

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

СУТНІСТЬ І ХАРАКТЕРИСТИКА УПРАВЛІНСЬКОЇ РОЛІ КЕРІВНИКА В СУЧАСНИХ УМОВАХ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Анотація. У статті розглядається управлінська роль керівника у сфері виконання покарань. Розкрито сутність та висвітлено характерні особливості управлінської ролі керівника в умовах реформування кримінально-виконавчої служби. З урахуванням специфіки призначення і потреб керівника пенітенціарної системи визначено основні позиції щодо його управлінської ролі.

Ключові слова: керівник, управлінська роль керівника, пенітенціарна система, державна служба.

Постановка проблеми. Процеси реформування пенітенціарної системи пов'язані із підпорядкуванням її Міністерству юстиції України і порушують низку практичних та теоретичних питань перед наукою адміністративного права щодо визначення управлінської ролі керівника на сучасному етапі.

Особливою актуальності процес реформування набув із презентацією 10 лютого 2016 року Міністерством юстиції України плану реформування Державної пенітенціарної служби України, що входить до сфери відповідальності зазначеного міністерства [1]. 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 в ідеології організації в'язничної справи, втратила у матеріально-побутовому та фінансовому забезпеченні.

Однією з перших характеристик цього процесу була така: 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 реформуватись, оптимізувати свою діяльність (за рекордно низьких показників наповнення установ виконання покарань ініціатив системної оптимізації штатів та матеріального й ідеологічного переобладнання установ не продемонстровано) [2].

На нашу думку, 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.

Слід зауважити, що це не суто проблема пенітенціарної системи, подібна ситуація характерна і для реформи загальнодержавної служби, яка за проголошеними пріоритетами зобов'язана забезпечити оновлення кадрів і прихід професійних державних службовців, які орієнтовані на захист суспільного

інтересу та досягнення цілей урядування, мають високий професійний рівень та є політично незалежними. Також паспорт реформи державного управління визначає, що у державних органах необхідно впровадити і добитись функціонування сучасних інструментів управління людськими ресурсами [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що тема формування керівника та його управлінська роль у системі органів державної влади в Україні постійно перебувають у полі зору вітчизняних науковців та практиків. Дослідниками цієї проблематики є В. Бакуменко, Л. Воронько, А. Гаврилюк, Н. Гончарук, В. Гошовська, В. Гурієвська, М. Пірен, Н. Нижник, Л. Пашко, С. Серьогін, Т. Соколовська, Л. Стельмашук, І. Сурай та ін.

Загальні засади управлінської діяльності керівників у сфері виконання покарань досліджували такі вчені: Є. Бараш, О. Боднарчук, А. Галай, С. Гречанюк, В. Пузирний, Д. Ягунов та ін.

Однак, незважаючи на наявність робіт, у яких розглядаються різні аспекти управлінської діяльності керівника, майже відсутні роботи, присвячені дослідженню управлінської ролі керівника у сфері виконання покарань.

Метою статті є розгляд теоретичних основ і підходів до інтерпретації управлінської ролі керівника та дослідження сучасного стану управлінської ролі керівника в умовах реформування пенітенціарної системи України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для з'ясування управлінської ролі керівника пенітенціарної системи, на наш погляд, необхідно звернути увагу на теоретичні праці з державного управління.

Доцільно розпочати із тлумачення самого терміна «управлінська роль», під яким розуміють комплекс дій керівника, що характеризують його в конкретних обставинах, які передбачають певний набір правил поведінки, пов'язаних із виконанням його функцій та вирішенням завдань з метою досягнення поставлених цілей [4].

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 із 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 [5].

Сьогодні реформування державної служби потребує нової моделі керівника, який насамперед орієнтується на цінності демократичної правової і соціальної держави, служіння народowi 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 і розвитку колективу та кожної особистості в ньому [6, с. 157, 159]. У державних органах влади нового типу посилюється роль керівника – це лідер, який допомагає співробітникам самостійно виробляти нові підходи, вдосконалювати прийоми і методи роботи, що ними виконується, формує колектив як єдину монолітну команду, здійснює налаштування цієї команди і показує особистий позитивний приклад у вирішенні спільних завдань [5].

Змістовно доповнює характеристику стану справ щодо реформування 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, коло їхньої відповідальності розшириться [7].

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 за допомогою системи психолого-корекційного соціального впливу як у пенітенціарних установах, так і в системі пробації, побудову 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 їхніми соціальними контактерами на правових засадах, взаємодосяжності завдань виконання покарань, поваги до прав людини.

Роль керівника значною мірою залежить 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 стосовно конкретного завдання, яке необхідно виконати [8]. 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 [9, с. 222].

Л. Воронько справедливо відзначає, що в сучасній Україні управлінська роль керівника державної служби часто підміня-

ється моделлю керівника-руйнівника, який сприймається як незалежний від колективу, брутальний у поведінці до підлеглих, не враховує їхні потреби, інтереси та мотивацію [10, с. 160]. Інша негативна модель сучасного керівника – керівник-в'язень минулого досвіду, який переймається тільки тим, як утриматись на посаді та задовольнити власні потреби й інтереси [10, с. 162]. Нарешті третя модель керівника – це фасилітатор, який уміє 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 і співробітництва [10, с. 168].

Нас зацікавило проведення Л. Вороньком, А. Галаєм опитувань щодо бачення працівниками держслужби, пенітенціарної системи соціальної ролі свого керівника, а також оптимальної ролі керівника загалом.

Ось ключові результати соціологічного опитування, здійсненого Л. Вороньком щодо держслужби.

1. Серед організаційських 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. Комунікабельність (20%) та 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 середнього керівника?» 59% державних службовців відповіли «так» і 34% – «ні», «вагаються відповісти» – 7% респондентів.

4. Більшості керівників у системі державної служби властивий адміністративно-авторитарний стиль керівництва [10, с. 163–165].

Опитування А. Галає стосувалось ролі і взаємовідносин працівників пенітенціарних установ і засуджених. Його дані дозволили охарактеризувати й управлінську роль керівників у пенітенціарній системі.

1. Вивчення під час опитування професійної деформації і тривожності практичних працівників установ виконання покарань показало, що значна кількість опитаних має підвищений рівень тривоги, їхня робота не завжди оптимізована з організаційно-управлінської точки зору, в ній існують емоційні переваження. Висловлюють критику щодо діяльності підлеглих 81% керівного персоналу [11, с. 50].

2. Оцінка рис працівника, а отже, і керівника пенітенціарної установи показала відмінності бачення своїх соціальних ролей з боку персоналу і засуджених. На думку персоналу, для спілкування із засудженими найбільш потрібні такі три якості – розуміння, людяність та вимогливість, вони 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 покарань найбільш потрібні чесність, ввічливість, тактовність, справедливість, старанність, авторитетність, ініціативність, відповідальність, режимній службі – суворість, вимогливість, дисциплінованість, принциповість. Засуджені, навпаки, вважають, що головними професійними якостями працівників місць позбавлення волі є чесність, ввічливість, тактовність, уважність

до інших, щирість, людяність, милосердя, чуйність. Засуджені зазначили в анкетах, що цих якостей сьогодні персоналу якраз бракує. Найбільш заважають роботі працівників місць позбавлення волі такі якості, як безвідповідальність, лінивість, неавторитетність (так вважають 45,99% опитаних співробітників) та злопам'ятність, тупість, байдужість (так вважають 54,46%, 46,53%, 36,71% засуджених відповідно) [11, с. 70].

3. Співробітники установ виконання покарань бачать себе стосовно засудженого «начальником» (54,96% працівників), «наставником» (56,49% респондентів), «учителем» (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» [11, с. 152].

Наведені дані опитувань дозволили нам сформулювати певне уявлення про керівника органу (установи) виконання покарань.

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, однакове ставлення до позитивної і негативної поведінки підлеглих та засуджених, стійкість до зловживань та зневага до корупційних можливостей, взаємодія із релігійними організаціями.

Для більш повної картини щодо соціальної характеристики пенітенціарного керівника нами була розроблена і проведена власна емпірична вибірка. Інструментом формування портрета ефективного керівника стало проведене опитування в Академії Державної пенітенціарної служби України (м. Чернігів) 178 курсантів старших курсів (із досвідом проходження навчальної практики в установах та органах) та 117 працівників-практиків під час їхнього підвищення кваліфікації. Їхній увазі було запропоновано анкету, декілька запитань якої стосувалось оцінки 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, який має на меті власне корупційне збагачення (23%); керівник, який спрямований на виконання поставлених законом цілей системи (21%); керівник, який просто «відбуває номер», ніяк не впливаючи на процеси у системі (14%); інше (3%).

Серед засад, 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%); відповідність сучасним принципам пенітенціарної науки (12%); завдання, поставлені керівництвом вищого рівня (43%); особисті інтереси (34%); неправомірні інтереси (25%); інше (2%).

Щодо ставлення до працівників відповіді розподілились таким чином: керівник, який сприяє розвитку персоналу (14%); керівник, який гальмує розвиток своїх підлеглих (48%); керівник, байдужий до розвитку своїх підлеглих (36%); інше (2%).

Стосовно форм 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 вищий рівень освіти (22%), незаконними методами впливу (24%), іншим (5%).

Висновки. На основі проведеного дослідження, а також із врахуванням основних висновків інших дослідників щодо су-

часного призначення і потреб керівника пенітенціарної системи можна зробити такі загальні висновки:

1) керівник у пенітенціарній системі – це особа, яка має стресостійкість, викликає довіру та є людяною до підлеглих і 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 і жага до власного збагачення;

2) керівник має володіти стратегічним мисленням, ініціювати нові підходи до діяльності та вдосконалювати управлінські відносини, він повинен бути спроможним долати стереотипи. Ризиками у цьому напрямі є керівники, які просто «відбувають номер», ніяк не впливаючи на процеси у системі;

3) керівник повинен організовувати процес спільного вирішення завдань діяльності установи, відповідати за свої рішення, створювати дух солідарності і співробітництва, командну роботу. Ризиками у цьому напрямі є можливості керівників гальмувати розвиток своїх підлеглих, безвідповідальність, неавторитетність, злопам'ятність;

4) керівник має бути професіоналом із 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.

Література:

1. Реформа пенітенціарної системи України : Міністерство юстиції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.slideshare.net/minjust/p-58095593>.
2. Галай А.О. Тюремна система: як реформувати динозавра / А.О. Галай [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://humanrights.org.ua/material/tjuremna_sistema_jak_reformuvati_dinozavra.
3. Паспорт реформи державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/ua/reforms/reformaderzhavnogo-upravlinnya>.
4. Воронько Л. О. Розвиток керівника в процесі виконання управлінських ролей як фактор ефективності його професійної діяльності / Л.О. Воронько [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/dums_konf_2015/pdf/208.pdf.
5. Стельмашук Л.С. Роль, завдання та функції керівника у посиленні відкритості державного органу влади / Л.С. Стельмашук // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 9. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=886>.
6. Воронько Л.О. Сучасний керівник у системі державної служби України: пошук оптимальної моделі / Л.О. Воронько // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 2. – С. 157–170.
7. Денис Чернышов: мы пока взяли как ориентир пенитенциарную систему Норвегии // С. Лефтер, РБК-Украина [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://daily.rbc.ua/rus/show/denischernyshov-poka-vzyali-orientir-penitentsiarnuyu-1484039817.html>.
8. Томілович Г.Г. Взаємозв'язок рівня розвитку персоналу та управлінських ролей керівника / Г.Г. Томілович // Управління розвитком. – 2013. – № 9. – С. 26–27. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://repository.hneu.edu.ua/xmlui/handle/123456789/3712>.
9. Кіяшко В.І. Поняття та роль керівника в діяльності сучасного підприємства / В.І. Кіяшко // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 221–224.
10. Воронько Л.О. Сучасний керівник у системі державної служби України: пошук оптимальної моделі / Л.О. Воронько // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 2. – С. 157–170.
11. Галай А.О. Організаційно-правові засади формування та функціонування персоналу установ виконання покарання : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.О. Галай ; Київ. ін.-т внутр. справ. – 2003. – 229 с.

Зливко С. В. Сущность и характеристика управленческой роли руководителя в современных условиях функционирования пенитенциарной системы Украины

Аннотация. В статье рассматривается управленческая роль руководителя в сфере исполнения наказаний. Раскрыта сущность и отражены характерные особенности управленческой роли руководителя в условиях реформирования уголовно-исполнительной службы. С учетом специфики назначения и потребностей руководителя пенитенциарной системы определены основные позиции относительно его управленческой роли.

Ключевые слова: руководитель, управленческая роль руководителя, пенитенциарная система, государственная служба.

Zlyvko S. Essence and characteristic of the head's managerial role in the penitentiary system of Ukraine

Summary. The author considers the head's managerial role in the penitentiary system, shows the essence and characteristic peculiarities of the head's managerial role in the process of forming the criminal and executive service. The author explains the main functions of the head's managerial role taking into account a specific character of his appointment and needs.

Key words: head, head's managerial role, penitentiary system, state service.