

УДК 342.9:343.8

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-31>**В. Ф. Пузирний**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри трудового права, адміністративного права та процесу  
Навчально-наукового інституту права і соціальних технологій  
Чернігівського національного технологічного університету

## ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ТА УСТАНОВАХ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ В УКРАЇНІ

*Статтю присвячено питанням управління в системі Державної кримінально-виконавчої служби України в процесі подальшого реформування (розвитку) пенітенціарної системи України для беззаперечного дотримання прав людини та громадянина й гуманізації кримінально-виконавчого механізму, встановлення відповідності між завданнями та функціями таких органів, структурою та їхньою чисельністю, а також фінансовим забезпеченням. У межах цієї статті досліджено особливості управління в органах та установах виконання покарань в Україні. Зазначено, що процес управління в органах та установах виконання покарань вимагає високої кваліфікації та розуміння особливостей, пов'язаних зі специфікою кримінально-виконавчої сфери. У контексті проведеного дослідження встановлено, що управління в органах та установах виконання покарань – це складний процес, який узагальнює комплекс процедур, кожна з яких наділена власним специфічним операційним призначенням, а також зумовлена особливістю визначення загальної мети та конкретних завдань, формулюванням конкретних управлінських рішень тощо. Доведено, що функції управління здійснюються за допомогою різних методів та технологічних операцій, які виконуються послідовно; їх сукупність утворює процес управління, який має циклічний характер. Автору вдалося підкреслити специфіку управління, що здійснюється всередині системи виконання покарань, за якого об'єктами управління є працівники, служби, підрозділи, органи, а суб'єктами – керівники та управляючі апарати, які діють на відповідних рівнях і являють собою у своїй сукупності управляючу підсистему всієї системи цих органів загалом і кожного окремо. У процесі теоретико-практичного аналізу діяльності системи управління Державною кримінально-виконавчою службою України автор доходить висновку, що управління системою виконання покарань є одним зі специфічних видів об'єктів управління з боку держави. Сам же технологічний процес управління в органах та установах виконання покарань автор визначає як процес, який складається з традиційних управлінських циклів та процедур за умови врахування специфічної сфери – виконання покарань.*

**Ключові слова:** управління, виконання покарань, органи, установи, кримінально-виконавча служба.

**Постановка проблеми.** Процес виконання покарань являє собою комплекс управлінських процедур, які реалізуються в спеціальних органах та установах із використанням усіх можливостей, які надані персоналу цих установ з метою ізоляції та ресоціалізації засуджених та попередження їхньої протиправної поведінки. Необхідно зазначити, що процес управління в органах і установах виконання покарань вимагає високої кваліфікації та розуміння особливостей, пов'язаних зі специфікою кримінально-виконавчої сфери.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості організації та управління органів

і установ виконання покарань у своїх роботах розглядали такі науковці, як А.А. Аксьонов, Є.Ю. Бараш, М.Г. Вербенський, А.О. Галай, С.К. Гречанюк, С.В. Зливко, В.А. Львовчкін, М.В. Мендель, В.В. Промогайбенко, Г.О. Радов, В.І. Серов та інші.

**Мета статті** – дослідження особливостей управління в органах та установах виконання покарань в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Нині принципи, методи та форми управлінської діяльності в органах та установах виконання покарань побудовані на загальноприйнятих управлінських постулатах. На підтвердження цього

М.Г. Вербенський зазначає, що на управління в установах виконання покарань поширюються всі управлінські закони та закономірності, оскільки доводиться вирішувати загальний для всієї кримінально-виконавчої системи комплекс управлінських проблем, основними з яких є:

- 1) обґрунтування цілей, функцій і завдань системи та її складових елементів;
- 2) пошук оптимальних організаційних і організаційно-штатних структур системи;
- 3) напрацювання ефективних управлінських рішень на всіх рівнях системи;
- 4) оптимізоване інформаційне забезпечення систем та процесів управління;
- 5) забезпечення ефективного функціонування системи: її елементів як цілісних організаційних структур (проблема координації і взаємодії);
- 6) оптимальна організація праці персоналу на основі теорії наукової організації управлінської праці;
- 7) оптимізація психологічного клімату в системі (найбільш важливою складовою частиною цього завдання є робота з кадрами);
- 8) напрацювання та використання критеріїв і показників оцінювання ефективності функціонування системи загалом та її елементів зокрема;
- 9) засвоєння кібернетико-математичних методів управління та електронного оброблення інформації, електронно-обчислювальної та комп'ютерної техніки [1, с. 6].

У науковій літературі висловлені різні судження про зміст самого управління, складники його стадії (операції), функції. Їх аналіз свідчить ймовірно не про принципові відмінності у визначенні змісту управління, а про ступінь деталізації його стадій [2; 3]. Тому в цій статті ми, аналізуючи загальні управлінські основи, визначимо особливості управлінського процесу в органах та установах виконання покарань.

До загальних ознак, характерних для всіх видів управління (зокрема і для того, що розглядається), можна віднести такі:

- усвідомленість і цілеспрямованість;
- здійснення впливу під час виконання управлінської діяльності;
- урахування специфіки організації та функціонування об'єктів і суб'єктів управління;
- забезпечувальний характер управління при його відносній самостійності; комплексність;
- творчий характер [4, с. 5].

Управління являє собою такий процес взаємодії сторін, за якого одна з них чинить вплив

на другу, друга ж виявляється здатною сприйняти такий вплив і будувати свою поведінку відповідним чином. Управління може вважатись успішним за умови, якщо суб'єкт (сторона, яка впливає) сформулював (визначив) мету взаємодії, а об'єкт (сторона, яка підлягає впливу) має засоби й можливості для її реалізації. Управлінська взаємодія може реально функціонувати тільки в тому випадку, якщо об'єкт управління виконує команди суб'єкта управління. Для проходження управлінського процесу необхідно є, з одного боку, наявність у суб'єкта управління потреби й можливості керувати об'єктом, а з іншого – наявність в об'єкта управління бажання та здатності виконувати ці команди, так щоб у цій взаємодії був обоюсторонній інтерес, відчувалася взаємозалежність [5, с. 12]. Справедливим є твердження про те, що дії виконавця й керівника визначаються тим, наскільки вони володіють науковим апаратом, сучасними методами управління, розуміють тенденції розвитку системи управління. Вони повинні оволодіти новим управлінським мисленням, сутність якого полягає у відході від застарілого управлінського корпоративного раціоналізму, розгляду будь-якої соціальної системи як закритої системи і переходу до так званого органічного управління [6, с. 7].

Управління установами виконання покарань – це різновид соціального державного управління, що полягає у здійсненні цілеспрямованої дії з боку суб'єкта управління на певні об'єкти (люди – засуджені, співробітники; органи, їхні структурні підрозділи; соціальні процеси) з метою виправлення та перевиховання осіб, що відбувають призначене судом покарання [4, с. 16]. Таке твердження цілком відповідає загальному уявленню про управлінський процес у системі виконання покарань, однак не відображає всього управлінського циклу в цій сфері. Так, наприклад, В.Г. Афанасьєв виділяє п'ять стадій управлінського циклу: вироблення й ухвалення управлінського рішення, організація, регулювання, облік і контроль [7, с. 9]. Г.Х. Шахназаров дає їм більш диференційовану характеристику – збір інформації, її оцінювання, постановка проблеми, підготовка проекту рішення, організація, поточний контроль, регулювання, перевірка виконання, оцінювання рішення [8, с. 25]. Фактично всі зазначені процедури відповідають сучасному уявленню про управлінські технології.

М.М. Марков, розглядаючи технології основних видів управлінської діяльності, виділяє чотири: технологію планування, технологічну модель стратегічних рішень, технологію контролю і технологію соціальної діяльності. Вибір стратегічної мети, визначений спеціальним прогнозом, необхідний для управління великими соціальними підсистемами, особливо в тих випадках, коли формується нова організаційна модель, схема або планується оновлення, реконструкція. Коли управління здійснюється за конкретною стратегією, завдання технології – виявити проблеми, що виникають, відхилення та своєчасно скоректувати дію об'єкта управління [9, с. 48]. За такого підходу модель технології управління може будуватися в такій послідовності: вивчення проблемної ситуації – виявлення проблеми – формулювання проблеми – розроблення альтернативних рішень – оцінювання альтернативних рішень – вибір найкращого вирішення – формалізація ухваленого рішення – організація виконання рішення – аналіз і контроль ходу реалізації – оцінювання досягнутого результату [10, с. 42].

Не вступаючи у тривалу дискусію про стадії управлінського циклу, вважаємо, що ступінь їх розподілення може бути різним. Наприклад, стадія ухвалення рішення може складатися з таких операцій, як оцінювання проблеми, підготовка проекту рішення, прийняття (вибір) і оформлення остаточного рішення. Функції управління здійснюються за допомогою різних методів та технологічних операцій, які виконуються послідовно; їхня сукупність утворює процес управління, який має циклічний характер.

Управління кримінально-виконавчою системою, на думку М.Г. Вербенського, – це особливий вид діяльності спеціально створених апаратів та спеціально призначених посадових осіб щодо упорядкування системи органів і установ виконання покарань, забезпечення її оптимального функціонування й розвитку для ефективного вирішення завдань із реалізації єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, що поставлені перед нею [1, с. 6].

Традиційно для управлінської науки до основних функцій управління належать такі основні види діяльності, як аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання та контроль. Аналізуючи зазначені функції, можемо стверджувати те, що управління

в органах та установах виконання покарань – це складний процес, який узагальнює комплекс процедур, кожна з яких наділена власним специфічним операційним призначенням, а також зумовлена особливістю визначення загальної мети та конкретних завдань, формулюванням конкретних управлінських рішень тощо.

Аналіз наукових джерел у сфері управління надає можливість визначити основні універсальні управлінські процеси: збір та оброблення інформації, прогнозування, ухвалення рішення, організацію, контроль і нагляд, оцінювання результатів. В основі управління завжди є правильне визначення його мети. Зокрема, Г.О. Радов визначав найбільш актуальні завдання, що стоять перед кримінально-виконавчою системою:

- забезпечення всебічного контролю за дотриманням персоналом вимог чинного законодавства, парламентських і урядових рішень із використанням можливостей суду, прокуратури, органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, окремих фізичних осіб у межах наданих їм законом повноважень;

- стимулювання на державному рівні формування об'єднань громадян, які ставлять собі за мету сприяння вдосконаленню діяльності кримінально-виконавчої системи України, надання їм допомоги та підтримки;

- розгортання в засобах масової інформації широкомасштабного об'єктивного висвітлення ролі кримінально-виконавчої системи в житті суспільства і держави, яка забезпечує громадську безпеку та моральне відродження українського суспільства;

- створення громадських фондів для системи виконання покарань за рахунок добровільних внесків, відрахувань і пожертвувань підприємств, організацій, установ та окремих громадян;

- втілення в практику діяльності установ виконання покарань новітніх наукових досягнень і технологій, зокрема методик впливу на особистість;

- створення в установах виконання покарання умов, які стверджують загальнолюдські цінності, культуру людини, ідеали добра, справедливості та гуманізму, дають засудженим уроки моральності, милосердя, людяності, формують систему знань, умінь та навичок, можливість відчувати себе особистістю, в долі якої зацікавлені суспільство і держава;

– забезпечення соціального та правового захисту персоналу з проблем загальноосвітнього, побутового, юридичного і методичного характеру, зважаючи на об'єктивні потреби якісного виконання ним своїх функцій та ресоціалізації засуджених;

– створення державної системи опіки з метою надання допомоги і підтримки звільненим із місць позбавлення волі в адаптації до життя в умовах вільного суспільства [11, с. 14]. Такі цілі більшою мірою відповідають призначенню управлінських процесів, які відбуваються в установах та органах виконання покарань, ніж це передбачено в досить «сухих» нормах Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України». Слід зазначити, що вказані цілі відображають призначення неправових форм управління.

У свою чергу неправові (організаційні) форми, як і правові, тісно пов'язані з компетенцією суб'єкта управління і мають відповідати цілям та завданням процесу управління в цілому. Вони утворюють цілісну систему заходів, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування всіх аспектів діяльності кримінально-виконавчої системи. Серед організаційних форм управлінської діяльності у сфері виконання покарань треба виділити такі, як: інспектування установ виконання покарань (наприклад, комплексне інспектування стану оперативно-службової діяльності або контрольна перевірка усунення виявлених недоліків), проведення оперативних нарад, прийняття й видання суб'єктами управлінської діяльності в межах своєї компетенції рішень, розпоряджень та організація контролю за їхнім виконанням, проведення конференцій, ведення персонального обліку засуджених тощо. До заходів матеріально-технічного характеру як організаційних форм допоміжного плану слід віднести: отримання, оброблення, надання, зберігання інформації управлінського характеру, здійснення управлінських процедур, ведення обліково-статистичної інформації [12, с. 41]. Саме такі цілі великою мірою характерні для внутрішньої управлінської діяльності й дають можливість сформулювати конкретні завдання для відповідних структурних підрозділів установ виконання покарань.

Загалом, до основних властивостей системи управління ДКВС України, які повинні бути враховані та реалізовані під час її вдосконалення, запропоновано віднести такі положення:

– забезпечення єдності системи управління ДКВС України, яка функціонує на ґрунті загальних принципів та форм державного управління;

– забезпечення публічно-правового характеру управління в ДКВС України, що передбачає переважне застосування адміністративно-правових методів його здійснення;

– формування механізму управління ДКВС України як певного системно-структурного утворення, яке складається з певних елементів (суб'єкт, об'єкт, механізм, функції, організаційна структура, кадри, процес), де існування зв'язків взаємозалежності та взаємозумовленості передбачає виникнення та існування системи управління ДКВС України як цілісного за змістом та єдиного за формою явища;

– визнання системи управління засобом та формою реалізації управлінських відносин та здійснення управлінського впливу, забезпечення належної реалізації мети, функцій, структури, методів і процесів управління [12, с. 374].

**Висновки і пропозиції.** Враховуючи вищевикладене, доходимо висновку, що управління органами та установами виконання покарань потрібно розглядати у двох аспектах. По-перше, управління системою виконання покарань є одним із видів об'єктів управління з боку держави. По-друге, необхідно враховувати специфіку управління, що здійснюється всередині системи виконання покарань, за якого об'єктами управління є працівники, служби, підрозділи, органи, а суб'єктами – керівники та управляючі апарати, які діють на відповідних рівнях і являють собою у своїй сукупності управляючу підсистему всієї системи цих органів загалом і кожного окремо. Технологічно процес управління в органах та установах виконання покарань пропонуємо визначити як процес, який складається із традиційних управлінських циклів та процедур за умови врахування специфічної сфери – виконання покарань.

#### Список використаної літератури:

1. Організація управлінської діяльності в органах і установах кримінально-виконавчої системи / М.Г. Вербенський та ін. ; за ред. В.А. Львовичкіна. Київ : Державний Департамент України з питань виконання покарань, 2004. 75 с.
2. Гобозов Т.Я. Организационные и правовые основы реализации управленческих решений органов внутренних дел в современных условиях : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.13 «Управление в социальных и экономических системах (юридические

- аспекты); правовая информатика; применение математических методов и вычислительной техники в юридической деятельности»; Академия управления МВД России. Москва, 1999. 24 с.
3. Малиян С.С. Подготовка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел: опыт системного исследования групповых форм. Москва, 2000. 159 с.
  4. Аксенов А.А. Управление органами, исполняющими наказания : учебное пособие. Рязань : Рязанская высшая школа МВД СССР, 1989. 107 с.
  5. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник. Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
  6. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник ; за ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. Київ : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 702 с.
  7. Афанасьев В.Г. О содержании (основных функциях) управления социалистическим обществом. *Научное управление обществом*. Москва : Мысль, 1967. С. 3–59.
  8. Шахназаров Г. Х. Стадии управления и демократический контроль. *Советское государство и право*. 1969. № 2. С. 23–34.
  9. Марков М.М. Технология и эффективность социального управления; пер. с болг. ; под ред. и с предисл. Т.В. Керимовой. Москва : Прогресс, 1982. 267 с.
  10. Гречанюк С.К. Взаємодія Державної кримінально-виконавчої служби України з публічними інституціями : монографія. Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2011. 400 с.
  11. Радов Г.О. Першочергові проблеми пенітенціарної політики України на сучасному етапі. *Проблеми пенітенціарної теорії і практики: Бюлетень Київського інституту внутрішніх справ*. 1996. № 1. С. 12–16.
  12. Бараш Є.Ю. Адміністративно-правові засади управління державною кримінально-виконавчою службою України : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес: фінансове право; інформаційне право»; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2012. 474 с.

#### **Puzyrnyi V. F. Peculiarities of management in penitentiary organs and institutions in Ukraine**

*The article is devoted to issues of management in the system of the State Criminal and Executive Service of Ukraine in the process of further reformation (development) of the penitentiary system of Ukraine for the unconditional adherence to human and civil rights and the humanization of the criminal-executive mechanism, establishing the correspondence between the tasks and functions of such bodies, structure and their number, as well as financial security. Within the framework of this article, the peculiarities of management in penal organs and penal institutions in Ukraine are investigated. It is noted that the process of management in penitentiary organs and institutions requires high qualification and understanding of the specifics related to the specifics of the criminal-executive sphere. In the context of the study, it was found that management in penitentiary organs and institutions is a complex process that summarizes a set of procedures, each of which has its own specific operational purpose, and is due to the peculiarity of defining a common goal and specific tasks, the formulation of specific managerial decisions, and so on. It is proved that management functions are carried out using various methods and technological operations, which are performed sequentially; their totality forms a process of management, which has a cyclic nature. The author managed to emphasize the specifics of management that is carried out within the system of execution of penalties, in which the objects of management are employees, services, units, bodies, and actors – managers and control apparatus, acting on the appropriate levels and represent in their totality the manager subsystem of the entire system of these bodies in general and each separately. In the process of theoretical and practical analysis of the management system of the State Criminal Execution Service of Ukraine, the author concludes that the management of the system of penalties is one of the specific types of state control objects. The author describes the technological process of management in penal organs and institutions as a process that consists of traditional management cycles and procedures, provided that they take into account a specific sphere of execution of sentences.*

**Key words:** *management, execution of penalties, organs, institutions, Criminal and Executive Service.*