

Зливко С. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного, цивільного
та господарського права і процесу
Академії Державної пенітенціарної служби

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ВІДБОРУ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ КЕРІВНИКІВ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ

Анотація. У статті аналізуються особливості застосування адміністративних процедур відбору та призначення керівників пенітенціарної системи. Проаналізовано вимоги до кандидатів на керівні посади, які визначаються умовами проведення конкурсу. Подається авторське визначення поняття підбору управлінських кадрів пенітенціарної системи. На підставі аналізу міжнародних стандартів визначаються основні позиції щодо підбору керівного персоналу пенітенціарної системи, які включають різноманітне коло вимог.

Ключові слова: адміністративна процедура, управлінські кадри, керівник пенітенціарної системи, конкурсний відбір, персонал.

Постановка проблеми. В умовах проведення в Україні широкомасштабної адміністративної реформи, невід'ємною складовою частиною якої є формування оновленого, високопрофесійного, чесного й дієздатного персоналу управлінського апарату, велика увага приділяється процесу відбору керівних кадрів, виявленню й аналізу особливостей і умов здійснення цього процесу, а також розроблення та впровадження ефективної системи його супроводу на конкурсній основі.

Ефективність управлінського апарату органів і установ Державної кримінально-виконавчої служби з виконання покладених на них завдань багато в чому залежить від професіоналізму, компетентності, ініціативності їх керівного складу.

Питання покладання оновлених завдань діяльності пенітенціарної служби на коло службовців, сформоване за попередньої кримінально-виконавчої системи, є, на наш погляд, неефективним, адже реформи проводяться на запит суспільства й тоді, коли чітко відомо, що діяльність проводиться неякісно й потребує суттєвого оновлення. Такою неякісною цю діяльність роблять особи, які її здійснюють, а особливо управлінські кадри, які організують діяльність персоналу з виконання покарань і управляють нею (установлюють пріоритети, визначають шляхи її досягнення, оцінюють результати).

Дослідженню питань відбору на державну службу взагалі та службу до правоохоронних органів зокрема присвячені роботи таких учених і практиків, як В. Авер'янов, С. Бараш, С. Гречанюк А. Пилипенко, В. Малиновський, Н. Матюхіна та ін. Хоча кожен із них висвітлює окремі аспекти проблем професійного відбору до правоохоронних органів, є багато спільного в їхніх поглядах на ці проблеми.

Правові питання кадрового забезпечення Державної кримінально-виконавчої служби, аналіз обмежень і вимог щодо прийому та правове регулювання процедури відбору розкрито в працях таких учених, як А. Галай, О. Бондарчук, В. Кобзар.

Усе ж, незважаючи на доволі широкий спектр досліджень, присвячених питанням адміністративних процедур відбору та призначення, ті аспекти проблем, що стосуються відбору та призначення керівників пенітенціарної системи, залишаються не до кінця розкритими та потребують більш детального аналізу.

Метою статті є аналіз застосування адміністративних процедур відбору й призначення керівників пенітенціарної системи та вимог, які визначаються умовами проведення конкурсу на керівні посади, що є нагальною потребою сьогодення, пов'язаною з необхідністю формування високопрофесійних, чесних і патріотично налаштованих кадрів апарату управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Кадровий потенціал є важливим фактором ефективного проведення реформи. Із цього приводу в класичному джерелі проведення адміністративної реформи України 1998 р. зазначено, що реформування державної служби в Україні покликане забезпечити підбір і розстановку високопрофесійних, чесних і патріотично налаштованих кадрів апарату управління [1]. При цьому до сьогодні це завдання так і не виконане.

Пропонуємо поглянути, як ці положення відображені в сучасних актах концептуального рівня з напрямів публічної служби, реформи правоохоронних органів і безпосередньо пенітенціарної системи.

У сучасному джерелі, що визначає реформування держави Україна, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», аспект оновлення управлінських кадрів державних органів віднесений до вектора реформи безпеки, зокрема до питань реформи правоохоронної системи й 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 і 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 як оплачуваних суспільством публічних послуг із забезпечення безпеки, прав кожної особи, реалізації суспільних і державних очікувань;

– визначення сучасних принципів проходження служби, установлення принципово інших підходів до оцінювання досягнень роботи представників правоохоронних органів;

– застосування прозорої системи конкурсного відбору осіб на посади, нової системи відсіювання неефективного й дискредитованого кадрового складу [2].

Авторське бачення системи адміністративних процедур відбору та призначення керівників пенітенціарної системи ми сформуваємо на основі аналізу наукових монографій і праць дисертаційного рівня щодо різних елементів системи державної служби:

– А. Пилипенко відносить до системи формування персоналу правоохоронних органів положення ефективності функціонування та психологічного забезпечення [3, с. 70, 151];

– Н. Матюхіна оперує категоріями управління персоналом, соціальної роботи, безпеки життєдіяльності [4];

– А. Павлов ключовим чинником називає систему підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації та питання правового й соціального захисту [5, с. 106];

– О. Боднарчук відносить до питань формування персоналу пенітенціарної системи систему атестації [6, с. 107–108].

Як бачимо, різні дослідники розглядають питання адміністративних процедур формування персоналу то широко, включаючи терміни психології, життєдіяльності та фінансування, то навпаки, звужено, базуючись на питаннях добору кандидатів і відбору їх на службу.

Як ілюстрацію до 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 запитання, яким вимогам повинна відповідати особа, то методика відбору дозволяє визначити, хто з абітурієнтів більше відповідає цим вимогам.

2. Під час відбору персоналу потрібно мати на увазі і його професійний розвиток, адже питання відбору не означає лише заповнення посад низової та середньої ланки. Пошук здібних керівників потрібно здійснювати не ситуаційно й чекати розпорядження «зверху», а планувати. Тому слід затвердити підхід щодо розвитку персоналу.

3. Перед тим, як здійснювати підбір кандидатів на посади, потрібно проаналізувати стан роботи персоналу, чи потребує він зміни, доповнення, які конкретні сторони особистості працівників слід змінити, виправити.

4. Оптимальним рівнем роботи персоналу є максимальна його укомплектованість працівниками, яких можна вважати «ядром кадрів» [7, с. 103–104].

Нам імпонує запропонований підхід до питань бачення процедур відбору та призначення управлінських кадрів у загальній системі формування персоналу, хоча, на наш погляд, він охоплює не відзначені в такому разі категорії підготовки персоналу та його розвитку. Цей варіант виходить за межі безпосереднього відбору персоналу.

Таким чином, не знайшовши повністю відповідної нашим уявленням системи відбору управлінських кадрів пенітенціарної системи, сформуємо її 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 і спроможні досягати поставлених цілей і вирішення завдань щодо реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань як особисто, так і в якості керівників іншого персоналу.

Бачення складових частин такої діяльності наведемо на підставі сучасної монографічної праці, що видана у 2017 р.

Автор концепції формування персоналу спеціалізованої антикорупційної прокуратури Є. Вандін відносить до питань відбору персоналу такі процедурні елементи:

– розуміння сутності діяльності, для якої підбирається персонал;

– усвідомлення принципів відбору кадрів на підставі аналізу нормативно-правових актів про такий підбір;

– характеристики змісту процедури кадрового конкурсного відбору, оскільки саме конкурс нині визнається єдиним правильним підходом до призначення на посади осіб, яких наділено значними повноваженнями щодо виконання завдань і функцій держави [8, с. 87].

Отже, на наш погляд, процедури відбору 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.

Нині, коли питання відбору перейшли на рівень проведення конкурсів, досить просто поглянути, наскільки доречно проводиться аналіз вимог до персоналу перед його відбором і призначенням. Якщо в попередні часи це вимагало детальних соціологічних досліджень, то сьогодні ці питання поглинаються процедурою конкурсного відбору. Суто самі вимоги доречно дослідити в міжнародних засадах пенітенціарної діяльності.

Отже, якщо поглянути на вимоги до персоналу, зокрема до керівного, то Мінімальні стандартні правила поведінки з в'язнями вимагають [9, с. 28–30]:

– наявності 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 міжнародних і регіональних документів, інших положень, якими повинен керуватися тюремний персонал у своїй роботі й контактах з ув'язненими; б) прав і обов'язків тюремного персоналу під час здійснення ним своїх функцій, включаючи повагу до людської гідності всіх ув'язнених, і заборонених видів поведінки, зокрема катування й інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки чи покарання; в) охорони й безпеки, включаючи концепцію динамічної безпеки, застосування сили й засобів угамування й поведінки з агресивними правопорушниками, з належним урахуванням заповідних методів і методів розрядки ситуації (переговори й посередництво); г) надання першої допомоги, психосоціальних потреб ув'язнених і відповідної динаміки в тюремних умовах, а так само соціальної допомоги та сприяння, зокрема раннього виявлення проблем із психічним здоров'ям (правила 75–76);

– на посаду директорів тюремних установ треба призначати осіб, достатньо кваліфікованих у силу їхнього характеру, адміністративних здібностей, належної підготовки та досвіду, які знають мову, якою користуються в'язні (правила 79–80);

– кожний представник в'язничного персоналу повинен мати спеціальну фізичну підготовку, яка додатково підтримується (правило 82).

У подібному ключі вимоги до відбору персоналу характеризуються у Європейських пенітенціарних правилах [10]:

– бути здатними діяти в етичному контексті, у рамках якого визнається, що до ув'язнених необхідно ставитися гуманно та з повагою до невід'ємної гідності людини (правило 72.1);

– чітко усвідомлювати мету пенітенціарної системи, бути лідерами в кращому досягненні цієї мети (правило 72.2);

– своїм поведінням і виконанням своїх обов'язків завжди позитивно впливати на ув'язнених і викликати в них повагу (правило 75);

– мати належну підготовку (правило 76);

– новоприйнятий персонал мусить відповідати вимогам чесності, гуманності, володіти професійними навичками й особистою здатністю до виконання складної роботи (правило 77);

– персонал має бути відібраний і призначений на рівноправній основі, без дискримінації за будь-якою ознакою (статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, 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 стосунків і поведінки, які, з одного боку, отримуються в процесі підготовки й попередньої діяльності, а 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 й недискримінації. Також важливими є якості професійності та працездатності.

2. Наявність глибоких знань і навичок, що набуті під час освіти. Серед них:

– знання міжнародних і регіональних (європейських) документів пенітенціарного спрямування; національного законодавства й спеціальних політик діяльності для досягнення завдань пенітенціарних установ; інших положень, якими повинен керуватися тюремний персонал у своїй роботі й контактах з ув'язненими;

– усвідомлення мети пенітенціарної системи, спроможність планувати й залучати партнерів для кращого досягнення 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 поведіння, зокрема катування й інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведіння чи покарання;

– володіння навичками охорони й безпеки, включаючи концепцію динамічної безпеки, застосування сили й засобів угамування й поведіння з агресивними правопорушниками, з належним урахуванням запобіжних методів і методів розрядки ситуації (переговори й посередництво);

– наявність навичок надання першої допомоги, розуміння психосоціальних потреб ув'язнених, зокрема й раннє виявлення проблем із психічним здоров'ям.

3. Здатність діяти етично, справедливо та позитивно впливати на засуджених і персонал.

4. Управлінський персонал додатково повинен мати лідерські навички, досвід, уміння та якості менеджера.

5. Володіння мовою державної служби та побутового спілкування в певному регіоні (якщо засуджені відбувають покарання регіонально).

6. Добра фізична підготовка.

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

1. Оновлення відносин діяльності управлінських кадрів пенітенціарної системи є принциповим чинником проведення пенітенціарної реформи й застосування покращених адміністративних процедур до керівників пенітенціарної системи, що дозволить досягати принципово нових цілей, визначених у Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України, схваленій Кабінетом Міністрів України 13.09.2017 р.

2. Адміністративні процедури відбору та призначення управлінських кадрів нами бачаться в загальній системі формування персоналу, 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 і спроможні досягати поставлених цілей і вирішення завдань щодо реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань 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.

З огляду на сказане вище, актуальним є питання щодо вдосконалення та підвищення якості організації конкурсного відбору до державної служби, до призначення керівного персоналу пенітенціарної служби на основі сучасних наукових досягнень у галузі адміністративного права. Зокрема, потребують суттєвого уточнення умови конкурсу, які стосуються насамперед вимог до освіти, знань законодавства, професійної компетентності, спеціального досвіду роботи й особистісних якостей.

Література:

1. 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.
2. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: схвалено Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 17.12.2017).
3. Пилипенко А. Правові та організаційні засади формування і функціонування персоналу митних органів України: дис. ... канд. юрид. наук. Дніпропетровськ, 2007. 231 с.
4. Матюхіна Н. Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2002. 420 с.
5. Павлов А. Кадрове забезпечення митних органів України: організаційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2001. 211 с.
6. Боднарчук О. Кадрове забезпечення діяльності пенітенціарної системи в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2009. 300 с.
7. Галай А. Організаційно-правові засади формування та функціонування персоналу установ виконання покарання: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2003. 216 с.
8. Вандін С. Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 207 с.

9. Правила Манделы. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении обращения с заключенными / сост. А. Букалов. Харьков: ООО «Издательство права человека», 2015. 40 с.
10. Європейські пенітенціарні правила: Рекомендація № R (2006) 2 Комітету Міністрів Ради Європи. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_032/print1484059164763872 (дата звернення: 17.12.2017).

Зливко С. В. Особенности применения административных процедур отбора и назначения руководителей пенитенциарной системы

Аннотация. В статье анализируются особенности применения административных процедур отбора и назначения руководителей пенитенциарной системы. Проанализированы требования к кандидатам на руководящие должности, которые определяются условиями проведения конкурса. Подается авторское определение понятия подбора управленческих кадров пенитенциарной системы. На основании анализа международных стандартов определяются основные позиции относительно подбора руководя-

щего персонала пенитенциарной системы, которые включают разнообразный круг требований.

Ключевые слова: административная процедура, управленческие кадры, руководитель пенитенциарной системы, конкурсный отбор, персонал.

Zlyvko S. V. Peculiarities of using administrative procedures of choosing and appointing the heads of penitentiary system

Summary. Peculiarities of using administrative procedures of choosing and appointing the heads of Penitentiary System are analyzed in the article. Requirements to candidates for leading positions, which are determined by the conditions of carrying out by a competitive selection, are analyzed. Author's definition of a notion choosing of managerial staff of Penitentiary System is given. On the basis of the analysis of international standards the main positions concerning choosing leading staff of Penitentiary System, which include different requirements, are determined.

Key words: administrative procedure, managerial staff, head of Penitentiary System, competitive selection, personnel.