ризиками – це сукупність методів, прийомів і заходів, що дозволяють певною мірою прогнозувати настання ризикових подій і вживати заходів їхнього зменшення [117, с. 257].

Обґрунтованим і продуктивним з погляду управління ризиком є, на думку Р. І. Біловола, аспектний підхід до класифікації ризиків. Він передбачає перехід від дослідження явищ до виявлення сутності, до узагальнень, які зорієнтовані на завдання оцінювання та вимірювання ступеня ризику, на управління ним. На аспектному підході базуються класифікації щодо ступеня обґрунтованості прийняття ризику, відповідності ризику допустимим його граничним значенням, що задаються суб'єктом ризику, залежно від міри його несхильності до ризику тощо. Сюди можна віднести й адекватність щодо своєчасності прийняття рішень і реагування на трансформаційні процеси, що породжують ситуацію ризику, ступеня системності, а також виокремлення чистих і фінансових ризиків, систематичного й диверсифікованого ризику [25]. Такий підхід відкриває для нас можливість говорити про різні фактори ризику, які повинні враховуватись в управлінській діяльності. З цього приводу В. А. Чернов виділяє такі фактори ризику:

1) керовані (контрольовані) – фактори, що характеризують якість роботи колективу, рівень організації праці, якість управлінської роботи;

2) умовно некеровані (важко контрольовані) – фактори й умови, що залежать здебільшого від передісторії функціонування об'єкта аналізу, й ті, що в досліджуваному періоді частково зазнають впливу з боку суб'єкта

управління;

3) некеровані (неконтрольовані) – фактори й умови, які не можуть бути змінені суб'єктом управління (кліматичні, геологічні тощо) [371, с. 27].

Відповідно до масштабів поширення ризику можуть бути розподілені на:

1) глобальні ризики (формується та поширюється завдяки факторам ризиків, що спостерігаються у масштабах світового співтовариства);

2) державні ризики (формується та поширюється завдяки факторам ризиків, що виникають у масштабі певної країни);

3) галузеві ризики (формується та поширюється завдяки факторам ризиків, що наявні в масштабі певної галузі суспільно-господарського життя);

4) група мікроризиків (формується та поширюється завдяки факторам ризиків, що існують у масштабі окремого державного інституту та/або суб'єкта державного управління) [342, с. 42].

Дійсно, управлінська наука досить ґрунтовно розробила питання управлінських ризиків у різних сферах суспільного життя, однак питання ризиків в управлінні в системі виконання покарань фактично залишені поза увагою вчених. Тому потрібно визначити основні критерії, які дозволять класифікувати ризики в досліджуваній сфері.

Отже, 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. Зокрема, організаційно-управлінськими факторами С. К. Гречанюк визначає:

1) інформаційне забезпечення;

2) розробка, прийняття і реалізація рішень;

- 3) координація;
- 4) контроль за діяльністю структурних підрозділів з реалізації рішень;
- 5) оцінка ефективності організації взаємодії структурних підрозділів виправної установи;
- б) кадрове забезпечення;
- 7) функціонально-організаційна структура;
- 8) матеріально-технічне забезпечення [56].

Зовнішні управлінські ризики узагальнюють у собі систему факторів, які впливають на саму сферу виконання покарань. До них можна віднести економічні, політичні, правові, соціальні, криміногенні.

Економічні ризики пов'язуються з достатнім рівнем фінансування системи виконання покарань, здатністю до якісної господарчої діяльності підприємств установ виконання покарань. Зокрема, у 2018 році за бюджетною програмою «Виконання покарань установами і органами Державної кримінально-виконавчої служби» видатки передбачено у сумі 5 млрд 455 млн 538,4 тис. грн (загальний фонд – 5 млрд 246 млн 986,9 тис. грн, спеціальний фонд – 208 млн 551,5 тис. грн), що на 1 млрд 471 млн 084,1 тис. грн (або на 36,9 відсотка) більше порівняно з 2017 роком [362].

Збільшення фінансування значною мірою сприяє мотивації роботи персоналу, а також можливості керівника конкретного підрозділу у сфері виконання покарань здійснювати заходи розвитку, а також здійснювати короткострокові та середньострокові прогнози та плани.

Політичні ризики обумовлені відповідними кон'юнктурними рішеннями, які не завжди сприяють розвитку самої системи. Вважаємо, що як і будь-яка історично сформована правоохоронна структура, пенітенціарна служба повинна бути незалежною від будь-якого політичного тиску та впливу (що також закріплено в законодавстві). Натомість сучасний стан до певної міри свідчить про ігнорування цим правилом.

Сформована система управління сферою виконання покарань в цілому

призвела до розбалансування організаційних зв'язків, зниження рівня її відкритості і відсутності чітко зрозумілого управлінця. Практика призначення на керівні посади служби виконання покарань осіб, які не мали досвіду роботи у цій сфері, не нова. Історія знає декілька випадків подібних (по суті політичних) призначень. Однак така практика ставить усю систему в залежність від менеджерських умінь та навичок конкретної людини, а також здатності цієї людини до адаптації цих навичок до досить специфічної сфери – виконання покарань. Вважаємо, що досвід існування служби виконання покарань у системі Міністерства юстиції України не можна назвати позитивним, особливо в сегменті ефективності управління. Слід сказати, що керівник служби повинен призначатись за аналогією з іншими правоохоронними органами після проходження багаторівневого конкурсу, а також оцінки його відповідності цій посаді. Більше того, необхідно також зауважити, що в цілому служба потребує відновлення реалізації принципу колегіальності та єдиноначальства і перебудови усієї організаційної моделі, за якої існував би окремо взятий директорат, який би об'єднав для реалізації усі функції виконання покарань та забезпечення попереднього ув'язнення, а також пробацію.

Крім того, політичні ризики пов'язуються нами також зі зміною системи публічного управління, рухом політичних еліт, а також пріоритетів політичних процесів. Саме тому політичний нейтралітет повинен бути одним із ключових факторів та принципів формування управлінської ланки системи виконання покарань.

Правові ризики пов'язуються нами з нестабільністю правової системи, а також правового регулювання функціонування системи виконання покарань. Зокрема, мова йде про безсистемні зміни до законодавства, які формують стан повної неузгодженості деяких нормативно-правових актів між собою. Зокрема, дотепер залишається незрозумілим ситуація зі статусним Законом України «Про ДКВС України». Він дотепер урегульовує питання правового та соціального статусу служби, яка де-факто вже є

пенітенціарною складовою Міністерства юстиції України. Крім цього, паралельне існування відомчого правового регулювання (ДКВС України та Міністерства юстиції України) не сприяє стабільності управлінської діяльності.

Характеристика соціальних ризиків в управлінській діяльності не потребує додаткового аналізу, адже повною мірою є дзеркалом соціального стану як суспільства, так і правоохоронної системи. Дійсно, зміна структури нарахування заробітної плати та збільшення її розміру до певної міри знизили градус напруги серед персоналу. Однак це не свідчить про зміну ставлення до професії пенітенціарія. Як і раніше, у звичайних людей немає розуміння складності цієї професії, а серед працівників інших правоохоронних структур статус працівника служби виконання покарань не асоціюється з вкрай престижною роботою. Тому і можна констатувати існування певних складнощів у роботі з підлеглими особами. На тлі цього в деяких регіонах дотепер існує проблема латентного та відкритого некомплекту установ та органів виконання покарань, що також ускладнює взаємини між персоналом та керівниками.

Криміногенні фактори обумовлені самою природою пенітенціарного управління. Зважаючи на те, що управлінський вплив спрямовується через персонал на засуджених, врахування їхньої особистості є обов'язковим. Їх ігнорування призводить до додаткових загроз діяльності персоналу установ (органів) виконання покарань.

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.

Звичайно, організаційна структура сучасної системи виконання покарань формує масштаб управлінських завдань для керівників того чи іншого рівня. Пропорційно цим завданням формуються і ризики. Причому в даному випадку можна відзначити подвійність: з одного боку, на рівні конкретного пенітенціарного закладу ризиків більше, ніж на рівні управління або Міністерства юстиції України, адже збільшується кількість потенційних загроз, поряд з цим на кожному вищому рівні ризики, які виникають в управлінській діяльності, мають більше значення, адже наслідки неправильних рішень впливають на нижчі рівні, а також можуть спричинити організаційні проблеми для цілої групи напрямків їх функціонування. Ця ситуація характерна не тільки для самої системи виконання покарань й залежить не тільки від рішень які приймаються на відомчому рівня, але й від рішень, які приймаються на законодавчому рівні. Неякісно сформовані та реалізовані норми спричиняють наслідки, які впливають на різні сфери суспільного та державного життя (прикладом таких прорахунків можна вважати «закон Савченко», від виконання якого по суті постраждала уся держава, адже були звільнені злочинці, які вчинили тяжкі та особливо тяжкі злочини і після звільнення досить часто продовжили злочинну діяльність).

Залежно від часу виникнення управлінські ризики можуть бути розподілені *на постійні та спонтанні (тимчасові, ситуативні, епізодичні)*. Звичайно така градація є досить умовною через те, що саме по собі управління є процесом постійним, а відповідно і ризики в ньому – явище, яке існує з ним весь час. Натомість, специфічні ситуації, які виникають в адміністративній діяльності керівників часто формують передумови для розуміння окремих (нетопових) управлінських рішень, а відповідно і ризиків. Наприклад, здійснення масових заворушень або групових непокор законним вимогам адміністрації установ виконання покарань або виникнення інших надзвичайних ситуацій та станів вимагає вжиття спеціальних процедурних заходів для відновлення законності. Такі випадки

є поодинокими та вкрай нечастими, однак правильне врахування загроз та ризиків, які виникли, вимагає оперативного прийняття зважених рішень, які повинні нормалізувати обстановку та поновити планову діяльність.

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 пенітенціарного закладу;
- у сфері інформаційного забезпечення пенітенціарного закладу тощо.

Даний розподіл свідчить про професійну компетентність керівника установи (органу) і передбачає розуміння усього комплексу процесів функціонування пенітенціарного закладу. Саме комплексність навичок і вмінь вирізняє керівника поміж інших категорій персоналу, які можуть бути фахівцями у сфері окремого пенітенціарного напрямку.

*За наслідками, які можуть спричинити управлінські ризики, можна розподіляти на: інформаційні; фінансові; технічні; кадрові.* Інформаційні ризики пов'язуються з потенційною загрозою витоку або розголошенням службової інформації; фінансові – потенційною можливістю необґрунтованих фінансових витрат у результаті протиправної діяльності, зловживання повноваженнями, корупцією; технічні - потенційною можливістю непрофесійного використання обладнання, його пошкодження, викрадення тощо; кадрові - потенційною можливістю зниження кадрового потенціалу служби, професіоналізму тощо.

*За ступенем прогнозованості та контрольованості: керовані ризики, умовно керовані, некеровані.* Керовані ризики – ті, які враховані

управлінцем в його діяльності (як правило, пов'язані з кадровим менеджментом, фінансовою діяльністю тощо); умовно керованими - є ризики, які залежать від виконавців управлінських рішень і є контрольовані після відповідного моніторингу (як правило, обумовлені точністю та якістю їх виконання); некеровані (неконтрольовані) – ризики, на які немає жодного корекційного впливу (наприклад, втеча засудженого), а також форс-мажорні обставини.

*За характером виникнення можуть бути об'єктивні та суб'єктивні ризики.* Перші по суті є вже вищеозначеними зовнішніми управлінськими факторами (економічними, політичними, правовими, соціальними, криміногенними), другі – внутрішніми управлінськими факторами.

Приведена вище класифікація свідчить про те, що більшість управлінських ризиків, розподілених за певними критеріями, достатньо часто переплітаються, що природно, адже по суті вони відображають в сукупності фактори, обумовлені одним процесом – управлінням, діяльністю однієї посадової особи – керівника. Крім того, ефективне управління ризиками передбачає врахування ступеня їх передбачуваності, що обов'язково вимагає врахування й інших класифікаційних критеріїв.

Отже, підсумуємо.

1. Управлінськими ризиками в системі виконання покарань слід вважати потенційне зниження ефективності реалізації кримінально-виконавчої (пенітенціарної) функції в практиці ввіреного органу (установи) виконання покарань через неврахування або недостатнє врахування факторів ризику об'єктивного та суб'єктивного змісту, що обумовлено неповною реалізацією різними управлінськими ланками персоналу службового потенціалу та їхньої непрофесійної діяльності внаслідок неправильного стратегічного та оперативного планування, а також неповного врахування та застосування законів менеджменту.

2. Ототожнення категорії «режим» з категорією «безпека», що досить часто зустрічається в роботах з кримінально-виконавчого права, є



неприпустимим, адже режим – є більш складним поняттям, який включає в себе в тому числі заходи забезпечення безпеки.

3. З метою урегулювання проблеми безпеки персоналу пропонуємо:

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

– Закріпити у КВК 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.

4. Узагальнення різноманітної юридичної, педагогічної, кримінологічної, психологічної літератури, а також власні спостереження дозволяють говорити про існування наступних груп факторів небезпеки (прямих та опосередкованих) для персоналу, які повинні бути враховані в менеджерській діяльності керівника пенітенціарного закладу:

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.

5. У результаті дослідження питання ризиків в управлінській науці ми змогли здійснити класифікацію управлінських ризиків у діяльності керівників у системі виконання покарань.

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.

За адміністративним рівнем ризики 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.

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

Залежності 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 пенітенціарного закладу;

у сфері інформаційного забезпечення пенітенціарного закладу тощо.

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

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

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

#### **Висновки до розділу 4**

1. У процесі трансформації державної служби, широкопланового реформування 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.

2. Не винятком такого оновлення управлінських ролей є і пенітенціарна система, зрозуміло, що із певними особливостями, що зумовлені специфікою завдань та правовідносин, що виникають у публічному адмініструванні нею. Проведене емпіричне дослідження

дозволило за результатами контент-аналізу ресурсу неформального спілкування працівників системи та соціологічних опитувань охарактеризувати сучасних керівників державного та локального рівня у системі виконання покарань.

Характеристиками позитивного керівника пенітенціарної системи з погляду практичних працівників є: професіоналізм (професійна освіта у відомчому виші), юридична компетентність, взаємодія із колективом і врахування його потреб, взаємодія із громадськістю, рівне ставлення до позитивної та негативної поведінки підлеглих та засуджених, стійкість до зловживань та зневага до корупційних можливостей, взаємодія із релігійними організаціями.

Переважальні оцінки авторського соціологічного опитування дозволили визначити, що сучасні керівники системи виконання покарань за соціальними ролями це: керівник, який вимагає від 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.

3. Специфікація сучасного призначення і потреб керівника пенітенціарної системи дозволила визначити такі базові позиції щодо його управлінської ролі:

1) керівник пенітенціарної системи має бути особою, яка має стресостійкість, викликає довіру та є людяним 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, 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 у ній відбуваються.

4. Передреформений стан системи виконання покарань дозволяє зробити зріз двадцятип'ятилітньої діяльності системи в умовах незалежної України та восьмилітньої діяльності в якості самостійного центрального органу виконавчої влади. Так, відзначаємо, що за часи незалежності України та самостійного функціонування ця система не зазнала принципових змін в ідеології організації в'язничної справи, втратила у матеріально-побутовому та фінансовому забезпеченні. Державна пенітенціарна служба України не продемонструвала жодної зрозумілої ініціативи реформуватися, оптимізувати свою діяльність. Негативна характеристика загальнодержавної системи, центрального органу виконавчої влади значною мірою зумовлена низьким кадровим потенціалом системи виконання покарань, зокрема його низькою управлінською кваліфікацією, що не відповідає сучасним вимогам до управлінських кадрів державної служби. Сучасний негативно оцінений експертами стан справ із

публічним управлінням пенітенціарною системою до певної міри залежить від оновлення управлінської ролі керівника в умовах здійснення реформування вітчизняної пенітенціарної системи.

5. 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.

6. На основі презентації реформи пенітенціарної системи України поданої Міністерством юстиції, з позиції ролі керівників у системі можна відзначити такі тези: пенітенціарна служба має стати цивільним демілітаризованим органом, головна мета діяльності якого полягає у перевихованні, соціалізації й поверненні до нормального життя людини, яка потрапила за ґрати; важливим складником реформування має стати оновлення кадрового складу, зокрема управлінського рівня на прозорих конкурсних засадах з елементами поваги до гідності та служби чесних керівників дореформеної системи і їх залученням в якості консультантів, радників.

Загальний висновок позицій експертів щодо формування цієї реформи, зокрема оновлення управлінської ролі керівника в системі виконання покарань, полягає в необхідності не лише декларувати зміни, а детально їх прораховувати та формувати, зокрема не обмежуватись бездоказовою презентацією, а розробляти і суспільно обговорювати

концептуальний документ, прораховувати ризики і досвід попереднього реформування і попередніх програмних документів з реформування.

7. Внаслідок моніторингу прогресу трансформації системи виконання покарань після річного її здійснення можна зазначити, що з наведеного переліку оприлюднених результатів досягнень реформи мають місце лише факти ліквідації попереднього органу виконавчої влади і набір до нового штату. Хоча штатний розпис зменшений, проте висновки про оновлення персоналу, державно-приватне партнерство, запровадження принципово нової європейської системи управління та пробації не підтверджуються фактами.

Вважаємо, що процес трансформації системи виконання покарань із самостійного мілітаризованого органу виконавчої влади у цивільну державну службу Міністерства юстиції має привести до таких змін управлінської роботи керівників системи виконання покарань: постійна взаємодія із суспільством, поступова децентралізація управління та влиття до системи інституцій, керованих місцевою владою, демілітаризація керівників і підлеглих, повага до прав людини.

8. Аналіз практики роботи з інформацією в системі виконання покарань, її циркуляція та розповсюдження засвідчує повний занепад усіх невеликих, але досить успішних напрацювань працівників системи виконання покарань, які проходили службу за часів ДДУПВП, ДПтС України. Фактично можна говорити про 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.

9. 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.

Можемо говорити про існування таких видів інформації:

- 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.



10. Інформація, яка використовується керівником, розподіляється на три підсистеми:

– перша (загальна) підсистема управлінської інформації обумовлює наявності 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 (органів), 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 в 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.

11. Інформаційним забезпеченням діяльності керівника в досліджуваній системі необхідно вважати систему адміністративних процедур (збору (отримання), обробки, передачі, зберігання та використання, забезпечення безпеки інформації (в якості сукупності актуальних для системи виконання покарань даних), спрямованих на формування у даної посадової особи належної інформаційної обізнаності, яка дозволяє йому приймати ефективні та відповідні конкретній ситуації управлінські рішення та застосовувати найбільш виважені форми управління.

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.

Необхідно вказати на особливе значення керівника як основного суб'єкта, який забезпечує інформаційні процеси у ввіреному підрозділі, і наскільки він буде обізнаний у питаннях сучасних інформаційних можливостей, настільки ефективною буде робота усього колективу на різних функціональних напрямках. Тут також 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 пропонуємо розробити наказ Міністерства юстиції України «Про особливості інформатизації та інформаційного забезпечення діяльності системи виконання покарань».

12. 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.

13. Управлінськими ризиками в системі виконання покарань слід вважати потенційне зниження ефективності реалізації кримінально-виконавчої (пенітенціарної) функції в практиці ввіреного органу (установи) виконання покарань через неврахування або недостатнє врахування факторів ризику об'єктивного та суб'єктивного змісту, що обумовлено неповною реалізацією різними управлінськими ланками персоналу службового потенціалу та їхньої непрофесійної діяльності внаслідок неправильного стратегічного та оперативного планування, а також неповного врахування та застосування законів менеджменту.

14. Ототожнення категорії «режим» з категорією «безпека», що досить часто зустрічається в роботах з кримінально-виконавчого права, є неприпустимим, адже режим – є більш складним поняттям, який включає в себе в тому числі заходи забезпечення безпеки.

15. З метою урегулювання проблеми безпеки персоналу пропонуємо:

– 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 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.

16. Узагальнення різноманітної юридичної, педагогічної, кримінологічної, психологічної літератури, а також власні спостереження дозволяють говорити про існування наступних груп факторів небезпеки (прямих та опосередкованих) для персоналу, які повинні бути враховані в менеджерській діяльності керівника пенітенціарного закладу:

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.

17. У результаті дослідження питання ризиків в управлінській науці

ми змогли здійснити класифікацію управлінських ризиків у діяльності керівників у системі виконання покарань.

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.

За адміністративним рівнем ризики 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.

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

Залежності 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 пенітенціарного закладу;
- у сфері інформаційного забезпечення пенітенціарного закладу тощо.

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

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

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

Основні результати дослідження цього розділу відображені в таких наукових публікаціях [109; 89; 108; 112; 92; 96; 100].

## ВИСНОВКИ

В умовах проведення реформи правоохоронної системи та системи кримінальної юстиції, проблематика їхнього адміністративно-правового забезпечення повинна бути на одному із перших місць. Від того, на скільки якісно будуть налагоджені організаційні та управлінські механізми функціонування конкретних правоохоронних органів залежить їхня здатність успішно виконувати визначені завдання та реалізовувати функції. На фоні цього, слід констатувати що увага до наукового супроводження адміністративно-правового забезпечення функціонування установ та органів виконання покарань останнім часом суттєво знизилась. Кількість наукових розробок, які б піднімали питання різних напрямків публічного адміністрування в сфері виконання кримінальних покарань зменшилась, що, з одного боку, свідчить про небажання представників служби виконання покарань розвивати наукові спостереження та розробки в означеній сфері; з іншого – про відсутність або недостатній науковий інтерес у вчених до цієї проблеми. На фоні цього, констатуємо, що актуальність теми адміністративно-правового забезпечення діяльності органів та установ виконання покарань не тільки не зменшилась, а навпаки – набула особливої важливості, що обумовлена відверто невдалою та несистемною реформою, що була проведена в цій царині. Існуюча концепція адміністративно-правового забезпечення та адміністративної діяльності органів та установ виконання покарань потребує подальшої розробки. Одним із сегментів означеної концепції, що вимагає ґрунтовного дослідження є проблематика діяльності керівників різних рівнів Державної кримінально-виконавчої служби.

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.

Вузкий 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 зроблені 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 підбору 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 недоброчесних 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.

Основні публікації за темою проведеного дослідження відображені в додатку А.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У 2 т. Т. 1. : Загальна частина / ред. кол. В. Б. Авер'янов. Київ: Юрид. думка, 2007. 592 с.
2. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. академіка НАПрН України О. М. Бандурки. Харків: Золота миля, 2011. 584 с.
3. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
4. Аксенов А. А. Актуализация проблем совершенствования управления в уголовно-исполнительной системе в современных условиях развития. *Человек: преступление и наказание*. 2012. №1 (76). С. 120–122.
5. Ананьин П. А. Информационное обеспечение управления в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы : организация и правовое регулирование. URL: <http://www.dissercat.com/content/informatsionnoe-obespechenie-upravleniya-v-uchrezhdeniyakh-i-organakh-ugolovno-ispolnitelnoi> (дата звернення: 28.12.2016).
6. Арістова І. В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади дис. ...д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ, Харків, 2002. 476 с.
7. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти: монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Ун-т внутрішніх справ, 2000. 368 с.
8. Артур Блох. Полное собрание «Законов Мерфи». Минск: Попурри, 2014. 368 с.
9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Москва: Омега-Л, 2004. 301 с.



10. Атаманчук Г. В., Беляев А. А., Варламов К. И., Иванов А. П. Общая теория управления: курс лекций / редкол.: А. А. Беляев и др. Москва: [б. и.], 1994. 300 с.
11. Бабалик Є. П. Адміністративно-правові основи інформаційного забезпечення митних органів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2010. 196 с.
12. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: підруч. Київ: Літера ЛТД, 2001. 336 с.
13. Бандурка О. О. Державна податкова служба в Україні: система, правовий статус, модернізація: монографія. Харків: вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 234 с.
14. Бараш Є. Ю. Адміністративно-правові засади управління державною кримінально-виконавчою службою України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2012. 474 с.
15. Басараб Р. І. Організаційно-правові засади діяльності Генерального прокурора України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Національна академія прокуратури України. Київ, 2015. 20 с.
16. Басовский Л. Е. Менеджмент: учебное пособие. Москва: ИНФРА-М, 2000. 216 с.
17. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник. Москва: БЕК, 1996. 368 с.
18. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. Москва: Норма, 2007. 816 с.
19. Бачило И. Л. Функции органов управления. Москва: Прогресс, 1975. 327 с.
20. Беззуб І. Реформа Державної пенітенціарної служби України: від карального до реабілітаційного підходу. URL: [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1899:ref](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1899:ref)

orma-derzhavnoji-penitentsiarnoji-sluzhbi-ukrajini-vid-karalnogo-do-reabilitatsijnogo-pidkholdu&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 19.11.2016).

21. Беззубов Д. О. Про тлумачення «ризикознавства» в юридичній науці України. *Держава і право*. 2009. Вип. 45. С. 275–281.

22. Белов О. А. Информатизация деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы на современном этапе URL: <http://www.konspekt.biz/index.php?text=54053> (дата звернення: 28.12.2016).

23. Беляков К. И. Управление и право в период информатизации: монография. Київ: КВІЦ, 2001. 308 с.

24. Битяк Ю. П. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

25. Біловол Р. І. Підходи до класифікації ризиків українських підприємств. *Наукові праці Полтавської державної аграрної академії*. Серія: Економічні науки. 2014. Вип. 8. Т. 1. URL: <https://www.pdaa.edu.ua/sites/default/files/nppdaa/8.1/066.pdf> (дата звернення: 18.02.2018).

26. Богатирьов І. Г. Доктринальна модель побудови пенітенціарної системи України нового типу: Інноваційний проект. Київ: ІКВС, 2014. 56 с.

27. Боднарчук О. Г. Кадрове забезпечення діяльності пенітенціарної системи в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2009. 300 с.

28. Боднарчук В. В. Ризик як правова категорія. *Часопис Київського університету права*. 2013/2. URL: [http://kul.kiev.ua/images/chasop/2013\\_2/312.pdf](http://kul.kiev.ua/images/chasop/2013_2/312.pdf) (дата звернення: 23.09.2017).

29. Боняк В. О. Основи концепції конституційно-правових засад організації та функціонування органів охорони правопорядку України: проблемні питання. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 1. С. 43–47.

30. Боняк В. О. Співвідношення поняття «орган охорони правопорядку України» із суміжними категоріями. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 117–125.

31. Брижко В. М. Про узгодженість понять у сфері інформаційного права. *Правова інформатика*. 2009. № 1. С. 39–45.
32. Будаков М. О. Проблеми визначення терміна «правоохоронні органи держави». *Державна безпека України*. 2004. № 2 (2). С. 34–38.
33. Волошин Д. В. Формирование профессиональной компетентности руководителей пенитенциарных учреждений в системе повышения квалификации. Научная библиотека диссертаций и авторефератов. URL: <http://www.dissercat.com/content/formirovanie-professionalnoi-kompetentnosti-rukovoditelei-penitentsiarnykh-uchrezhdenii-v-si#ixzz5849XhhE3> (дата звернення: 22.11.2017.)
34. Вандін Є. В. Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України: дис... канд. юрид. Одеса, 2017. 207 с.
35. Васильєв В. В. Принцип професіоналізму як детермінанта діяльності державної служби. Філософія і політологія в контексті сучасної культури. 2010. С. 147–153. URL: <https://fip.dp.ua/index.php/FIP/article/view/443> (дата звернення: 17.12.2016).
36. Ведерніков Ю. А., Грекул В. С. Теорія держави та права: навч. посіб. 4-е вид., допов. і переробл. Київ: Центр навчальної літератури, 2005. 224 с.
37. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: Юридична думка, 2007. 992 с.
38. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.
39. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.
40. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
41. Виханский О. С., Наумов А. И. Менеджмент: учебник. 3-е изд. Москва: Гардарики, 1998. 528 с.

42. Власенко Д. В. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України. *Національний юридический журнал: теорія і практика*. 2016. С. 43–47. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/5/10.pdf> (дата звернення: 17.06.2017).

43. Воронько Л. О. Сучасний керівник у системі державної служби України: пошук оптимальної моделі. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 157–170.

44. Галай А. Як рухається в'язнична реформа? Неофіційний відгук на законопроект про пенітенціарну систему. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/yak-ruhajetsya-v-yaznychna-reforma-neofitsijnyj-vidhuk-na-zakonoproekt-pro-penitentsiarnu-systemu/> (дата звернення: 17.12.2017).

45. Галай А. О. Концепція пенітенціарної діяльності в Україні: правовий аспект. *Захист соціальних прав людини і громадянина в Україні: проблеми юридичного забезпечення*: матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 30 січ. 2003 р.). Київ: МП «Леся», 2003. С. 148–155.

46. Галай А. О. Невідкладні завдання реформи діяльності державної пенітенціарної служби України. *Сучасні проблеми реформування кримінальної юстиції в Україні*: збірник матеріалів Інтернет-конф. (Київ, 28 лист. 2014 р.). Київ: Нац. акад. прокуратури України, 2014. С. 15–18.

47. Галай А. О. Організаційно-правові засади формування та функціонування персоналу установ виконання покарання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. / Київський ін.-т внутрішніх справ. Київ, 2003. 229 с.

48. Галай А. О. Тюремна система: як реформувати динозавра. URL: [https://humanrights.org.ua/material/tjurementna\\_sistema\\_jak\\_reformuvati\\_dinozavra](https://humanrights.org.ua/material/tjurementna_sistema_jak_reformuvati_dinozavra) (дата звернення: 17.01.2017).

49. Гальцова О. В. Зміст принципу поваги до прав і свобод людини у кримінально-виконавчому законодавстві, виконанні й відбуванні покарань. *Проблеми законності*. 2014. Вип. 125. С. 216–223. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&)

P21DBN=UJRN&IMAGE\_FILE\_DOWNLOAD=1&Image\_file\_name=PDF/Pz\_2014\_125\_29.pdf (дата звернення: 15.11.2016).

50. Глушко Є. В. Адміністративно-правове забезпечення участі громадськості у протидії корупції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національний авіаційний університет. Київ, 2015. 248 с.

51. Гойман В. И., Лазарев В. В. Правоохранительные органы в механизме правовой государственности / Правовое государство: проблемы формирования. Красноярск: Изд-во Красноярского университета, 1991. С. 55–72.

52. Гойман В. И., Лазарев В. В. Правоохранительные органы в Советском правовом государстве. Понятие, система, направления совершенствования. / Теоретические и организационно-правовые проблемы применения наказания: сб. науч. трудов. Уфа, 1990. С. 3–16.

53. Граніт О. «Реформа державної служби»: про конкурс і плани уряду. URL: <http://www.pravda.com.ua/columns/2017/08/20/7152653> (дата звернення: 17.12.2017).

54. Гречанюк С. К. Взаємодія Державної кримінально-виконавчої служби України з публічними інституціями: монографія / Нац. ун-т ДПС України. Ірпінь, 2011. 400 с.

55. Гречанюк С. К. Теорія та практика взаємодії органів та установ Державної пенітенціарної служби України з державними та неурядовими інституціями: дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Нац. ун-т державної податкової служби України. Ірпінь, 2011. 520 с.

56. Гречанюк С. К., Мулявка Д. Г. Фактори, які впливають на організацію внутрішньої взаємодії структурних підрозділів установ виконання покарань. *Наука і правоохорона*. 2010. № 4. С.259–265. URL: [http://ir.nusta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/1001/1/1009\\_IR.pdf](http://ir.nusta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/1001/1/1009_IR.pdf) (дата звернення: 18.02.2018).

57. Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші. Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

58. Гусарева О. С. Юстиція як складова правових систем сучасних країн світу та України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2010. 233с.

59. Дармограй О. О. Делегування повноважень – важлива складова розвитку стилю державно-управлінської діяльності. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12DOODUD.pdf> (дата звернення: 17.12.2016).

60. Дармограй П. В. Формування професійної компетентності майбутніх офіцерів Державної пенітенціарної служби України у процесі фахової підготовки: дис. ... канд. пед. наук: 13.00.04 / Хмельницька гуманітарно-педагогічна академія МОН України. Хмельницький, 2017. 240 с.

61. Денис Чернышов: мы пока взяли как ориентир пенитенциарную систему Норвегии. URL: <https://daily.rbc.ua/rus/show/denis-chernyshov-rokavzyali-orientir-penitentsiarnuyu-1484039817.html> (дата звернення: 30.01.2017).

62. Денисенко Л. Відкрита Заява Відкритої громадської платформи розвитку української системи безоплатної правової допомоги, а також, спостерігачів від громадськості за конкурсним відбором на посаду Директора Координаційного центру з надання правової допомоги. URL: <https://www.facebook.com/larysa.denysenko/posts/10210832201575649> (дата звернення: 17.12.2017).

63. Державна цільова програма реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013-2017 роки: постанова Каб. Міністрів України від 29.04.2013 р. № 345. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/345-2013-%D0%BF> (дата звернення: 20.05.2017).

64. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.

65. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.

66. Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції: постанова Каб. Міністрів України від 18.05.2016 р. № 343. *Урядовий кур'єр*. 2016. 28 трав. № 100.

67. Дзвінчук Д. Підвищення кваліфікації державного службовця як процес і результат розвитку компетентності. *Вісник УАДУ*. 1999. № 1. С. 190–194.

68. Для забезпечення голосування засуджених та осіб, узятих під варту утворено 184 спеціальні виборчі дільниці. URL: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=247327080](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247327080) (дата звернення: 11.11.2016).

69. Дмитренко Г. А. Стратегічний менеджмент: цільове управління персоналом організацій: навч. посібник. Київ: МАУП, 1998. 188 с.

70. Довбиш В. А. Правовий статус вітчизняних поліцейських: необхідність вдосконалення. НТКП ВНТУ Ін-т соціально-гуманітарних наук: матеріали XLV наук.-тех. конф. 2016. URL: <https://conferences.vntu.edu.ua/index.php/all-hum/all-hum-2016/paper/view/864/469> (дата звернення: 19.06.2017).

71. Додгсон К., Гудвин Ф., Ховард Ф. Система електронного нагляду за досрочно звільненими: оцінка діючих програм. Москва: PRI, 2002. 90 с.

72. ДПтСУ – Общенье коллег. URL: <https://ord-ua.com/2016/09/06/dptsu-obschenie-kolleg> (дата звернення: 17.11.2016).

73. Другий рік реалізації Національної стратегії у сфері прав людини: що змінилось? URL: <https://helsinki.org.ua/articles/druhyj-rik-realizatsiji-natsionalnoji-stratehiji-u-sferi-prav-lyudyny-scho-zminylos/> (дата звернення: 11.05.2017).

74. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ: Ін-Юре, 1999. 244 с.

75. Дубініна О. В. Інформаційна культура керівника як чинник вдосконалення управління навчальним закладом. URL:

[http://umo.edu.ua/images/content/nashi\\_vydanya/metod\\_upr\\_osvit/v17\\_16/8\\_dubiniina.pdf](http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/metod_upr_osvit/v17_16/8_dubiniina.pdf) (дата звернення: 28.12.2016).

76. Дяченко В. І. Система правоохоронних органів: навч. посіб. / КНЕУ. Київ, 2003. 320 с.

77. Дяченко Т. О. Значення інформаційної культури підприємства в процесі формування його організаційної культури URL: [jrn1.nau.edu.ua/index.php/PPEI/article/download/446/434](http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/PPEI/article/download/446/434) (дата звернення: 28.12.2016).

78. Ейдельберг М. М. Суб'єкти адміністративно-правових відносин, які виникають з приводу володіння земельної ділянкою. *Форум права*. 2010. №2. С. 145–150. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/FP\\_index.htm\\_2010\\_2\\_26.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2010_2_26.pdf). (дата звернення: 15.11.2016).

79. Емельянов А. Л. Типология уровней профессионализма государственного служащего. Московский методолого-педагогический кружок. URL: <http://mmpk1.narod.ru/tugs.htm> (дата звернення: 23.02.2017).

80. Енциклопедія освіти. Академія педагогічних наук України / голов. ред. В. Г. Кремень. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 1040 с.

81. Етапи конкурсу. URL: <https://career.gov.ua/site/view-article?id=12> (дата звернення: 17.12.2017).

82. Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини: прийн. 04.11.1950 р. Права людини і професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій / Українсько-американське бюро захисту прав людини. Амстердам-Київ, 1996 С. 152–153.

83. Європейські пенітенціарні правила: Рекомендація № R (2006)2 Комітету Міністрів держав-учасниць. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_032/print1484059164763872](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_032/print1484059164763872) (дата звернення: 21.06.2017).



84. Єфремова О. П. Законодавче регулювання конкурсу в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз. *Держава і право. Юрид. і політ. науки*. 2009. № 44. С. 302–309.

85. Железняк Н. А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний економічний університет. Київ, 2004. 253 с.

86. Жукевич І. Професійна компетентність майбутнього правоохоронця: сутність і складові. *Освіта дорослих: теорія, досвід, перспективи*. 2013. Вип. 6. С. 54–60.

87. Званчук А. В. Компетентна правосвідомість: загальнотеоретичне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Міжнародний гуманітарний університет. Одеса, 2012. 202 с.

88. Звіт про роботу Генерального прокурора України за 12 місяців 2016 року. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=112653&libid=#](http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=112653&libid=#) (дата звернення: 17.01.2017).

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

90. 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.

91. Зливко С. В. Аналіз нормативно-правових актів щодо регулювання діяльності керівника в системі виконання покарань. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 4. С. 122–126.

92. Зливко С. В. Врахування питань безпеки в системі управлінських ризиків у діяльності керівника в системі виконання. *Актуальні проблеми правознавства*. Тернопіль. 2017. Вип. 4 (12). С. 74–79.

93. Зливко С. В. Деякі заходи удосконалення кадрової політики Державної пенітенціарної служби України. *Наше право*. 2013. №4. С. 39–44.
94. Зливко С. В. Деякі проблемні питання щодо реалізації пенітенціарної функції Міністерством юстиції України. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: *Юридичні науки*. Київ, 2018. № 2(7). С. 25–30.
95. Зливко С. В. Діяльність керівника в системі виконання покарань: адміністративно-правові аспекти: монографія. Чернігів: Десна Поліграф, 2017. 192 с.
96. Зливко С. В. Керівник пенітенціарного закладу: питання правового закріплення вимог професійної компетентності. *Актуальні проблеми правознавства*. Тернопіль. 2018. Вип. 1 (13). С. 86–90.
97. Зливко С. В. Керівник правоохоронного органу: концептуальні засади, питання теорії. *Актуальні проблеми правознавства*. Тернопіль, 2017. Вип. 2 (10). С. 98–102.
98. 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.
99. Зливко С. В. Класифікація та зміст принципів діяльності керівника у сфері виконання покарань. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 6. С. 178–181.
100. 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.
101. 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.

102. 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.

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

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

105. 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.

106. Зливко С. В. Проблеми оновлення управлінських кадрів вітчизняної пенітенціарної системи. *Соціологія права*. Київ. 2017. №3–4 (22–23). С. 104–107.

107. 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.

108. 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.

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

110. 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.

111. 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. (С. 102–136).

112. Зливко С. В., Ткаченко О. Г. Адміністративна відповідальність за образу персоналу Державної кримінально-виконавчої служби. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2017. № 3. С. 29–34.

113. 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.

114. 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*. Київ, 2014. №3. С. 27–34.

115. Зливко С.В. Правові та організаційні засади діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України в сучасних умовах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т. державної податкової служби України. Ірпінь, 2010. 241 с.

116. Исаев М. М. Основы пенитенциарной политики. Москва: Государств. изд-во, 1927. 196 с.

117. Івченко І. Ю. Економічні ризики: навч. посіб. Київ: Центр навчальної літератури, 2004. 304 с.

118. Катеринчук І. П. Правові засади інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів України дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 507 с.

119. Катрич Д. К. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України: поняття і зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного*

університету. *Сер. Право*. 2016. Вип. 36. Том 2. С. 31–35. URL: [http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.36/part\\_2/9.pdf](http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.36/part_2/9.pdf) (дата звернення: 17.06.2017).

120. Керимов Д. А. *Культура и техника законотворчества* Москва: Юрид. лит., 1991. 160 с.

121. Кіяшко В. І. Поняття та роль керівника в діяльності сучасного підприємства. *Форум права*. 2008. № 1. С. 221–224.

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

123. Ковальська В. В. *Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти)*: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2009. 37 с.

124. *Кодекс етики та службової поведінки персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України*. URL: [http://kvs.gov.ua/Kodeks\\_chesti.pdf](http://kvs.gov.ua/Kodeks_chesti.pdf) (дата звернення: 22.11.2017).

125. *Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.

126. *Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

127. Колпаков В. К. *Адміністративно-правові відносини: поняття та види*. *Юридичний науковий журнал*. 2013. № 1. С. 101–104. URL: [http://www.lsej.org.ua/1\\_2013/ukr/Kolpakov.pdf](http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf). (дата звернення: 15.11.2016).

128. Кондратьева Т. В. *Управление юстицией РФ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ростовский юридический институт МВД РФ. Ростов-на-Дону, 2004. 196 с.*

129. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України»/ Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 08.09.2017).

130. Концепція Державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України: Указ Президента України від 08.11.2012 р. № 631/2012. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/631/2012> (дата звернення: 20.05.2017).

131. Концепція Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на період до 2017 року: розпорядження Каб. Міністрів України від 26.11.2008 р. № 1511-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1511-2008-%D1%80> (дата звернення: 21.05.2017).

132. Концепція реформування (розвитку) пенітенціарної системи України: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 654-р

133. Кормич Б. А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України: дис. ...д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ МВС України. Харків, 2004. 427 с.

134. Кочерин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля. Москва: информационно-издательский дом «Филинь», 2000. 384 с.

135. Красовский Ю. Д. Если я руководитель. Москва: Московский рабочий, 1983. 192 с.

136. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

137. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11.07.2003 р. № 1129-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 3–4. С. 21.

138. Крушельницька О. В. Мельничук Д. П. Управління персоналом: навч. посіб. Київ: Кондор, 2003. 296 с.

139. Кузьменко О. А. Контроль за виконанням Державного бюджету України як функція управління: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. академ. внутр. справ України. Київ, 2002. 205 с.

140. Куліш А. М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2009. 432 с.

141. Куліш А. М. Принципи функціонування правоохоронної системи України. *Європейські перспективи*. 2011. № 1 ч. 2. С. 14–18.

142. Кунєв Ю. Д. Взаємодія органів внутрішніх справ і громадських формувань з охорони громадського порядку як елемент державного управління у сфері правоохоронної діяльності: збірник наукових статей / Донецький ін-т внутрішніх справ при Донецькому нац. ун-ті «Проблеми правознавства правоохоронної діяльності». 2000. № 2. Ч. 1. С. 108–117.

143. Курись А. С. Адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2011. 207 с.

144. Курлянд З. Н. Педагогіка вищої школи: навч. посібник. Київ: Знання, 2008. 399 с.

145. Кучук А. М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2007. 213 с.

146. Лелет С. М. Адміністративно-правове регулювання управління в Національній поліції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 Держаний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2017. 250 с.

147. Линдюк О. Профілі професійної компетентності державних службовців як складова модернізації державної служби. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015, вип. 4(27). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015\\_04\(27\)/23.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_04(27)/23.pdf) (дата звернення: 25.12.2017).

148. Лутковська В. Без дотримання прав людини європейського майбутнього в Україні не буде. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/13417-hn-valeriya-lutkovska-bez-dotrimannya-prav-lyudini-uevropijskogo-majbutno/> (дата звернення: 11.05.2017).

149. Лялюк О. Ю. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади в системі територіальної організації влади в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 30. С. 28–38.

150. Львовчкін В. А. Концептуальні питання реформування кримінально-виконавчої системи України. *Проблеми пенітенціарної теорії та практики*. Бюл. Київ. ін.-ту внутр. справ. 2002. № 7. С. 3–13.

151. Мазурик С. В. Поняття інформаційного забезпечення та класифікація інформації в прокурорській діяльності. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. № 3. С. 30–35.

152. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. вид. 2-ге, доп. та перероб. Київ: Атіка, 2003. 576 с.

153. Маслов В. І. Наукові основи та функції процесу управління загальноосвітніми навчальними закладами: навч. посіб. Тернопіль: Астон, 2007. 150 с.

154. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (теоретичні та прикладні аспекти): монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Ун-т внутр. справ, 1999. 287 с.

155. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2002. 420 с.

156. Мацелик Т. О. Класифікація суб'єктів адміністративного права. *Держава і право*. Серія: Юридичні і політичні науки. 2011, Вип. 53. С. 267–272.

157. Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та види. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. 2009. № 3 (46). С. 159–164.



158. Мельник М. І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі: навч. посіб. Київ: Атіка, 2001. 512 с.

159. Методи управління: сутність, різновиди, взаємозв'язок функцій та методів URL: <http://osvita.ua/vnz/reports/management/13806/> (дата звернення: 20.11.2016).

160. Методичний посібник на тему: «Деякі аспекти функціонування Національної поліції в Україні». Дніпро. Головне територіальне управління юстиції у Дніпропетровській області, 2016. 17с.

161. Микульця І. І. Адміністративно-правовий статус органів юстиції України регіонального рівня: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Міжрегіональна Академія управління персоналом. Київ, 2012. 203 с.

162. Михалко І. С. Поняття принципів політики у сфері виконання кримінальних покарань. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2014. № 9-2. том 2. С.71-72. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/Nvmgu\\_jur\\_2014\\_9-2\(2\)\\_23.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nvmgu_jur_2014_9-2(2)_23.pdf) (дата звернення: 29.03.2016).

163. Мін'юст дав старт реформі пенітенціарної системи. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/minyust-dav-start-reformi-penitentsiarnoi-sistemi-22446> (дата звернення: 12.11.2016).

164. Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями. Редакція від 30.08.1955 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_212](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_212) (дата звернення: 28.06.2017).

165. Міністерство юстиції: сказано – зроблено. URL: <http://proman.com.ua/department-of-justice/> (дата звернення: 16.11.2016).

166. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 481 с.

167. Муравйов К. В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань: дис. ... д-р. юрид. наук: 12.00.07 / Міжрегіональна Академія управління персоналом. Київ, 2017. 440 с.

168. Навчальні збори на базі Харківської (№43) та Темнівської (№100) виправних колоній облуправління ДПтС України. URL: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/856956> (дата звернення: 17.11.2016).

169. Національна стратегія у сфері прав людини: указ Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/501/2015> (дата звернення: 20.05.2017).

170. Національна стратегія у сфері прав людини: указ Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015. URL: <http://hrstrategy.com.ua/documents/versions/2> (дата звернення: 21.06.2017).

171. Немченко М. І., Гамалій О. Г. Основи управління органами виконання покарань. Частина I: збірник лекцій. Київ: РВВ КІВС, 2000. 100 с.

172. Нестеренко О. В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2008. 239 с.

173. Нижник Н. Р. Природа та зміст адміністративної реформи в Україні. *Реформування державного управління в Україні: Проблеми і перспективи* / наук. кер. В. В. Цвєтков. Київ: Оріяни, 1998. С. 154–191.

174. Ніколаєнко А. Допис у мережі FB. URL: <https://www.facebook.com/anzhela.nikolaienko/posts/10211405082108481> (дата звернення: 17.12.2017).

175. Ніколаєнко А. Допис у мережі FB. URL: <https://www.facebook.com/anzhela.nikolaienko/posts/10210753682063887> (дата звернення: 17.12.2017).

176. Ніколаєнко А. Допис у мережі FB. URL: <https://www.facebook.com/anzhela.nikolaienko/posts/10210495521530035> (дата звернення: 17.12.2017).

177. Нова кадрова політика Міністерства юстиції України. URL: <https://izbirkom.org.ua/news/zashchita-grazhdanskikh-prav-12/2015/nova->

kadrova-politika-ministerstva-iustitsiyi-ukrayini-1604/ (дата звернення: 29.10.2016).

178. Новий тлумачний словник української мови: в 3 т. / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. 2-е вид., виправ. Київ: Вид-во «АКОНІТ», 2008. Т. 1: А–К. 926 с.

179. Новый кадровый состав пенитенциарной службы сформирован на 70%, – Петренко. RBC. UA. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/novuuy-kadrovuyu-sostav-penitentsiarnoy-sluzhby-1481105050.html> (дата звернення: 15.12.2016).

180. О Европейском кодексе этики для работников пенитенциарной системы: рекомендация № CM/REC (2012) 5 Комитета Министров Совета Европы к государствам-членам. URL: [http://rclap.ru/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=772&tmpl=component&Itemid=2](http://rclap.ru/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=772&tmpl=component&Itemid=2) (дата звернення: 25.06.2017).

181. Об осуществлении исполнения наказания в виде пожизненного заключения и других длительных сроков заключения администрациями мест лишения свободы: рекомендация № Rec (2003) 23 Комитета министров Совета Европы государствам-членам. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_848](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_848) (дата звернення: 25.06.2017).

182. Оболенський О. Ю. Принцип професіоналізму в державній службі. *Вісник державної служби в Україні*. 1998. №1. С. 56–62.

183. Овсянникова А., Россман Э. Пенитенциарные системы и пенитенциарные реформы в зарубежных странах: аналитический обзор. Москва: Центр стратегических исследований, 2017. 42 с.

184. Оганесян С. М. Пенитенциарная система государства: историко-теоретический и правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. / СПб.: РГБ, 2006. (Из фондов РГБ). 557 с.

185. Одинцов А. И. Правовые и организационные основы информационного обеспечения управления в Федеральной службе исполнения наказаний. Научная библиотека диссертаций и авторефератов URL: <http://www.dissercat.com/content/pravovye-i-organizatsionnye-osnovy->

informatcionnogo-obespecheniya-upravleniya-v-federalnoi-s#ixzz57ecV2Omg  
(дата звернення: 28.12.2016).

186. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. Москва: Азбуковник, 1999. 944 с.

187. Олійник І. Л. Принципи діяльності керівників державних органів, які мають статус державного службовця. URL: [http://www.nbuv.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/Pchdu/2012\\_2/015.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Pchdu/2012_2/015.pdf) (дата звернення: 29.01.2016).

188. Опришко В. Ф. Державно-правова реформа: основи загальної концепції. Державно-правова реформа в Україні: матеріали наук.-практ. конф. (Київ, листопад 1997 р.). Київ, 1997. С. 3–13.

189. Органи державної влади в Україні: структура, функції, перспективи розвитку / Нижник Н. Р., Дубенко С. Д., Плахонюк Н. Г. під ред. Н. Р. Нижник. Київ: Ніглава, 2003. 288 с.

190. Освіта дорослих: енциклопедичний словник / за ред. В. Г. Кременя, Ю. В. Ковбасюка. Київ: Основа, 2014. 496 с.

191. Основні напрями реформи кримінально-виконавчої системи в Українській РСР: постанова Каб. Міністрів УРСР від 11.07.1991 р. № 88. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/88%D0%B0-91-%D0%BF> (дата звернення: 21.05.2017).

192. Оспіщев Є. Я. Організаційно-правове забезпечення службової дисципліни курсантів вищих навчальних закладів МВС України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. 210 с.

193. Остапенко О. І., Кісіль З. Р., Коваль М. В., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посібник. Київ: Правова Єдність, 2008. 536 с.

194. Павлов А. П. Кадрове забезпечення митних органів України: організаційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2001. 211 с.

195. Пархоменко-Куцевіл О. І. Конкурс в системі державної служби: загрози та шляхи удосконалення. *Публічне урядування*. 2016. № 4. С. 196–204.

196. Паспорт реформи державного управління. URL: <http://reforms.in.ua/ua/reformy/reforma-derzhavnogo-upravlinnya?page=1> (дата звернення: 19.01.2017).

197. Паспорт: реформа пенітенціарної системи. Міністерство юстиції України. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/imported\\_content/news/doc\\_250265315/%D0%A1%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B1%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20\(%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0\).pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/imported_content/news/doc_250265315/%D0%A1%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B1%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20(%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0).pdf) (дата звернення: 12.05.2017).

198. Пекар В. Допис у мережі FB. URL: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=10209014017702313&set=a.1386736323118.48884.1673359536&type=3> (дата звернення: 17.12.2017).

199. Перегудов А. Г. Понятие обеспечения безопасности в ИТУ, его принципы, задачи и организационно-правовые основы: курс лекций по обеспечению безопасности, порядка исполнения и отбывания наказания в ИТУ. Уфа, 1996. 124 с.

200. Передерій О. С., Григоренко Є. І. Особливості правового статусу Національної поліції в Україні (теоретико-правовий аспект). *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Сер. Право*. 2015. Вип. 20. С. 35–38.

201. Петров Г. И. Советское административное право. Часть общая: учебное пособие. Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1960. 344 с.

202. Петров Є. В. Інформація як об'єкт цивільно-правових відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2003. 20 с.

203. Петков В. П., Соломенчук О. О., Петков С. В. Вступ до менеджменту: навч. посіб. / за заг. ред. В. П. Петкова. Запоріжжя: ЗЮІ МВС України, 2000. 158 с.

204. Петков С.В. Проблемні питання впровадження ефективного планування в діяльність ОВС. *Правова держава*. 2005. № 8. С. 72–75.

205. Пикулькин А. В. Система государственного управления: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. 399 с.

206. Пилипенко А. А. Правові та організаційні засади формування і функціонування персоналу митних органів України: дис. ... канд. юрид. наук. Дніпропетровськ, 2007. 231 с.

207. Пиотровский В. Ю. Правоохранительная система в условиях формирования правового государства в России (Историко-правовой и теоретико-правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Северо-Западная академия государственной службы. СПб, 2003. 154 с.

208. Підвисоцький Р. М. Безпека в Державній кримінально-виконавчій службі України. *Часопис Академії адвокатури України*. 2015. Т 8 №2(27) URL: <http://e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/article/viewFile/823/787> (дата звернення: 23.09.2017).

209. Підвисоцький Р. М. Правове забезпечення безпеки засуджених та персоналу в установах виконання покарань. *Право і суспільство*. 2016. № 1 ч. 2 URL: [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2016/1\\_2016/part\\_2/27.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2016/1_2016/part_2/27.pdf) (дата звернення: 23.09.2017).

210. Підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб органів Державної фіскальної служби України. URL: <http://blind.sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/navchalni-zakladi/povidomlennya/211377.html> (дата звернення: 25.12.2017).

211. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2004. 203 с.

212. План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року: розпорядження Каб. Міністрів України від 23.11.2015 р. № 1393-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/document/248740672/R1393.doc> (дата звернення: 18.05.2017).

213. План реалізації стратегії на 2016 рік. Розділ 4. Підвищення ефективності правосуддя та оптимізації повноважень судів різних

юрисдикцій. URL: <http://jrc.org.ua/strategies/plan/4/2016> (дата звернення: 19.05.2017).

214. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 702 с.

215. Положення про Державну установу «Київський слідчий ізолятор»: Затверджено наказом Міністерства юстиції України 15 грудня 2016 р. № 3679/105/5.

216. Положення про Міністерство юстиції України: затв. постановою Каб. Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. Ст. 1455.

217. Пометун О. І. Компетентнісний підхід – найважливіший орієнтир розвитку сучасної освіти. *Рідна школа* 2005. № 1. С. 65–70.

218. Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF> (дата звернення: 17.12.2017).

219. Професійна освіта. Словник: навч. посіб. / уклад. С. У. Гончаренко та ін./ за ред. Н. Г. Ничкало. Київ: Вища школа, 2000. 380 с.

220. Правила Манделы. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении и обращения с заключенными / сост. А. П. Букалов. Харьков: ООО «Издательство права человека», 2015. 40 с.

221. Правила ООН, касающиеся обращения с женщинами-заключенными и мер наказания для женщин-правонарушителей, не связанных с лишением свободы (Бангкокские правила): Резолюция 65/229 Генеральной Ассамблеи, принятая 21 дек. 2010 г. *Сборник стандартов и норм ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия*. Нью-Йорк: ООН, 2016. С. 66–91.

222. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / отв. ред. проф. А. Я. Сухарев. 2-е изд., изм. и доп. Москва: Издательство Норма, 2001. 840 с.

223. Про адміністративний нагляд за особами звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 01.12.1994. № 264/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 52. Ст. 455.

224. Про визначення механізму впровадження Плану дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки: розпорядження Каб. Міністрів України від 19.08.2015 р. № 864-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/864-2015-%D1%80/paran4#n4> (дата звернення: 19.05.2017).

225. Про внесення змін до Інструкції про порядок виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань: наказ Державного департаменту України з питань виконання покарань, Міністерства внутрішніх справ від 05.08.2010 р. № 283/363. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0762-10> (дата звернення: 09.03.2018).

226. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1401-19/paran2#n2> (дата звернення: 20.05.2017).

227. Про впорядкування умов оплати праці працівників Державної кримінально-виконавчої служби України, які не мають спеціальних звань: наказ Міністерства юстиції України від 17.06.2014 р. № 957/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0660-14/paran27#n27> (дата звернення: 20.05.2017).

228. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV. *Відомості Верховної Ради*. 2003. № 46. С. 366.



229. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50.

230. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23.06.2005 р. № 2713-ІV. *Відомості Верховної Ради*. 2005 № 30. Ст. 409.

231. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VІІІ. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/889-19> (дата звернення: 17.12.2017).

232. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23.12.1993 р. № 3782-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 51.

233. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VІІ. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/print1484059164763872> (дата звернення: 28.06.2017).

234. Про затвердження Змін до деяких наказів Міністерства юстиції України з питань реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань: наказ Міністерства юстиції України від 24.11.2014 р. № 1969/5. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1492-14> (дата звернення: 18.03.2018).

235. Про затвердження Змін до Положення про дільницю слідчого ізолятора на території виправної колонії: наказ Державного департаменту України з питань виконання покарань від 25.11.2009 р. № 275. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0011-10> (дата звернення: 09.03.2018).

236. Про затвердження Інструкції з організації обліку кадрів у Державній кримінально-виконавчій службі України: наказ Міністерства юстиції України від 30.08.2017 р. № 2771/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1077-17> (дата звернення: 09.03.2018).

237. Про затвердження Інструкції про організацію планування діяльності в Державній кримінально-виконавчій службі України: наказ Державної

пенітенціарної служби України від 21.12.2011 р. № 615. URL: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/635763> (дата звернення: 09.03.2017).

238. Про затвердження Інструкції про порядок виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань наказ Державного департаменту України з питань виконання покарань, Міністерства внутрішніх справ від 19.12.2003 р. № 270/1560. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0016-04> (дата звернення: 09.03.2018).

239. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріалів носіїв, які містять службову інформацію у Державній кримінально-виконавчій службі України: наказ Державної пенітенціарної служби України від 17.09.2013 р. № 530/ОД-13. URL: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/691893> (дата звернення: 09.03.2017).

240. Про затвердження Інструкції про роботу відділів (груп, секторів, старших інспекторів) контролю за виконанням судових рішень установ виконання покарань та слідчих ізоляторів: наказ Міністерства юстиції України від 08.06.2012 р. № 847/5 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0957-12> (дата звернення: 21.06.2017).

241. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо вивчення стану виконавської дисципліни в органах і установах виконання покарань, слідчих ізоляторах та Методики проведення в органах і установах виконання покарань та слідчих ізоляторах оцінки ефективності здійснення контролю за виконанням завдань, визначених законами України, постановами Верховної Ради України, актами і дорученнями Президента України та Кабінету Міністрів України: Наказ Державної пенітенціарної служби України від 27.09.2011 р. № 405. URL: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/635748> (дата звернення: 09.03.2017).

242. Про затвердження норм належності медичного забезпечення для підрозділів територіальних (міжрегіональних) воєнізованих формувань Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Міністерства юстиції України від 30.01.2018 р. № 257/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0129-18> (дата звернення: 09.03.2018).

243. Про затвердження переліків посад осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, які скорочені та прирівнюються до існуючих посад, та переліку посад осіб рядового і начальницького складу органів, підрозділів, закладів та установ виконання покарань МВС, які прирівнюються до існуючих посад Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Міністерства юстиції України від 13.03.2018 р. № 686/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0388-18/paran2#n2> (дата звернення: 12.04.2018).

244. Про затвердження Переліку видів документів, що створюються під час діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України, із зазначенням строків їх зберігання: наказ Міністерства юстиції України від 11.07.2014 р. № 1115/5. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0811-14> (дата звернення: 18.03.2018).

245. Про затвердження Переліку заходів щодо реалізації пробаційних програм: наказ Міністерства юстиції України від 28.03.2018 р. № 926/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0483-18> (дата звернення: 12.04.2018).

246. Про затвердження Переліку посад персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України, який залучається Антитерористичним центром при Службі безпеки України для здійснення заходів щодо запобігання та припинення злочинів терористичної спрямованості на об'єктах Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Міністерства юстиції України від 13.03.2015 р. № 357/5. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0296-15> (дата звернення: 09.03.2018).

247. Про затвердження Переліку посад та порядку встановлення пільгового заліку вислуги років для призначення пенсій особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Міністерства юстиції України від 10.04.2013 р. № 669/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0600-13/para5#n5> (дата звернення: 09.03.2018).

248. Про затвердження Положення про визначення особам, засудженим до довічного позбавлення волі та позбавлення волі на певний строк, виду колонії, порядок направлення для відбування покарання осіб, засуджених до довічного позбавлення волі, позбавлення волі на певний строк, арешту й обмеження волі, та їх переведення, Положення про центральну та міжрегіональну комісії з питань визначення особам, засудженим до довічного позбавлення волі та позбавлення волі на певний строк, виду колонії, направлення для відбування покарання осіб, засуджених до довічного позбавлення волі, позбавлення волі на певний строк, арешту й обмеження волі, та їх переведення: наказ Міністерства юстиції України від 27.02.2017 р. № 680/5. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0265-17> (дата звернення: 09.03.2017).

249. Про затвердження Положення про відомчу пожежну охорону Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Міністерства юстиції України від 12.08.2014 р. № 1334/5. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0982-14> (дата звернення: 18.03.2018).

250. Про затвердження Положення про Головні територіальні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі: наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0759-11/page?text=%EF%EE%EA%E0%F0%E0%ED> (дата звернення: 17.03.2017).

251. Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 394/2011. *Урядовий кур'єр*. 2011. 21 квіт. № 73.

252. Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України: Каб. Міністрів України від 02.07.2014 р. № 225. *Урядовий кур'єр*. 2014. 9 черв. № 121.

253. Про затвердження Положення про дільницю слідчого ізолятора на території виправної колонії наказ Державного департаменту України з питань виконання покарань від 30.12.2003 р. № 280. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0065-04> (дата звернення: 09.03.2018).

254. Про затвердження Положення про Комісію з питань державної політики у сфері виконання кримінальних покарань: наказ Міністерства юстиції України від 18.04.2014 р. № 670/5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0457-14> (дата звернення: 18.03.2018).

255. Про затвердження Положення про комісію Міністерства юстиції України з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Міністерства юстиції України від 24.12.2014 р. № 2164/5. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1644-14> (дата звернення: 18.03.2018).

256. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: постанова Каб. Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п/page?text=%F2%E5%F0%E8%F2%E8%F0> (дата звернення: 17.03.2017).

257. Про затвердження Положення про порядок розслідування та ведення обліку аварій і нещасних випадків на виробництві, що сталися з особами, які тримаються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах: наказ Державного департаменту України з питань виконання покарань від 11.03.2009 р. № 44. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0305-09> (дата звернення: 09.03.2018).

258. Про затвердження Положення про порядок розслідування та обліку нещасних випадків невиробничого характеру, що сталися у вільний від роботи час з особами, які тримаються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах: наказ Державного департаменту України з питань

виконання покарань від 05.04.2006 р. № 72. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0495-06> (дата звернення: 09.03.2018).

259. Про затвердження Положення про приймальню громадян Державної пенітенціарної служби України та графіків особистого прийому громадян керівництвом ДПтС України та керівниками структурних підрозділів ДПтС України: наказ Державної пенітенціарної служби України від 28.01.2013 р. № 43/ОД-13. URL: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/664401> (дата звернення: 09.03.2017).

260. Про затвердження Положення про сектор максимального рівня безпеки при виправній колонії середнього рівня безпеки: наказ Державного департаменту України з питань виконання покарань від 28.07.2005 р. № 124. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0881-05> (дата звернення: 09.03.2018).

261. Про затвердження Положення про територіальне (міжрегіональне) воєнізоване формування Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Міністерства юстиції України від 06.02.2017 р. № 292/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0177-17/paran13#n13> (дата звернення: 09.03.2018).

262. Про затвердження Порядку ведення договірної роботи у Державній пенітенціарній службі України, органах і установах виконання покарань, слідчих ізоляторах, навчальних закладах, підприємствах установ виконання покарань, інших підвідомчих підприємствах, установах та організаціях: наказ Державної пенітенціарної служби України від 28.07.2011 р. № 271. URL: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/690205> (дата звернення: 09.03.2017).

263. Про затвердження Порядку взаємодії закладів охорони здоров'я, органів внутрішніх справ, слідчих ізоляторів і виправних центрів щодо забезпечення безперервності лікування препаратами замісної підтримувальної терапії: Наказ Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства юстиції України,

Державної служби України з контролю за наркотиками від 22.10.2012 р. № 821/937/1549/5/156. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1868-12> (дата звернення: 25.05.2017).

264. Про затвердження Порядку взаємодії установ виконання покарань, уповноважених органів з питань пробації та суб'єктів соціального патронажу під час підготовки до звільнення осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк: наказ М-ва Міністерства юстиції України, М-ва соціальної політики України, М-ва охорони здоров'я України, М-ва внутрішніх справ України від 03.04.2018 р. № 974/5/467/609/280. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0408-18> (дата звернення: 29.04.2018).

265. Про затвердження Порядку виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт та виправних робіт: наказ Міністерства юстиції України від 19.03.2013 р. № 474/5. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0457-13> (дата звернення: 17.05.2017).

266. Про затвердження Порядку виплати грошового забезпечення та компенсаційних виплат особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Міністерства юстиції України від 28.03.2018 р. № 925/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0377-18> (дата звернення: 29.04.2018).

267. Про затвердження Порядку здійснення заходів щодо забезпечення безпеки осіб, які тримаються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах: наказ Міністерства юстиції України від 25.04.2017 р. № 1408/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0550-17> (дата звернення: 29.03.2018).

268. Про затвердження Порядку здійснення заходів щодо забезпечення безпеки осіб, які тримаються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах: наказ Міністерства юстиції України від 25.04.2017 р. № 1408/5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0550-17> (дата звернення: 25.05.2017).

269. Про затвердження Порядку інформування установами виконання покарань та слідчими ізоляторами Державної кримінально-виконавчої служби України дипломатичних представництв та (або) консульських установ іноземних держав в Україні стосовно іноземців, узятих під варту, або засуджених, або до яких застосовано тимчасовий чи екстрадиційний арешт: наказ Міністерства юстиції України від 02.12.2014 р. № 2024/5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1560-14> (дата звернення: 18.03.2018).

270. Про затвердження Порядку обчислення стажу служби для виплати надбавки за вислугу років особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Міністерства юстиції України від 10.09.2012 р. № 1341/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1564-12/paran29#n29> (дата звернення: 29.03.2018).

271. Про затвердження Порядку організації виробничої діяльності та залучення засуджених до суспільно корисної праці на підприємствах виправних центрів, виправних та виховних колоній Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Міністерства юстиції України від 03.01.2013 р. № 26/5. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0068-13> (дата звернення: 17.05.2017).

272. Про затвердження Порядку організації навчання у загальноосвітніх навчальних закладах при виправних колоніях та слідчих ізоляторах, що належать до сфери управління Державної пенітенціарної служби України: наказ М-ва освіти і науки України; М-ва юстиції України від 10.06.2014 р. № 691/897/5. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0629-14> (дата звернення: 18.03.2018).

273. Про затвердження Порядку організації надання засудженим доступу до глобальної мережі Інтернет: наказ Міністерства юстиції України від від 19.10.2017 р. № 3233/5. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1280-17> (дата звернення: 18.03.2018).



274. Про затвердження Порядку організації надання медичної допомоги засудженим до позбавлення волі: наказ Міністерства юстиції України, Міністерства охорони здоров'я України від 15.08.2014 р. № 1348/5/572. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0990-14> (дата звернення: 18.03.2018).

275. Про затвердження Порядку особистого прийому громадян у міжрегіональних управліннях з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції, установах виконання покарань, слідчих ізоляторах і навчальних закладах Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Міністерства юстиції України від 19.12.2016 р. № 3698/5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1651-16> (дата звернення: 02.05.2018).

276. Про затвердження Порядку підвищення посадових окладів (тарифних ставок) працівникам установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, підприємств установ виконання покарань Державної кримінально-виконавчої служби України, які не мають спеціальних звань рядового і начальницького складу, за особливі умови праці, пов'язані з роботою із засудженими та особами, що тримаються у слідчих ізоляторах: наказ Міністерства юстиції України від 01.12.2017 р. № 3841/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1462-17> (дата звернення: 29.03.2018).

277. Про затвердження Порядку прийняття та обліку в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події: наказ Міністерства юстиції України від 02.02.2017 р. № 254/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0140-17/paran13#n13> (дата звернення: 29.03.2018).

278. Про затвердження Порядку присвоєння спеціальних звань особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України та позбавлення спеціальних звань: наказ Міністерства юстиції України від 22.11.2016 р. № 3301/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1511-16> (дата звернення: 29.03.2018).

279. Про затвердження Порядку проведення атестування осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Міністерства юстиції України від 24.01.2017 р. № 172/5. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0107-17> (дата звернення: 29.03.2018).

280. Про затвердження Порядку проведення службових розслідувань у Державній кримінально-виконавчій службі України: наказ Міністерства юстиції України від 12.03.2015 р. № 356/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0295-15/paran13#n13> (дата звернення: 29.03.2018).

281. Про затвердження Порядку розгляду звернень громадян у Державній кримінально-виконавчій службі: наказ Міністерства юстиції України від 23.07.2013 р. № 1475/5. *Офіційний вісник України*. 2013. № 59. Ст. 229.

282. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2013 р. № 460/5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0445-13> (дата звернення: 12.01.2017).

283. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань: наказ Міністерства юстиції України від 28.08.2018 р. № 2823/5. *Офіційний вісник України*. 2018. № 70. стор. 285.

284. Про затвердження схем тарифних розрядів за посадами осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Міністерства юстиції України від 13.03.2018 р. № 685/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0289-18/page#n23> (дата звернення: 29.03.2018).

285. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу: постанова Каб. Міністрів України від 25.05.2011 р. № 563. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-п> (дата звернення: 17.03.2017).

286. Про затвердження Типового положення про уповноважений орган з питань пробації та Типового положення про сектор ювенальної пробації: наказ Міністерства юстиції України від 18.08.2017 р № 2649/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1030-17> (дата звернення: 29.03.2018).

287. Про затвердження Типової інструкції з діловодства в органах, установах виконання покарань, слідчих ізоляторах і навчальних закладах, що належать до сфери управління Державної пенітенціарної служби України: наказ Державної пенітенціарної служби України від 02.02.2012 р. № 109. URL: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/634849> (дата звернення: 09.03.2017).

288. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. С. 32.

289. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

290. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*, 1992. № 48. ст.650.

291. Про Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні: Указ Президента України від 24.05.2011 р. № 597/2011. *Офіційний вісник Президента України*. 2011, № 16, стор. 73, Ст. 748.

292. Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції: постанова Каб. Міністрів України від 18.05.2016 р. № 348 *Урядовий кур'єр*. 2016. 4 черв. № 105.

293. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. №1698-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 26.11.2016).

294. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

295. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 303.

296. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010. *Урядовий кур'єр*. 2010. 14 груд. № 234.

297. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України 30.06.1993 р. № 3341-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 35. Ст. 358.

298. Про організацію соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими: наказ Міністерства юстиції України від 04.11.2013 р. № 2300/5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1863-13> (дата звернення: 25.03.2017).

299. Про основи національної безпеки України: Закон від 19.06.2003 р. № 964-ІV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.

300. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1682-18> (дата звернення 12.05.2017).

301. Про попереднє ув'язнення: Закон України від 30.06.1993 р. № 3352-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 35. Ст. 360.

302. Про Порядок надання службових жилих приміщень і користування ними особами рядового і начальницького складу та працівниками Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Державного департаменту України з питань виконання покарань від 11.01.2005 р. № 4. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0118-05> (дата звернення: 09.03.2018).

303. Про пробацію: Закон України від 05.02.2015 р. № 160-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/160-19> (дата звернення: 20.05.2017).

304. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2–3. Ст. 12.

305. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.

306. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 р. № 987-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 25. Ст. 283.

307. Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк: Закон України від 17.03.2011 р. № 3160-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 380.

308. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки: Указ Президента України від 20.05.2015 р. № 276/2015 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/276/2015> (дата звернення: 19.05.2017).

309. Про чисельність Державної кримінально-виконавчої служби України: Закон України від 06.02.2003 р. № 487-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 20. Ст. 151.

310. Пробація та служби пробації в країнах – кандидатах у члени ЄС / за ред. Антона Ван Кальмтоута, Дженні Робертс, Сандри Віндінг. Київ: Атака, 2005. 448 с.

311. Проблемы правотворчества субъектов РФ: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. С. Пиголкин. Москва: Издательство НОРМА, 1998. 272 с.

312. Проект Закону про пенітенціарну систему від 24.11.2017 р. № 7337. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62965](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62965) (дата звернення: 18.03.2018).

313. Пташинський О. Б. Правові проблеми реформування пенітенціарної системи в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Нац. акад. прав. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2002. 185 с.

314. Пузирний В. Ф. Концептуальні засади адміністративної діяльності органів та установ Державної пенітенціарної служби України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. прокуратури України. Київ, 2015. 452 с.

315. Пузирний В. Ф. Принципи адміністративної діяльності органів та установ державної кримінально-виконавчої служби України. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2015. № 3. С. 42–48.

316. Пушкар З. М., Петейчук М. І. Управлінська діяльність: принципи, цінності та стиль управління у ВНЗ. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/2832/1/%D0%A3%D0%94%D0%9A%20%20658.pdf> (дата звернення: 29.11.2016).

317. Пшонка А. В. Принципи кадрової роботи в органах прокуратури. *Наше право*. 2013. №3. С. 29–36.

318. Рабінович П. М. Конституційний принцип верховенства права. *Юридичний вісник*. 1997. № 3. С. 66–69.

319. Рада Європи презентує «Чотири принципи ефективної в'язниці». URL: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/797959> (дата звернення: 20.05.2017).

320. Радов Г. О. Доктринальна модель закону «Про пенітенціарну систему України». *Проблеми пенітенціарної теорії і практики*. №1(2). 1997. Щоріч. бюл. Київ. ін.-ту внутр. справ. Київ: РВВ КІВС, 1997. С. 11–53.

321. Радов Г. О. Формування духовності засуджених у контексті пенітенціарного процесу. *Проблеми пенітенціарної теорії і практики*. 1998. №3. С. 41–49.

322. Реанімаційний Пакет Реформ: про нас. URL: <http://rpr.org.ua/uk/about-us/> (дата звернення: 21.11.2016).

323. Ребкало М. М. Державне управління у сфері виконання покарань (організаційно-правовий аспект): дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2008. 210 с.

324. Резюме звіту за результатами моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав людини (01 груд. 2015 р. – 01 груд. 2016 р.). URL: <http://hro.org.ua/files/docs/1489682214.pdf> (дата звернення: 19.05.2017).

325. Реформа пенітенціарної системи: Міністерство юстиції України. URL: <https://www.slideshare.net/minjust/p-58095593> (дата звернення: 17.03.2017).

326. Розділ 11. Підвищення ефективності попередження злочинів і реабілітації засуджених та вдосконалення системи виконання покарань. URL: <http://jrc.org.ua/strategies/11> (дата звернення: 19.05.2017).

327. Романенко О. В. Пенітенціарна функція демократичної правової держави та роль громадянського суспільства в механізмі її реалізації: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.08 / Нац. акад. внутрішніх справ України, Київ, 2004. 208 с.

328. Романов М. Чи буде справжня пенітенціарна реформа? URL: <http://khp.org/index.php?id=1473358668> (дата звернення: 22.11.2016).

329. Романюк Л. В. Адміністративно-правові засади формування кадрів органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2005. 209 с.

330. Сахнік О. В. Професійно-психологічна підготовка персоналу Державної пенітенціарної служби України як засіб забезпечення його особистої безпеки та надійності. *Юридична психологія та педагогіка*. 2014. № 1. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/710/1/sahnik\\_ua.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/710/1/sahnik_ua.pdf) (дата звернення: 23.09.2017).

331. Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме: Резолюция 43/173 Генеральной Ассамблеи ООН от 09.12.1988 г. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_206](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_206) (дата звернення: 28.06.2017).

332. Сердюк І. А. Правоохоронні відносини: поняття, їх особливості та види: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Київський нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2008. 200 с.

333. Сидоренко С. М. Принципи діяльності Державної пенітенціарної служби України в правоохоронній системі. *Форум права*. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/FP\\_index.htm\\_2013\\_3\\_95.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2013_3_95.pdf) (дата звернення: 17.06.2016).

334. Синьов В. М., Северов О. П. Особливості сформованості у засуджених психологічної готовності до сприйняття виховного впливу. *Проблеми пенітенціарної теорії і практики*. 1999. №4. С. 68–72.

335. Сировой О. В. Організаційно-правові засади управління інформаційними ресурсами органів внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2006. 218 с.

336. Сіліч Є. Г. Правовідносини, що виникають в пенітенціарній діяльності. Теоретичний аспект. *Молодий вчений. Юридичні науки*. 2016. № 5 (32). С. 435–438.

337. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.

338. Скомаров О. В. Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль, 2017. 214 с.

339. Скомаров О. В. Структура, зміст та особливості адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України. *Вісник прокуратури*. Київ, 2015. № 5 С. 39–48.

340. Словарь иностранных слов / ред.-составит. В. В. Пчелкин. 14-е изд., испр. Москва: Русский язык, 1987. 608 с.



341. Соболю М. П. Управління ризиками в системі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2011. 24 с.

342. Соболю М. П. Управління ризиками в системі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2011. 260 с.

343. Совсун І. Конкурс для держслужбовців: профанація замість реформи. URL: <https://medium.com/@inna.sovsun/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BA%D1%83%D1%80%D1%81-%D0%B4%D0%BB%D1%8F-%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D1%86%D1%96%D0%B2-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%84%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-%D0%B7%D0%B0%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C-%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B8-1cc7a3e4d3bb> (дата звернення: 17.12.2017).

344. Сопілко І. М. Правове регулювання відносин щодо отримання органами державної влади України інформації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 198 с.

345. Старенький С. Допис у мережі FB. URL: [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=1805627226324902&id=100006329264844&pnref=story](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1805627226324902&id=100006329264844&pnref=story) (дата звернення: 18.11.2016).

346. Старілов Ю. Н. Курс общего административного права: в 3-х т. М.: Норма, 2002. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. 728 с.

347. Стельмашук Л. С. Роль, завдання та функції керівника у посиленні відкритості державного органу влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*: електрон. наук. фахове вид. 2015. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=886> (дата звернення: 20.01.2017).

348. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р.

№ 474-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80/print> (дата звернення: 17.12.2017).

349. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 12.05.2017).

350. Суди в Україні (Збірник матеріалів та нормативно-правових актів до семінару з питань створення і повноважень спеціалізованих судів) / під ред. В. В. Медведчука та В. В. Костицького. Івано-Франківськ: ЛІК, 1999. 272 с.

351. Сурин В. В. Правовые и организационные основы информационного обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы. Научная библиотека диссертаций и авторефератов. URL: <http://www.dissercat.com/content/pravovye-i-organizatsionnye-osnovy-informatsionnogo-obespecheniya-deyatelnosti-ugolovno-ispo#ixzz57ehonSJm> (дата звернення: 28.12.2016).

352. Суходольский Г. В. Основы психологической теории деятельности. Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1988. 312 с.

353. Сучасний в'язничний менеджмент. Проект Ради Європи «Подальша підтримка пенітенціарної реформи в Україні» / ред. кол.: Дж. Макгакін (авт.); А. Галай, Д. Ягунов (укр. адапт.). Київ, 2017. 138 с.

354. Таіров А. І. Інформаційне забезпечення функціонування органів державної влади : автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Київ, 2010. 20 с.

355. Тацій В. Я. Доповідь Комісії з питань правоохоронної діяльності щодо визначення поняття та системи правоохоронних органів. URL: [http://constituanta.blogspot.com/2013/02/blog-post\\_2280.html](http://constituanta.blogspot.com/2013/02/blog-post_2280.html) (дата звернення: 12.06.2017).

356. Ткачова О. В. Безпека персоналу установ виконання покарань як елемент режиму позбавлення волі. *Часопис Київського університету права*. 2014/3. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/Chkup\\_2014\\_3\\_55%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Chkup_2014_3_55%20(1).pdf) (дата звернення: 23.09.2017).

357. Томілович Г. Г. Взаємозв'язок рівня розвитку персоналу та управлінських ролей керівника. *Управління розвитком*. 2013. № 9. С. 26–27. URL: <http://repository.hneu.edu.ua/xmlui/handle/123456789/3712> (дата звернення: 20.01.2017).

358. Топчий Н. В. Органи кримінальної юстиції у механізмі правоохоронної діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Нац. акад. прокуратури України. Київ, 2015. 202 с.

359. Турутина Е. Э. Формирование информационной компетенции у будущих сотрудников уголовно-исполнительной системы. Научная библиотека диссертаций и авторефератов. URL: <http://www.dissercat.com/content/formirovanie-informatsionnoi-kompetentsii-u-budushchikh-sotrudnikov-ugolovno-ispolnitelnoi-s#ixzz57USnXJxE> (дата звернення: 28.12.2016).

360. Уголовно-исполнительное право: учебник / А. С. Михлин и др.; ред. И. В. Шмаров. Москва: Изд-во БЕК, 1996. 418 с.

361. Умови проведення конкурсу на посаду начальника Управління ресоціалізації засуджених та адміністративних стягнень Департаменту пробації. URL: [nads.gov.ua/sites/.../1\\_nachalnyk\\_upravlinnya\\_resocializaciyi\\_zasudzhenyh.docx](http://nads.gov.ua/sites/.../1_nachalnyk_upravlinnya_resocializaciyi_zasudzhenyh.docx) (дата звернення: 17.12.2017).

362. Уряд хоче збільшити фінансування в'язниць. URL: [http://vgholos.com.ua/news/uryad\\_hoche\\_zbilshyty\\_finansuvannya\\_vyaznyts\\_282667.html](http://vgholos.com.ua/news/uryad_hoche_zbilshyty_finansuvannya_vyaznyts_282667.html) (дата звернення: 18.02.2018).

363. Федькович О. В. Органи юстиції в сфері правосуддя в сучасній світовій практиці. *Судова апеляція*. 2006. №4. С. 179–189.

364. Федькович О. В. Роль органів юстиції в організації та забезпеченні функціонування системи правосуддя: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Академія адвокатури України. Київ, 2007. 222 с.

365. Филин С. А. Практический менеджмент или управление для управляющих: курс лекций. Алматы, 2007. 146 с.

366. Хасиятуллин А. М. Развитие профессионально-правовой компетентности офицеров воспитательных колоний: дис. ... канд. пед. наук:

13.00.08 / Поволжская академия государственной службы. Саратов, 2006. 220 с.

367. Хирний В. Г. Організація та засади управління пенітенціарною системою України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Дніпропетровський державний ун-т внутрішніх справ. Дніпропетровськ, 2012. 20 с.

368. Хирний В. Г. Організація та засади управління пенітенціарною системою України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Дніпропет. держ. ун-т внутрішніх справ. Дніпропетровськ, 2012. 192 с.

369. Хомколов В. П. Организация управления оперативно-розыскной деятельностью: системный подход. *Закон и право*. Москва: Юнити, 1999. 191 с.

370. Цабрия Д. Д. Проблемы установления правового положения органов управления: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук.: спец. 12.00.07. Москва, 1976. 21 с.

371. Чернов В. А. Анализ коммерческого риска / под ред. М. И. Баканова. Москва: Финансы и статистика, 1998. 128 с.

372. Човган В. Ключові напрями пенітенціарної реформи як складові національного Плану дій у сфері прав людини. URL: <http://khrpg.org/index.php?id=1453461065> (дата звернення: 22.11.2016).

373. Човган В. Реформування пенітенціарної сфери закінчилось, толком не почавшись. URL: <http://ukrprison.org.ua/expert/1397146062> (дата звернення: 23.11.2016).

374. Шестак В. С. Адміністративно-правові відносини у механізмі адміністративно-правового забезпечення реалізації культурної функції держави. *Право і безпека*. 2012. № 5 (47). С. 120–125. URL: [http://www.nbuuv.gov.ua/old\\_jrn/soc\\_gum/pib/2012\\_5/PB-5/PB-5\\_28.pdf](http://www.nbuuv.gov.ua/old_jrn/soc_gum/pib/2012_5/PB-5/PB-5_28.pdf). (дата звернення: 15.11.2016).

375. Шестаков А. Ф. Правовые основы организации и деятельности органов юстиции в современной России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. / (Из фондов РГБ). Коломна, 2001. 216 с.

376. Шишкін В. І. Аторней. Юридична енциклопедія: в 6 т. / голова редкол. Ю. С. Шемшученко. Київ: «Укр..енцикл.». 1998–2004. Т. 1: А–Г. 669 с.

377. Школик А. М. Адміністративно-правове забезпечення управлінської діяльності в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2000. 17 с.

378. Щедрин Ю. В. Организационно-правовые основы управленческой деятельности начальника территориального органа уголовно-исполнительной системы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Академия права и управления. Рязань, 2004. 297 с.

379. Щербаков А. В. Теоретические и организационные аспекты безопасности уголовно-исполнительной системы. *Вестник Владимирского юридического института*. 2010. № 4. С. 50–53.

380. Щодо європейських правил стосовно неповнолітніх правопорушників, які підлягають призначенню санкцій чи заходів: рекомендація CM/REC (2008) 11 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам. URL: [sc.gov.ua/uploads/tinymce/files/1%20\(2008\)%2011.docx](http://sc.gov.ua/uploads/tinymce/files/1%20(2008)%2011.docx) (дата звернення: 25.06.2017).

381. Ягунов Д. В. Пенітенціарна реформа: деякі аналітичні нотатки та рекомендації. URL: <http://www.yagunov.in.ua/?p=527> (дата звернення: 21.11.2016).

382. Ягунов Д. В. Пенітенціарні інспекції в світлі подальшої пенітенціарної реформи. URL: <http://www.yagunov.in.ua/?p=83> (дата звернення: 20.05.2017).

383. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: монография. Москва: Проспект, 1999. 200 с.

384. Якимчук М. К. Проблеми організаційно-правового забезпечення наукової організації управління в органах прокуратури України. *Науковий вісник Чернівецьк. ун-ту*. 2001. Вип. 121: Правознавство. С. 103–108.

385. Яковець І. С. Права в'язнів. URL: <https://helsinki.org.ua/prava-v-uzniv-2/> (дата звернення: 28.12.2016).

386. Яковець І. С. Теоретичні та прикладні засади оптимізації процесу виконання кримінальних покарань: монографія / Нац. акад. прав. наук України, НДІ вивч. пробл. злочинності ім. В. В. Сташиса. Харків: Право, 2013. 390 с.

387. Яковець І. С., Автухов К. А., Кутєпов М. Ю. Сучасна кримінально-виконавча політика України: монографія / НДІ вивч. проблем злочинності ім. В. В. Сташиса Нац. акад. прав. наук України, Координац. бюро з проблем кримін.-виконав. права. Харків: Право, 2016. 168.

388. Ямпольская Ц. А. О принципах государственного управления. Некоторые методические аспекты. *Советское государство и право*. 1967. № 3. С. 3–5.

389. Яркіна Н. М. Управління підприємством як економічна категорія (теоретичні аспекти). *Держава та регіони*. Серія: Економіка та підприємництво. 2014. № 1 (76). URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/drep\\_2014\\_1\\_26.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/drep_2014_1_26.pdf). (дата звернення: 18.11.2016).

390. Ярмиш Н. М. Зміст терміна «органи правопорядку», використаного у статті 131-1 Конституції України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4(46). С. 79–84.

391. Яценко С. Л. Адміністративно-правові засади діяльності керівника в органах внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Академія управління МВС України. Київ, 2009. 225 с.

392. Andrii Galai. Допис у мережі FB. URL: <https://www.facebook.com/andrii.galai/posts/1236282139771102> (дата звернення: 30.11.2016).

393. Anzhela Nikolaienko. Допис у мережі FB. URL: <https://www.facebook.com/anzhela.nikolaienko/posts/10211405082108481> (дата звернення: 30.11.2016).

394. Basic Principles for the Treatment of Prisoners. A/RES/45/111. 14.12.1990 р. URL: <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r111.htm> (Last accessed: 27.06.2017).

395. Concerning prison overcrowding and prison population inflation: Recommendations №. R (99) 22 of the Committee of Ministers to member states. URL: <http://pjp-eu.coe.int/documents/3983922/6970334/CMRec+%2899%29+22+concerning+prison+overcrowding+and+prison+population+inflation.pdf/1d28cea8-31d2-4e2f-911c-870119b189c9> (дата звернення: 25.06.2017).

396. Ivashkevych I. V. The model of the professional competence of a lawyer. *Problems of Modern Psychology*: Collection of research papers of Kamianets-Podilskyi Ivan Ohienko National University, G. S. Kostiuk Institute of Psychology at the National Academy of Pedagogical Science of Ukraine / scientific editing by S. D. Maksymenko, L. A. Onufriieva. Issue 33. Kamianets-Podilskyi: Aksioma, 2016. P. 221–231.

397. Procedures for the effective implementation of the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (E84r047). UN resolution 1984/47. 25.05.1984 р. URL: [http://old.radicali.it/search\\_view.php?id=20579&lang=&cms=](http://old.radicali.it/search_view.php?id=20579&lang=&cms=) (дата звернення: 28.06.2017).

398. The Arusha Declaration on Good Prison Practice [1999/27 Penal reform]. Resolutions and decisions adopted by the Economic and Social Council at the 10th meeting of its resumed organizational session for 1999 and at its substantive session of 1999 (23 June 1999 and 5 to 30 July 1999). United Nations. P. 72-74. URL: [www.un.org/documents/ecosoc/docs/1999/e1999-inf2-add2.pdf](http://www.un.org/documents/ecosoc/docs/1999/e1999-inf2-add2.pdf) (дата звернення: 28.06.2017).

399. White paper on prison overcrowding: For examination by the GR-J at its meeting of 13 September 2016 URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=090000168069cd8e](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168069cd8e) (дата звернення: 25.06.2017).

400. Yagunov D. Prison inspections in the light of further penitentiary reform in Ukraine. *Evropský politický a právní diskurz*. 2015. Svazek 2. 5. vydání. P.156–160.

401. Yagunov D. Prison reform in Ukraine: some analytical notes and recommendations. *Evropský politický a právní diskurz*. 2016. Svazek 3. 4. vydání. P. 167–183.

402. 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*. Yerevan2018. № 1(19). P. 116–122.

403. 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.

404. 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.

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



## ДОДАТКИ

### Додаток А

#### 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. 376 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. (С. 102–136). (Авторських 35 % – 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 фахових наукових 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. (Авторських 50 % – 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. (Авторських 50 % – 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. *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. Київ, 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 закордонних наукових виданнях***

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.

### ***Інші публікації що висвітлюють основні здобутки дисертації***

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*. Київ, 2014. № 3. С. 27–34. (Авторських 35 % – 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*. 2016. Тернопіль, 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*. № 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. *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*

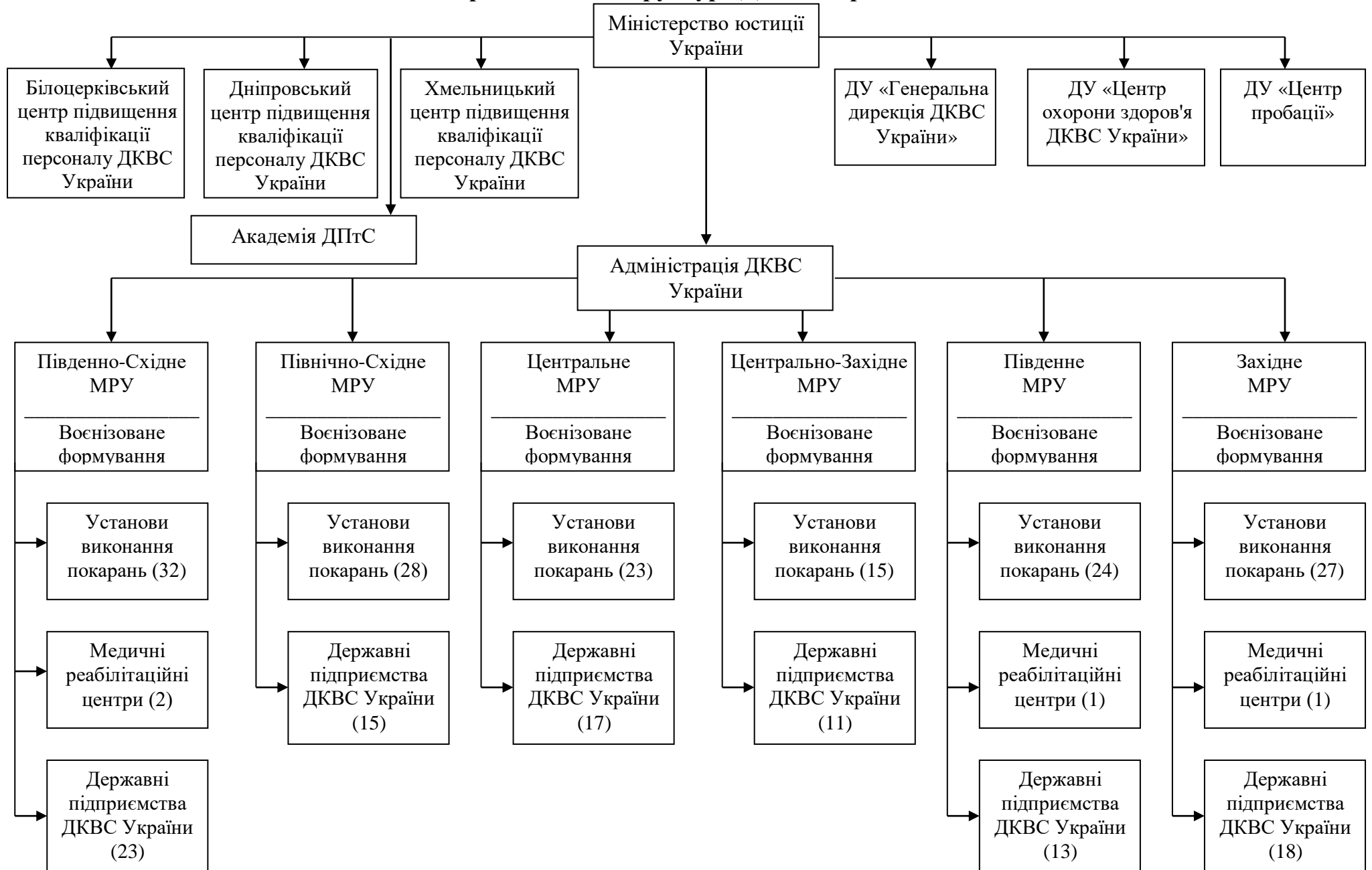
*розвитку інститутів права та держави: матеріали міжнародної юридичної наук.-практ. конф. (Київ, 19 квіт. 2018 р. ). Київ, 2018. С. 48–49.*

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 року). Дніпро, 2018. С. 56–58.*

45.Зливко С. В., Сморжевський 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 року). Суми, 2018. С. 206–209.*

## Додаток Б Організаційна структура ДКВС України





## Додаток В

### Анкета

для опитування керівного складу персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності керівників органів і установ виконання покарань

#### Шановний колего!

Просимо Вас відповісти на питання анкети, сформованої для визначення сучасного стану здійснення управління та адміністративно-правового забезпечення діяльності керівників органів і установ виконання покарань.

Обравши найбільш прийнятний для Вас варіант відповіді, позначте його. Якщо питання передбачає декілька відповідей, позначте всі варіанти, які вважаєте правильними. Якщо не один із запропонованих варіантів відповідей не відображає Вашу точку зору, то запропонуйте власну відповідь.

Вкажіть Ваш вік, стаж роботи в органах та установах ДКВС України та посаду. Вказувати прізвище та підписувати анкету не обов'язково.

1. Чи вважаєте Ви, що безпосереднє керівництво пенітенціарною системою Міністерством юстиції позитивно вплинуло на ефективність діяльності органів та установ виконання покарань?

а) так	<b>14 %</b>
б) ні	<b>86 %</b>

2. Чи підтримуєте Ви створення самостійної пенітенціарної служби України у віданні якої перебуватимуть лише установи виконання покарань та слідчі ізолятори?

а) так	<b>93 %</b>
б) ні	<b>7 %</b>

3. Чи підтримуєте Ви необхідність прийняття статусного Закон України у якому буде повністю та вичерпно визначено правовий статус пенітенціарної служби та усі організаційні питання її функціонування?

а) так	<b>97 %</b>
б) ні	<b>3 %</b>

4. Як Ви оцінюєте ефективність реалізації пенітенціарної функції Міністерством юстиції України?

а) ефективна в повній мірі	<b>0 %</b>
б) ефективна в достатній мірі, проте може бути й краще	<b>29 %</b>
в) не ефективна	<b>71 %</b>

5. Чи вважаєте Ви, що створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій суттєво знизить рівень зловживань та порушень прав засуджених з боку персоналу і керівників органів та установ виконання покарань?

а) так	<b>21 %</b>
б) ні	<b>79 %</b>

6. На скільки є актуальною для сучасного керівника вимога врахування принципів управлінської діяльності в своїй роботі?

а) цілком актуальною	<b>64 %</b>
б) актуальною, але не для всіх сфер діяльності	<b>36 %</b>
в) не актуальною	<b>0 %</b>

7. На Вашу думку процес реформування (трансформації) пенітенціарної системи на даному етапі проходить:

а) успішно	<b>2 %</b>
б) в більшій мірі успішно, але з незначними проблемами	<b>21 %</b>
в) не ефективно	<b>77 %</b>

8. Ключовими проблемами пенітенціарної системи в Україні є:

а) недостатність фінансових ресурсів для забезпечення ефективної діяльності системи	<b>62 %</b>
б) недосконалість законодавчої та нормативно-правової бази щодо регулювання діяльності органів і установ	<b>20 %</b>
в) низький рівень фахової підготовки персоналу	<b>18 %</b>

9. В якій мірі управлінська діяльність керівників органів та установ виконання покарань забезпечена методичними рекомендаціями та вказівками щодо застосування нормативно правових актів?

а) в повній мірі	<b>14 %</b>
б) в достатній мірі, але є низка нормативно-правових актів	<b>29 %</b>

щодо яких необхідно розробити методичні рекомендації	
в) не достатньо	<b>57 %</b>

10. Чи достатньо врегульовані питання безпеки персоналу і заходи її забезпечення в нормативно-правових актах:

а) так достатньо	<b>0 %</b>
б) не достатньо	<b>23 %</b>
в) практично не врегульовані	<b>77 %</b>

11. На виконання завдань, не пов'язаних із прямими посадовими обов'язками витрачається:

а) до 10 % робочого часу	<b>14 %</b>
б) до 30 %	<b>43 %</b>
в) до 50 %	<b>14 %</b>
г) більше 50 %	<b>29 %</b>

12. Як Ви вважаєте чи є актуальним(необхідним) надання самостійного правового статусу ДКВС України, підпорядкувавши її безпосередньо Кабінету Міністрів України?

а) так	<b>86 %</b>
б) ні	<b>14 %</b>

13. Ваш вік:

а) від 20 – 30 років	<b>15 %</b>
б) від 30 – 40 років не знаю	<b>50 %</b>
в) старше 40 років	<b>35 %</b>

14. Стаж роботи в органах та установах виконання покарань:

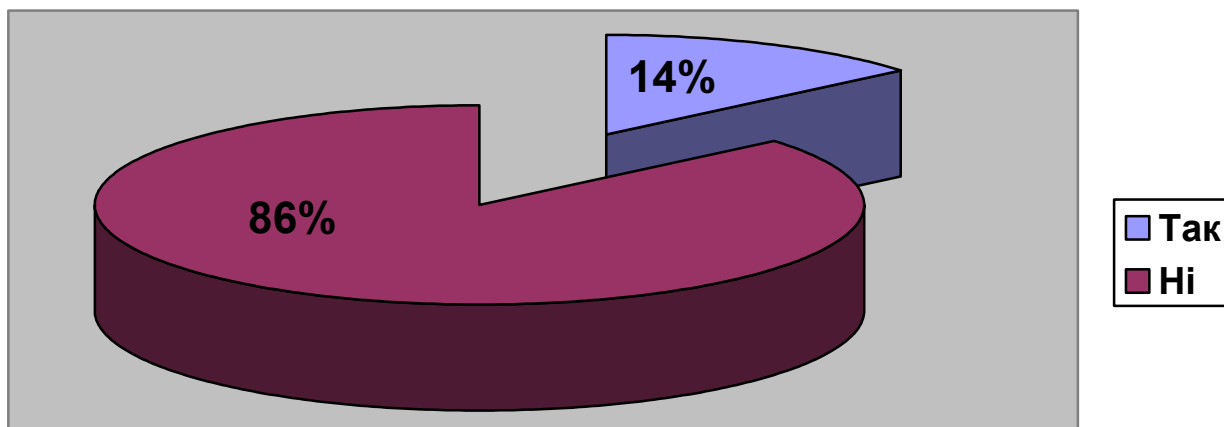
а) від 5 – 10 років	<b>14 %</b>
б) від 10 – 15 років	<b>65 %</b>
в) більше 15 років	<b>21 %</b>

Посада \_\_\_\_\_

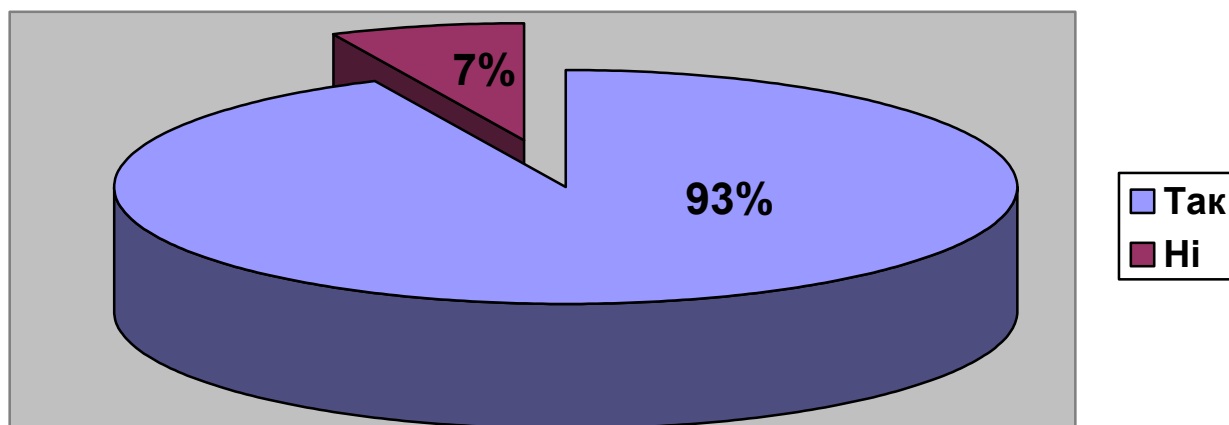
Звання \_\_\_\_\_

**Дякуємо!**

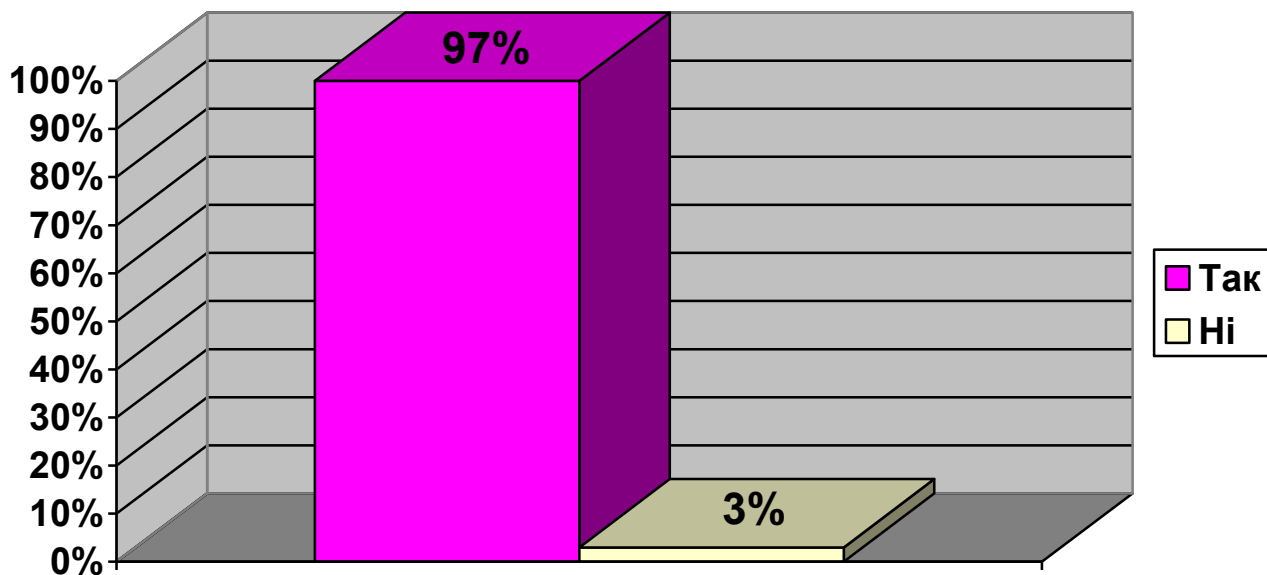
1. Чи вважаєте Ви, що безпосереднє керівництво пенітенціарною системою Міністерством юстиції позитивно вплинуло на ефективність діяльності органів та установ виконання покарань?



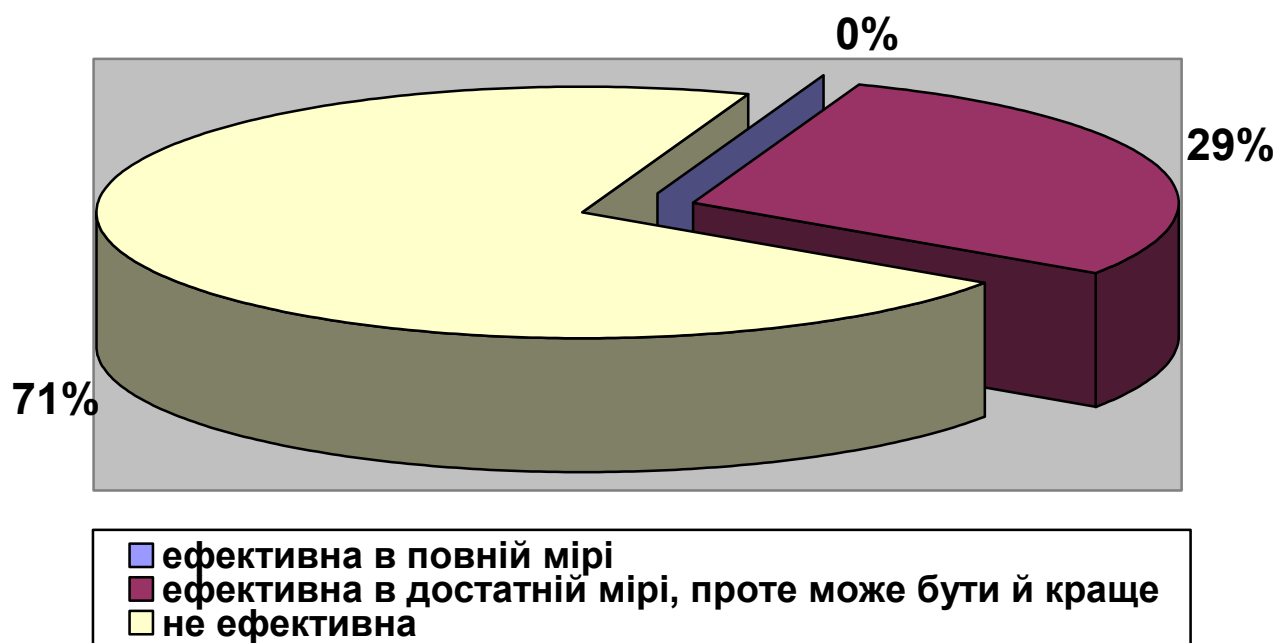
2. Чи підтримуєте Ви створення самостійної пенітенціарної служби України у віданні якої перебуватимуть лише установи виконання покарань та слідчі ізолятори?



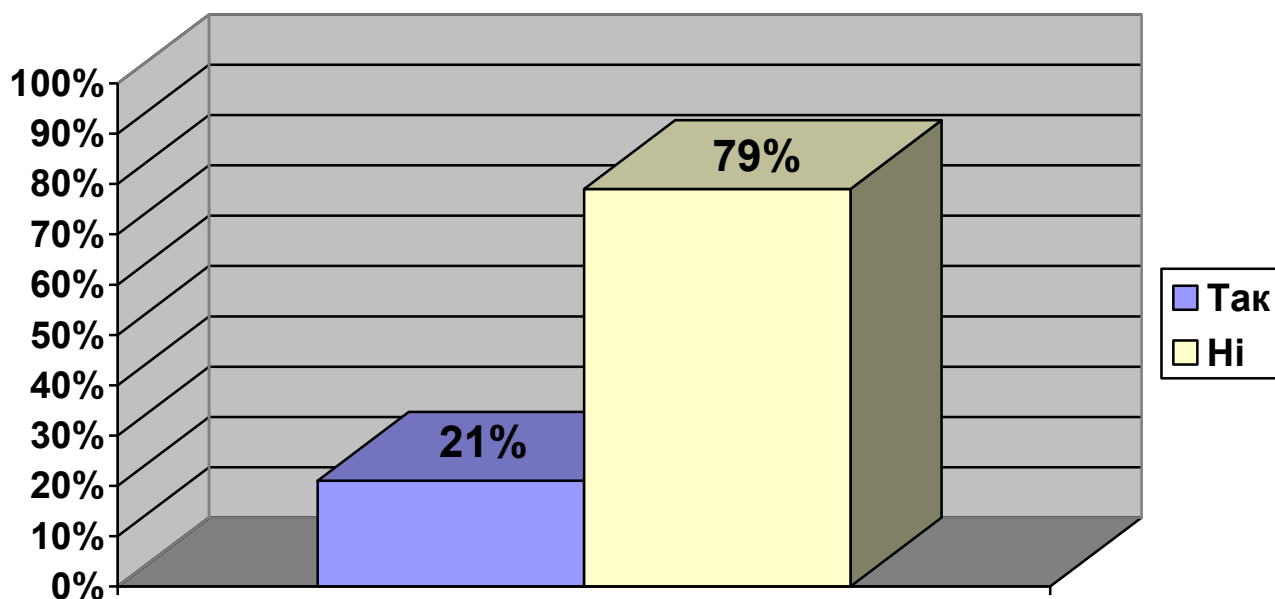
3. Чи підтримуєте Ви необхідність прийняти статусного Закон України у якому буде повністю та вичерпно визначено правовий статус пенітенціарної служби та усі організаційні питання її функціонування?



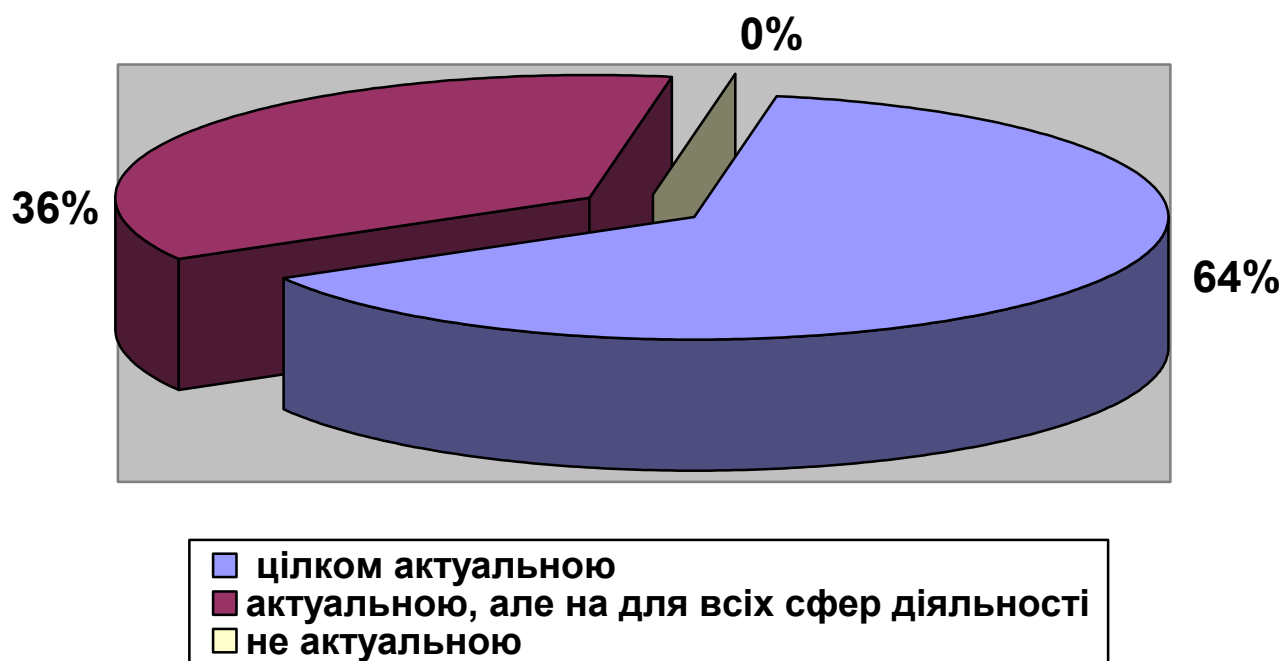
4. Як Ви оцінюєте ефективність реалізації пенітенціарної функції Міністерством юстиції України?



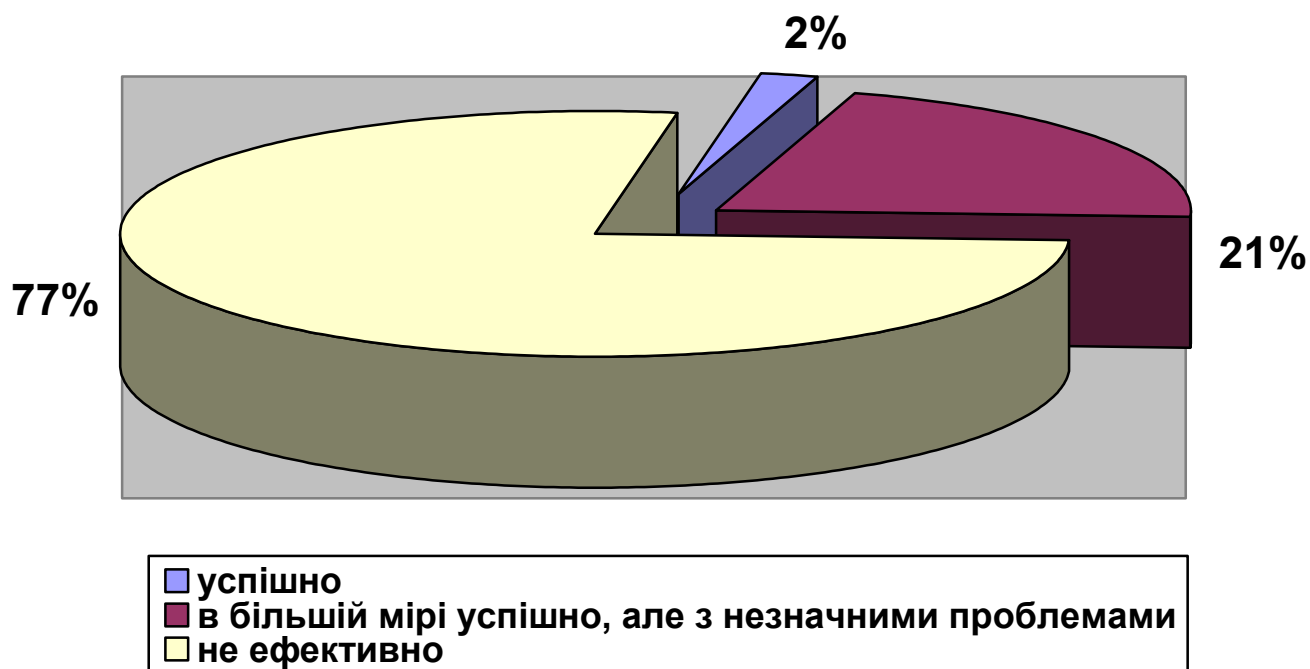
5. Чи вважаєте Ви, що створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій суттєво знизить рівень зловживань та порушень прав засуджених з боку персоналу і керівників органів та установ виконання покарань?



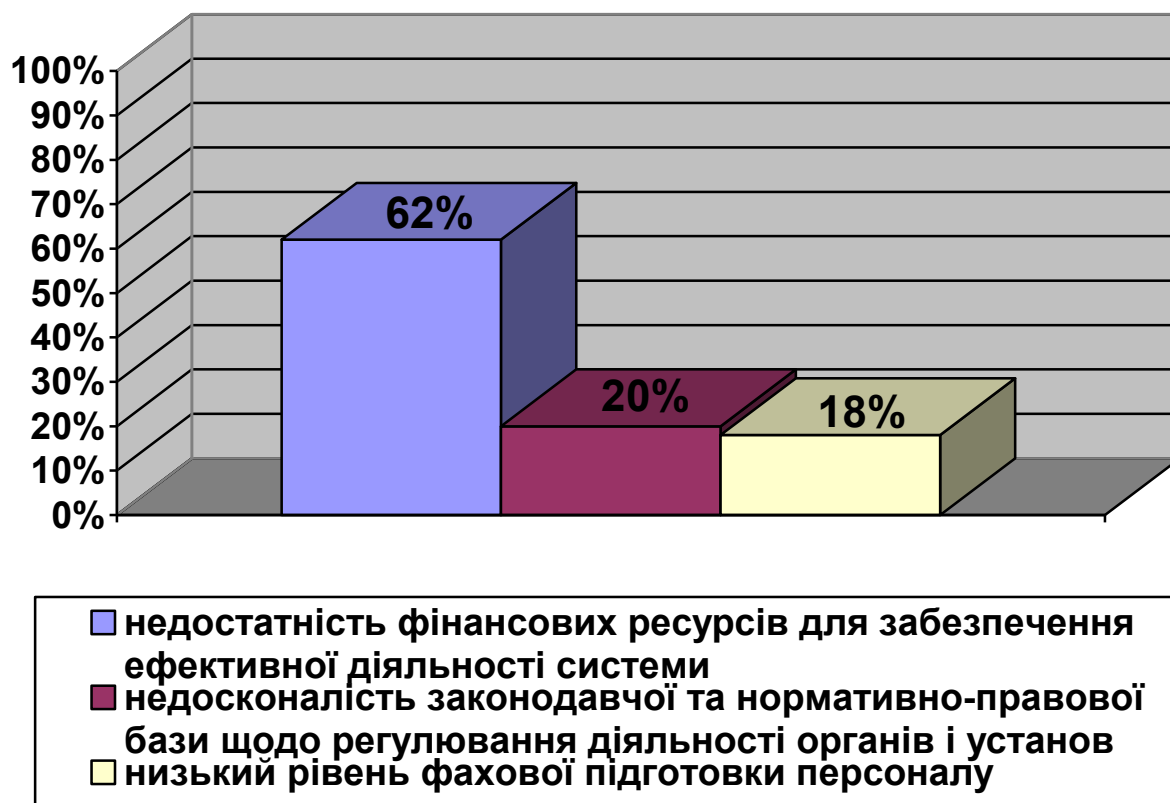
6. На скільки є актуальною для сучасного керівника вимога врахування принципів управлінської діяльності в своїй роботі?



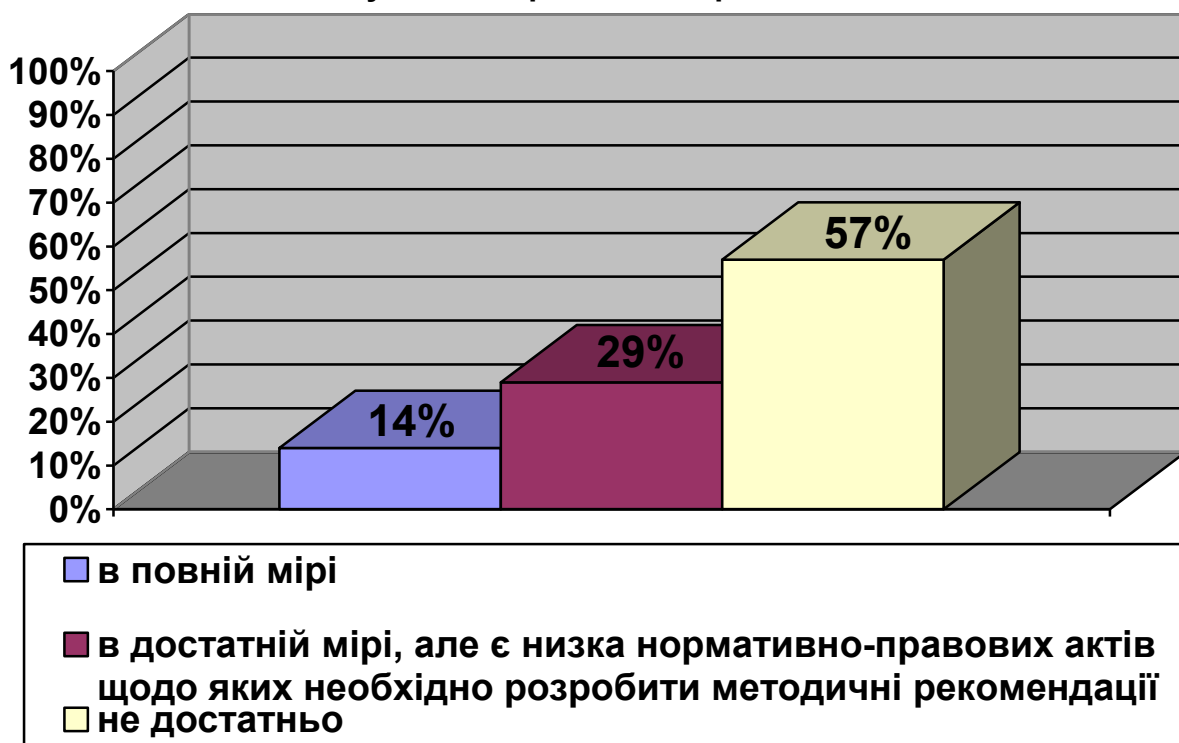
7. На Вашу думку процес реформування (трансформації) пенітенціарної системи на даному етапі проходить:



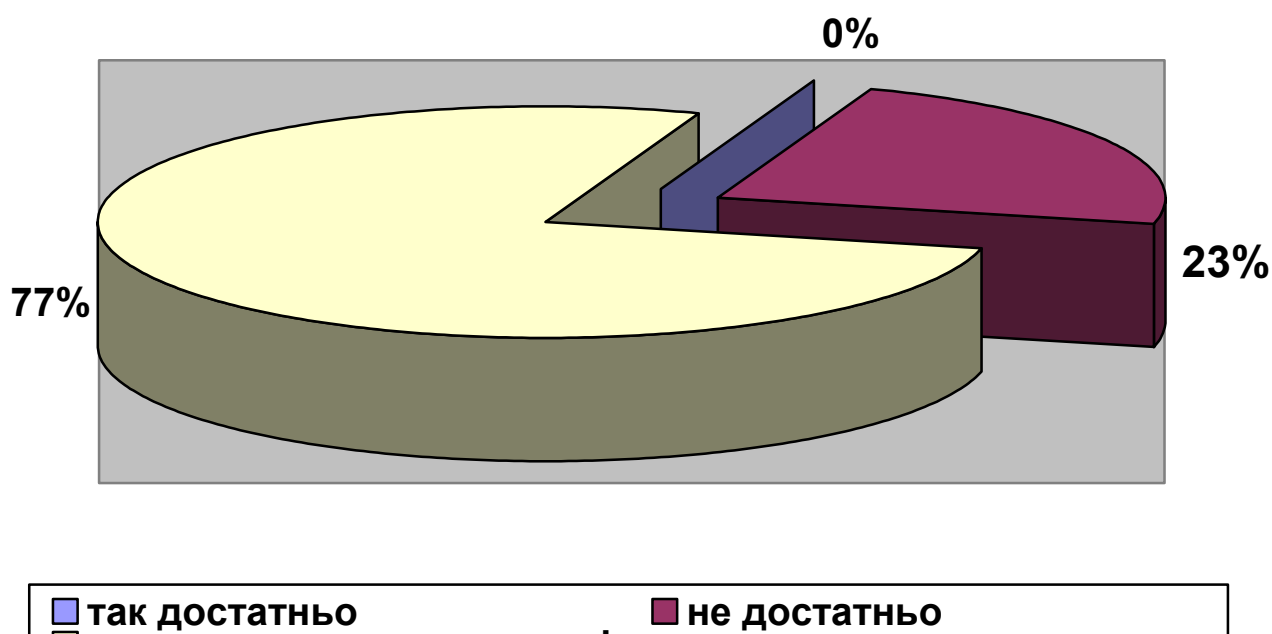
8. Ключовими проблемами пенітенціарної системи в Україні є:



9. В якій мірі управлінська діяльність керівників органів та установ виконання покарань забезпечена методичними рекомендаціями та вказівками щодо застосування нормативно правових актів?

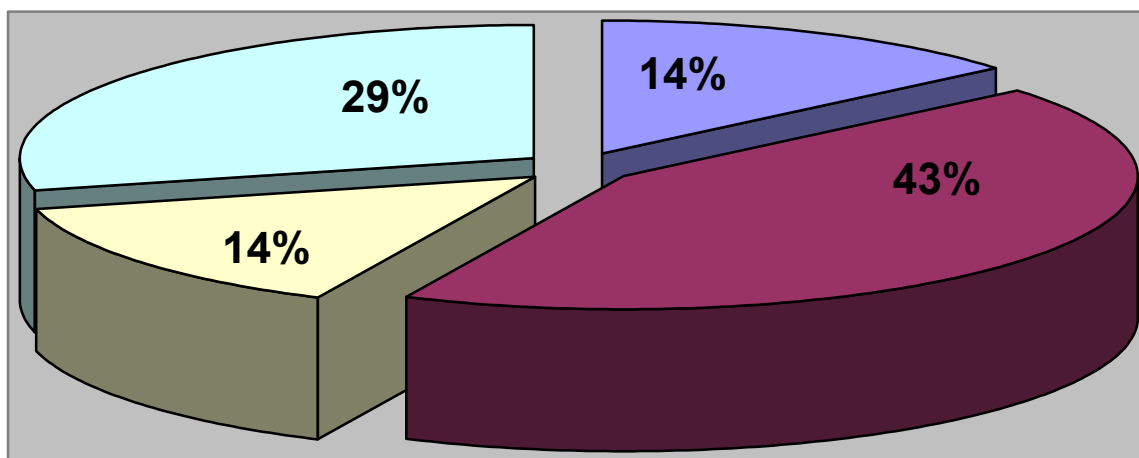


10. Чи достатньо врегульовані питання безпеки персоналу і заходи її забезпечення в нормативно-правових актах:



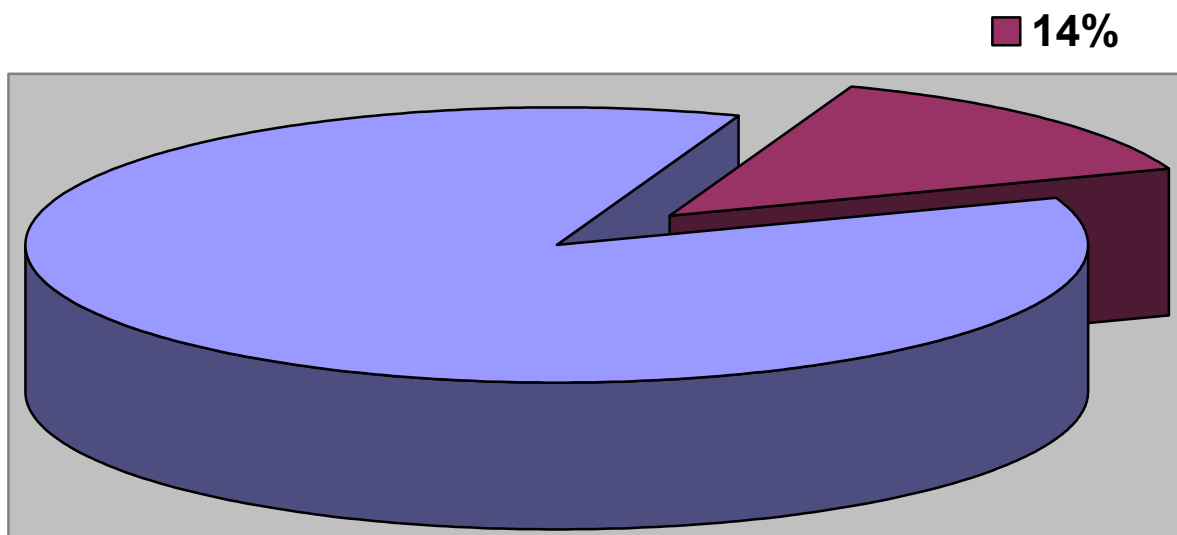


11. На виконання завдань, не пов'язаних із прямими посадовими обов'язками витрачається:



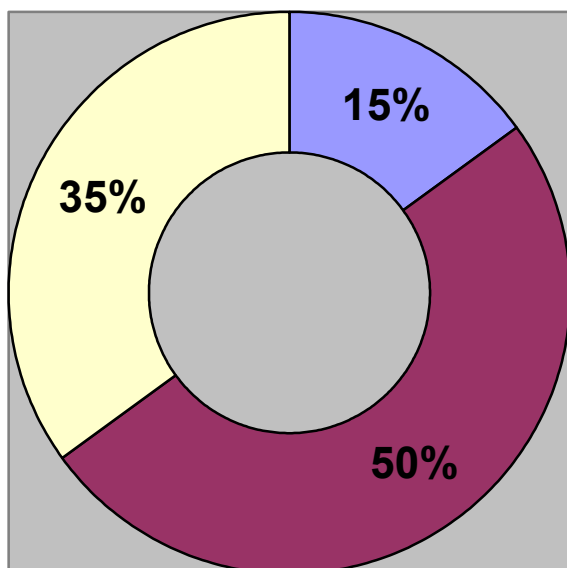
■ до 10 % робочого часу ■ до 30 % ■ до 50 % ■ більше 50 %

12. Як Ви вважаєте чи є актуальним(необхідним) надання самостійного правового статусу ДКВС України, підпорядкувавши її безпосередньо Кабінету Міністрів України?

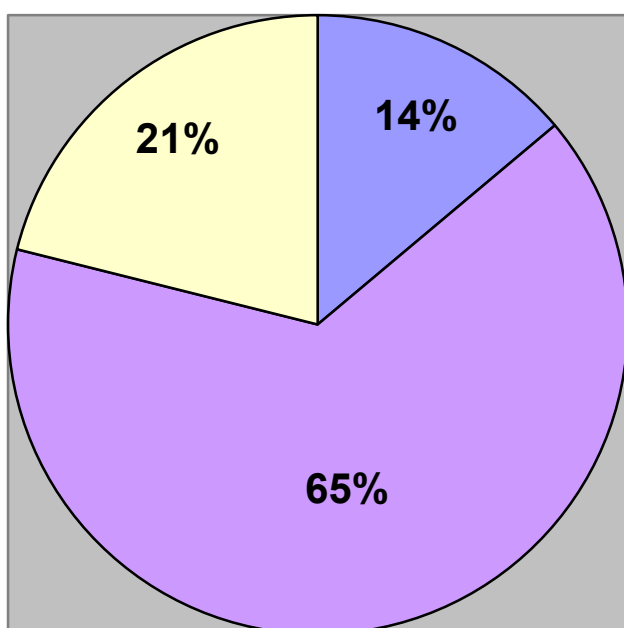


■ 86%

■ Так ■ Ні

**13. Характеристика опитаних працівників ДКВС України за віком**

- від 20 – 30 років
- від 30 – 40 років не знаю
- старше 40 років

**14. Характеристика опитаних працівників ДКВС України за стажем роботи**

- від 5 – 10 років
- від 10 – 15 років
- більше 15 років

## Додаток Г

### Умови конкурсу

#### **на посаду начальника управління ресоціалізації засуджених та адміністративних стягнень департаменту пробації**

1. Освіта. Вища освіта за освітнім ступенем магістра у галузі знань: «Право», «Управління та адміністрування» (зі спеціалізацією на правоохоронній сфері або соціально-корекційній сфері), «Соціальні та поведінкові науки», «Соціальна робота» (зі спеціалізацією щодо корекційної педагогіки). Перевагою є поєднання освіти в галузі права і корекційної педагогіки.

2. Знання законодавства:

– міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України включно з відмінними знаннями міжнародних стандартів пенітенціарної діяльності;

– Конституція України; Кримінальний, Кримінальний процесуальний, Кримінально-виконавчий кодекси України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, закони України «Про державну кримінально-виконавчу службу України (про пенітенціарну систему)», «Про пробацію», «Про попереднє ув'язнення», «Про державну службу», «Про запобігання корупції» та інші закони України;

– етичні стандарти пенітенціарної служби;

– положення про Міністерство юстиції України;

– підзаконні нормативні акти в сфері виконання кримінальних покарань та пробації, застосування адміністративної відповідальності та інші нормативні акти, які мають відношення до виконання службових обов'язків.

3. Професійна компетентність.

– усвідомлення мети пенітенціарної системи та, зокрема, змісту пробації, ресоціалізації, адміністративного впливу у її досягненні,

спроможність планувати і залучати партнерів для кращого досягнення цієї мети;

– прикладні навички основ публічного управління, менеджменту організацій, взаємодії при виконанні завдань як між державними органами, так і з інституціями громадянського суспільства та бізнесу – щодо ресоціалізації засуджених та застосування адміністративної відповідальності;

– розуміння спеціальних політик діяльності для досягнення завдань пенітенціарних установ; інших положень, якими повинен керуватися тюремний персонал у своїй роботі і контактах з ув'язненими;

– усвідомлення принципу поваги до людської гідності ув'язнених, розуміння і несприйняття заборонених видів поведінки, зокрема катування та інші жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поведінки чи покарання;

– навички взаємодії з іншими службами пенітенціарної установи, зокрема розуміння психосоціальних потреб ув'язнених, в тому числі раннього виявлення проблем з психічним здоров'ям;

– володіння мовами, передбаченими законодавством про державну службу для аналогічних посад (вільне володіння українською, бажане володіння англійською мовою на рівні B2, що підтверджується відповідними сертифікатами) та побутового спілкування (вільне володіння російською мовою, перевагою є володіння на рівні B1 принаймні однією з інших мов національних меншин в Україні);

– знання сучасних інформаційних технологій на рівні досвідченого користувача (MS Office, PowerPoint, Excel, Outlook Express, пошукові системи Internet), програми онлайн-роботи з законодавчою базою.

#### 4. Спеціальний досвід роботи:

– досвід роботи у сферах права (за специфікою пенітенціарної системи та застосування адміністративної відповідальності) або соціальної роботи (зі спеціалізацією щодо корекційної педагогіки) – не менше 7 років;

– досвід управління та адміністрування зі спеціалізацією у правоохоронній сфері або соціально-корекційній сфері не менше двох років;

– замість попередніх двох напрямів професійного досвіду (або в доповнення до них) допустимий досвід науково-педагогічної чи наукової діяльності за відповідними напрямами (пенітенціарна діяльність та застосування адміністративної відповідальності; корекційна педагогіка) та наявність наукового ступеню з них.

5. Добра фізична підготовка для цього напрямку діяльності не вимагається, проте може бути врахована при пред'явленні відповідних документів.

6. Особистісні якості:

– високі стандарти ставлення та поведінки, зокрема підвищені почуття чесності, гуманності, поваги до людської гідності на засадах рівності і недискримінації;

– якості професійності та працездатності;

– лідерські та менеджерські якості.

## Додаток Г

## Акти вповалження


**Міністерство юстиції України**  
**АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СЛУЖБИ**

вул. Гонча, 34, м. Чернігів, 14000, тел. (0462) 676822, E-mail academy@kvs.gov.ua, код ЄДРПОУ 08571788

12.07.2018 № 17/1590 На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

**АКТ**
**про впровадження в навчальний процес  
 результатів дисертаційного дослідження  
 на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук  
 Зливка Станіслава Володимировича**

Комісія у складі першого проректора Академії, к.ю.н., доцента Олійника О. І., начальника юридичного факультету, к.ю.н. Царюка С. В., начальника навчального відділу Кисельової М. С., склала цей акт про те, що опубліковані матеріали дисертаційного дослідження Зливка С. В. щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності керівників органів і установ виконання покарань в Україні використовуються під час підготовки курсантів та студентів до семінарських та практичних занять з навчальних дисциплін: «Адміністративне право та процес», «Судові та правоохоронні органи України», «Актуальні проблеми адміністративного права» та «Кримінально-виконавче право», а також спеціальних курсів, присвячених первинній професійній підготовці керівних кадрів Державної кримінально-виконавчої служби України.

**Голова комісії:**
 перший проректор Академії  
 к.ю.н., доцент


 О. І. Олійник
**Члени комісії:**
 начальник юридичного факультету,  
 к.ю.н., полковник вн. служби

С. В. Царюк

 начальник навчального відділу,  
 старший лейтенант вн. служби


 М. С. Кисельова



Міністерство юстиції України  
АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СЛУЖБИ

вул. Гонча, 34, м. Чернігів, 14000, тел. (0462) 676822, E-mail academy@kvs.gov.ua, код ЄДРПОУ 08571788

12.07.2018 № 17/1591

На № \_\_\_\_\_



Перший проректор Академії  
О. Р. Олійник

**АКТ**

**про впровадження в наукову діяльність Академії Державної пенітенціарної служби результатів дисертаційного дослідження Зливка Станіслава Володимировича**

Комісія у складі проректора Академії, к.пед.н., доцента Чебоненка С. О., начальника науково-дослідного центру, к.т.н., доцента Аніщенко В. О., керівника науково-дослідної теми 0117U007207 д.ю.н., професора Ніщिमної С. О. склала цей акт про те, що матеріали дисертаційного дослідження Зливка С. В. на тему: «Адміністративно-правове забезпечення діяльності керівників органів і установ виконання покарань в Україні» – використані під час виконання науково-дослідної теми 0117U007207 «Проблеми національного та міжнародного права», що затверджена в УкрІНТЕІ у жовтні 2017 року.

**Голова комісії:**

проректор Академії  
к.пед.н., доцент

С. О. Чебоненко

**Члени комісії:**

начальник науково-дослідного центру з питань діяльності органів та установ ДКВС України, к.т.н., доцент

В. О. Аніщенко

керівник науково-дослідної теми, д.ю.н., професор

С. О. Ніщимна



## МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

вул. Городецького, 13, м.Київ, 01001 тел.: +38 (044) 278-37-23, факс: +38 (044) 271-17-83

**ДОВІДКА**  
**про впровадження результатів дисертаційного дослідження**  
**Зливка Станіслава Володимировича**  
**на тему «Адміністративно-правове забезпечення діяльності керівників**  
**органів і установ виконання покарань в Україні»**

Наукові результати дисертації С. В. Зливка на тему «Адміністративно-правове забезпечення діяльності керівників органів і установ виконання покарань в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право – упроваджено у правотворчу та практичну діяльність Управління персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України, а саме використано низку пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення підбору та діяльності персоналу ДКВС України, які стосуються формування сучасної пенітенціарної системи України.

Надані у докторському дисертаційному дослідженні висновки та рекомендації враховані фахівцями Управління персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України, а саме:

- під час підготовки аналітичних довідок щодо удосконалення організаційно-штатної структури слідчих ізоляторів та установ виконання покарань;
- під час розробки методичного забезпечення щодо поліпшення заходів безпеки в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах;
- під час проведення заходів щодо удосконалення кадрового забезпечення органів та установ виконання покарань, зокрема в частині роботи їх керівників.

**Заступник директора департаменту –  
начальник Управління персоналу  
Державної кримінально-виконавчої  
служби України Департаменту персоналу**

**А. С. Лонський**





**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ**

**ДЕРЖАВНА УСТАНОВА «КИЇВСЬКИЙ СЛІДЧИЙ ІЗОЛЯТОР»**

вул. Дегтярівська, 13, м. Київ, 04050, тел.: 483-79-27, ел. адреса: [kanc\\_ksizo@kvs.gov.ua](mailto:kanc_ksizo@kvs.gov.ua) Код ЄДРПОУ 08563694

31.07.18 №11- 337

**ДОВІДКА**

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження  
Зливка Станіслава Володимировича  
на тему «Адміністративно-правове забезпечення діяльності керівників  
органів і установ виконання покарань в Україні»**

Матеріали дисертаційного дослідження С. В. Зливка на тему «Адміністративно-правове забезпечення діяльності керівника в системі виконання покарань» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право – упроваджено у практичну діяльність державної установи «Київський слідчий ізолятор», а саме:

- під час реалізації положень щодо забезпечення правового, соціального захисту та особистої безпеки персоналу слідчого ізолятора;
- під час проведення роботи з кадрами щодо добору та розстановки, направлення для навчання та підвищення професійної підготовки до навчальних закладів ДКВС України та вищих навчальних закладів України, які здійснюють підготовку фахівців для ДКВС України;
- під час організації професійної підготовки персоналу слідчого ізолятора;
- під час розробки плану роботи слідчого ізолятора та планів роботи його структурних підрозділів;
- під час проведення заходів щодо забезпечення дотримання підпорядкованим персоналом вимог антикорупційного законодавства.

**Начальник слідчого ізолятора –  
начальник арештного дому державної установи  
«Київський слідчий ізолятор»  
полковник внутрішньої служби**



**В. П. Бунак**