

# ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМОУТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОБАЦІЄЮ НА ЕТАПІ ЇЇ СТАНОВЛЕННЯ

---



**М. М. Ребало**

*кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри теорії та історії держави  
і права, конституційного права Академії  
Державної пенітенціарної служби України*

Проблеми, пов'язані із застосуванням інституту пробації задля підвищення ефективності протидії рецидивній злочинності та іншим негативним соціальним явищам, є актуальними в Україні. Це підтверджується заходами організаційно-правового характеру у сфері виконання покарань, які здійснюють уповноважені державні органи, та увагою до цього питання представників української науки. Так, Верховна Рада України ратифікувала основні міжнародні акти, які стосуються відбування покарань без позбавлення волі, та прийняла Закон України «Про пробацію» (далі – Закон). Кабінет Міністрів України також затвердив низку нормативно-розпорядчих актів для нормалізації функціонування кримінально-ви-

конавчої служби, в тому числі й пробації.

У попередні роки й зараз пробація була і є об'єктом наукової розробки багатьма вченими і практиками кримінально-виконавчого права та науки державного управління. Серед них слід назвати І. Богатирьова, Н. Севостьянову, С. Халимона, О. Шапоренка, Д. Ягунова, О. Янчука, І. Яковець й ін. Зазначені науковці досліджували пробацію в різних аспектах. Вона розглядалася як процес виправлення засуджених, або як форма соціально-правового впливу, спрямованого на корекцію їхньої поведінки, а також як засіб профілактики злочинності, і як міру ресоціалізації засуджених. Разом з тим дослідження системи державного управління пробацією поки залишається поза увагою на-

уковців та практичних працівників. Якраз цьому питанню і присвячена наша стаття.

Метою цієї статті є дослідження базисних елементів діючої системи державного управління пробацією та виявлення особливостей на сучасному етапі її розбудови.

Система державного управління є складним явищем. У зв'язку з цим існує багато поглядів стосовно цього поняття. Але у своїй більшості вони окреслюються навколо того, що в її основі лежать такі елементи: по-перше – це суб'єкти управління; по-друге – об'єктний склад; по-третє – управлінські процеси, які реалізуються через зв'язки між суб'єктами і об'єктами системи [1, с. 26].

Результати досліджень суб'єктної складової системи державного

управління у різних сферах суспільного життя засвідчують, що її структура створена відповідно до діючої системи органів державної виконавчої влади України. Вищий рівень займає Кабінет Міністрів України; середній – органи центральної виконавчої влади (міністерство, служба), а місцевий – територіальні органи управління (обласні, районні державні адміністрації) [2, с.18]. Оскільки пробація знаходиться під юрисдикцією Міністерства юстиції України, а це відносить її до гілки виконавчої влади, то можливість застосування такого підходу стосовно структурного аналізу державного управління цим інститутом є очевидною.

У частині 1 статті 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначені основні завдання, які покладаються на Уряд України. Серед них є такі, що відносяться й до пробації, а саме: вжиття заходів щодо охорони прав і свобод людини та громадянина; забезпечення політики у сферах зайнятості населення, його соціального захисту, охорони здоров'я, освіти (це стосується й засуджених); здійснення заходів щодо боротьби із злочинністю; розробка й виконання загальнодержавних програм розвитку різних сфер, в тому числі й виконання покарань. Відповідно до частини 2 статті 1 згаданого вище закону Кабінет Міністрів реалізує свою діяльність через галузеві міністерства та служби [3]. Отже, на підставі повноважень та місця в системі органів виконавчої влади Кабінет Міністрів України безумовно є найвищим органом державного управління пробацією, який спрямовує і координує міністерства, інші органи виконавчої влади, уповноважені забезпечити діяльність цього кримінально-виконавчого інституту.

Згідно з пунктом 4 частини 1 статті 2 Закону державну політику у сфері пробації здійснює відповідний орган виконавчої влади цен-

трального рівня. Проведені в останні роки системні зміни державного управління сферою виконання покарань вказують, що функції такого органу на сучасному етапі виконує Міністерство юстиції України (далі – Мін'юст). Це підтверджується й змістом завдань, які вказані у Положенні про Міністерство юстиції України, а саме: формування та реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації; здійснення наглядових, соціальних, виховних та профілактичних заходів щодо засуджених; забезпечення контролю за дотриманням прав людини і громадянина на стадії відбування покарання; здійснення міжнародно-правового співробітництва, в тому числі із питань пробації й інше [4]. Окрім того, у складі Мін'юсту утворено Департамент пробації, в якому структурно об'єднані Управління організації діяльності пробації, Управління моніторингу ефективності пробації, Управління ресоціалізації засуджених та адміністративних стягнень. В свою чергу у зазначених управліннях створені такі підрозділи: відділ альтернативних покарань та пробаційного нагляду; відділ пробаційних програм; відділ досудових заходів та пенітенціарної пробації; відділ аналізу, розвитку пробації та статистики; відділ взаємодії та інформаційного забезпечення пробації; відділ адміністративних стягнень у виді громадських та виправних робіт; відділ ресоціалізації засуджених. Отже, вказані вище структурні підрозділи здійснюють організаційну, координуючу, аналітичну, контрольну діяльність, яка реалізується за певними напрямками. Серед останніх слід назвати: по-перше, забезпечення альтернативних видів покарань; по-друге, організація пробаційного нагляду та пробаційного програмування; по-третє, реалізація досудових заходів та пенітенціарної пробації; по-четверте, сприяння розвитку пробації

та її інформаційного забезпечення й ін. Таким чином, на середньому рівні виконавчої влади державне управління здійснює Мін'юст через Департамент пробації, завдання та функції останнього характеризуються конкретністю та розгалуженістю напрямів управлінського впливу.

На місцевому рівні управлінська діяльність забезпечується Міжрегіональними управліннями з питань виконання кримінальних покарань та пробації Мін'юсту (далі – Міжрегіональне управління) [5]. Зазначений територіальний суб'єкт управління відповідно до наділених повноважень: організовує виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі; спрямовує діяльність підпорядкованих органів пробації щодо забезпечення захисту прав і свобод людини під час відбування покарання; координує та контролює діяльність підвідомчих підрозділів пробації; організовує фінансово-господарську діяльність підпорядкованих органів; планує та реалізує кадрову роботу та ін. [6]. Управлінська структура Міжрегіонального управління включає в себе керівника, заступників та керівного складу відділів (відділень) за функціональними напрямками роботи. Особливою рисою Міжрегіональних управлінь є те, що вперше в новітній історії функціонування органів управління виконанням покарань на місцевому рівні їм підпорядковані підрозділи, які розташовані на території декількох областей України. Наприклад, Центрально-Західне міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації утворено на базі відповідних управлінь у Вінницькій, Хмельницькій та Чернівецькій областях.

Найнижчою ланкою управління пробацією є органи міського та районного рівня. Відповідно до статті 18 Закону на зазначені підрозділи покладаються такі завдання: здійснення нагляду за

засудженими; виконання покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських робіт, виправних робіт; складання та реалізація пробаційних програм стосовно засуджених, звільнених від відбування покарання з випробуванням; проведення соціально-виховної роботи; підготовка до звільнення засуджених, які відбувають покарання у виді обмеження волі та позбавлення волі на певний строк й інше. Особливостями управлінської діяльності на міському та районному рівні є те, що вона забезпечується керівниками одноосібно. Отже, на місцевому рівні виконавчої влади управлінська система має ієрархічну структуру, в якій управлінські функції реалізуються посадовими особами Міжрегіональних управлінь та міських і районних органів пробації.

До іншої системної складової державного управління пробацією відноситься об'єкт впливу. Положення кримінально-виконавчого законодавства вказують на те, що в ході пробації об'єктами управління є персонал пробації, а також засуджені. Остання категорія осіб підлягає кримінально-виконавчому впливу, який має свої особливості, як за завданнями, так і методами реалізації. Внаслідок цього дослідження засуджених у якості об'єктів впливу, на нашу думку, є прерогативою науковців галузі кримінально-виконавчого права. Що ж стосується персоналу пробації, то він складається із осіб рядового і начальницького складу, спеціалістів та працівників, які працюють за трудовим договором [7]. Їх правовий та соціальний статус, умови проходження служби регулюються положеннями кримінально-виконавчого законодавства, законодавства про державну службу, а також законодавством про працю. Особливості правового регулювання кожної із вказаних вище категорій персоналу слід враховувати при

виборі форм і методів управлінського впливу. Крім того, персонал пробації, на нашу думку, має потребу в удосконаленні деяких сторін його фахової кваліфікації. Це обумовлюється тим, що у ст. 8 Закону визначені такі види пробації, як досудова, наглядова та пенітенціарна. Такий стан підтверджує потребу в оволодінні працівниками пробації навичками різних професій, наприклад, юриста, практичного психолога, соціального працівника, менеджера. На наш погляд, є два найбільш принагідні шляхи вирішення цієї проблеми: перший – здійснювати комплектування підрозділів пробації особами, які вже мають необхідну освіту та спеціальність; другий – готувати фахівців у навчальних закладах кримінально-виконавчої служби України. Схиляємося до другого шляху, оскільки навчання персоналу у спеціалізованому закладі та поетапне (службова практика, стажування) його введення в професію істотно сприятиме не тільки адаптації до проходження служби в підрозділах пробації, а й якості роботи із засудженими. Сутнісним є питання підвищення кваліфікації персоналу кримінально-виконавчої інспекції для пробації. Цей процес, на нашу думку, буде більш дієвим, якщо об'єднає в собі різні навчальні форми. Наприклад, поряд з курсами перепідготовки або підвищення кваліфікації, доцільно надавати персоналу сучасні знання під час проведення науково-практичних заходів. Отже, персонал як об'єкт державно-управлінського впливу має потребу в удосконаленні деяких сторін фахової кваліфікації, які обумовлені законодавством та особливостями службової діяльності в підрозділах пробації різного управлінського рівня.

Новелою діючого законодавства про пробацію є залучення до цього процесу волонтерів. Зазначена категорія осіб уповноважена сприяти проведенню нагляду за за-

судженими та належної соціально-виховної роботи (ст. 20 Закону). Правовий стан волонтерів у сфері пробації визначається Законом України «Про волонтерську діяльність» та актом Мін'юсту. Викладене вище визнає волонтерів як суб'єктів реалізації завдань пробації. Але ч. 3. ст. 20 Закону вказує на те, що волонтери здійснюють свої повноваження під керівництвом персоналу пробації [8]. Упродовж цього волонтери теж набувають статусу об'єкта управлінського впливу. Процеси управління волонтерською пробацією є поки недостатньо дослідженими, й тому в найближчій перспективі слід очікувати наукової розробки їх як об'єктів державно-управлінського впливу. Таким чином, об'єкт державного управління пробацією складається із персоналу і волонтерів, які за правовим статусом та способами його реалізації істотно різняться один від одного, що слід враховувати при формуванні механізму управлінського впливу.

Наступною складовою системою державного управління є зв'язки інформаційного характеру між її елементами. Досвід управлінської діяльності у сфері виконання покарань свідчить, що інформаційні зв'язки умовно можна поділити на формальні та неформальні. Формальні – здійснюються офіційно визначеними засобами. Частіше всього вони реалізуються через накази, розпорядження, інструкції, роз'яснення і таке інше (нормативні форми). Крім того, суб'єкти можуть передавати управлінську інформацію при проведенні різних організаційних заходів. Наприклад, під час засідань колегії, селекторних нарад, науково-практичних заходів, при проведенні занять у системі службової підготовки, на курсах підвищення кваліфікації (організаційні форми). Інформація знизу вгору може проходити через надання звітів про виконану роботу підлеглими підрозділами за певний

період часу або за виконання конкретного завдання, під час звітності керівників (наприклад, на засіданнях колегії), при проведенні комплексних або цільових перевірок нижчестоящих інстанцій вищестоящими тощо. Неформальні комунікації частіше всього виникають за ініціативою об'єктів управлінського впливу. В останні роки цьому процесу активно сприяють можливості Інтернету, через який до керівників різних рівнів надходить інформація про якість роботи управлінських ланок системи. Неофіційно інформація може отримуватися керівниками й під час проведення заходів індивідуально-виховного характеру. Отже, діючи у сфері виконання покарань система управлінських зв'язків дозволяє передавати та отримувати достовірну інформацію суб'єктами і об'єктами управлінської діяльності й оперативно на неї реагувати.

Проведений аналіз системи державного управління пробацією дає змогу визначити деякі її особливості: по-перше, суб'єктний склад діє на трьох управлінських рівнях, а саме: Кабінет Міністрів – вищий рівень, Мін'юст – центральний рівень, Міжрегіональні управління – місцевий рівень; по-друге, вперше в практиці державного управління сферою виконання покарань на місцевому рівні утворені Міжрегіональні управління (раніше – обласні); по-третє, серед об'єктів управлінського впливу виділені як персонал, так і волонтери пробації, останні є новелою у системі державного управління сферою виконання покарань; по-четверте, створює передумови для оптимальної реалізації управлінських функцій (організація, координація, стимулювання, контроль) та правових і організацій-

них управлінських форм; по-п'яте, утворена система, на нашу думку, буде сприяти ефективному використанню ресурсної бази (фінансів, матеріальних та інших засобів), необхідної для продуктивного функціонування пробації; по-шосте, дає можливість формальної та неформальної комунікації між суб'єктами та об'єктами управлінської системи.

Проведений аналіз утвореної системи державного управління пробацією та наведені висновки вказують на можливість подальшої наукової розробки, оскільки практика її функціонування в майбутньому безумовно поряд з позитивними виявить і негативні факти. Подолання останніх буде залежати не тільки від владних структур, а й від якості науково-дослідної роботи вчених та практичних працівників. ■

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. – К.: УАДУ, 1998. – 160 с.
2. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер'янов. – К.: Ін Юре, 1997. – 48 с.
3. Закон України про Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2014. – №20. – Ст. 619.
4. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 2 лип. 2014р. №228 // Офіційний вісник України. – 2014. – №54. – Ст.1455.
5. Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції: постанова Кабінету Міністрів України від 18 трав. 2016 р. №348 // Офіційний вісник України. – 2016. – №44. – Ст.1620.
6. Положення про управління Державної пенітенціарної служби України в м. Києві та Київській області: наказ Державної пенітенціарної служби України від 30 груд. 2011р. №645 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua>
7. Закон України про Державну кримінально-виконавчу службу України // Офіційний вісник України. – 2005. – №29. – Ст. 1697.
8. Закон України про пробацію // Офіційний вісник України. – 2015. – №17. – Ст. 445.