



С. В. Зливко*

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Прагнення України стати повноправним членом міжнародного співтовариства стало могутнім імпульсом до перегляду змісту і механізмів розбудови системи виконання кримінальних покарань. У зв'язку з цим основоположною метою державного управління в даній сфері стає реорганізація вітчизняної пенітенціарної системи і приведення її у відповідність до рекомендацій Європейських пенітенціарних правил.

Європейські стандарти пенітенціарної сфери мають конкретну управлінську спрямованість і встановлюють підвищені вимоги до персоналу органів та установ виконання кримінальних покарань. Саме формування якісного і професійного кадрового складу, адекватного вимогам Державної кримінально-виконавчої служби України, розглядається як важливе стратегічне завдання її реформування. З огляду на це важливим стає напрацювання соціально-правових основ кадрової політики державного управління в кримінально-виконавчій системі, уточнення її пріоритетів і механізмів реалізації.

Отже, актуальність теми обумовлена потребою вирішення теоретичних і практичних питань зміцнення кадрового потенціалу Державної кримінально-виконавчої служби України.

Проблемами кадрової роботи в сучасній Україні займалися такі науковці та практики, як: М. Ануфрієв, М. Каган, Ю. Кравченко, В. Кремень, В. Кузнецова, О. Смирнова та інші. На наш погляд, дослідженню наукових засад щодо кадрової роботи у пенітенціарних закладах значно більше, ніж зараз, приділялась увага саме у 70-80-ті роках минулого століття — серед таких вчених можна виділити А. А. Аксенова, Ю. І. Малишева, В. Г. Деева, З. А. Астемирова. Щодо системи пенітенціарної освіти України можна навести праці Г. О. Радова. Вже сьогодні регулярно з'являються з даного питання ґрунтовні праці В. М. Синьова, М. В. Клімова, які системно розглядають процес підготовки персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України. Окремі сторони кадрової діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України у своїх статтях розглядають А. О. Галай, В. І. Кривуша, Т. В. Кушнірова, М. О. Супрун, І. П. Закорко, С. І. Жевага та інші автори, питання підготовки персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України висвітлюються у працях керівництва Державного департаменту України з питань виконання покарань. Разом із тим, удосконалення нормативно-правової бази в пенітенціарній сфері потребує перегляду деяких, досі нез'ясованих щодо її організаційно-правових аспектів, наукових положень.

Тому мета дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу вітчизняного законодавства у пенітенціарній сфері розкрити деякі аспекти формування кадрової політики Державної кримінально-виконавчої служби України. Новизна роботи полягає в авторських пропозиціях щодо удосконалення організаційно-правових засад формування кадрової політики Державної кримінально-виконавчої служби України.

Сьогодні необхідним є новий погляд на визначення основних напрямів кадрової політики державного управління в кримінально-виконавчій системі, правового регулювання форм і методів кадрової роботи, у тому числі і в здійсненні внутрішньої організаційної діяльності щодо відбору, розстановки, закріплення, використання кадрів, їхнього навчання та виховання. Тому об'єктом нашого дослідження виступають суспільні відносини, що виникають в процесі кадрового забезпечення діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України, предметом — основні закономірності кадрової політики державного управління в Державній кримінально-виконавчій службі України; сутність, зміст і специфіка організаційно-правових напрямів кадрового забезпечення її діяльності та шляхи його вдосконалення.

Кадрова політика є особливою категорією, яку слід віднести до найважливішого елементу організації всієї службової діяльності будь-якого виду. Аналіз специфічних ознак, суттєвих для кадрового забезпечення Державної кримінально-виконавчої служби України, свідчить, що:



- По-перше, службова та виробнича діяльність у Державній кримінально-виконавчій службі України сьогодні забезпечується фахівцями понад 50-ти різних профілів і категорій. При цьому частина з них не перебуває на державній службі, хоча і виконує свої функції в державній організації, тому їхній правовий статус визначається законодавством України про працю (в основному це технічний та обслуговуючий персонал).

Слід констатувати, що без праці вільнонайманих працівників Державної кримінально-виконавчої служби України сьогодні неможливо забезпечити її нормальне функціонування. А реалізація пропозицій з демілітаризації служби під час реформування системи органів та установ виконання покарань призведе до подальшого зростання саме цієї категорії працівників.

- По-друге, у складі Державної кримінально-виконавчої служби України проходить службу атестований персонал, який має спеціальні службові звання. Його правове положення визначається нормами спеціального законодавства, тому вимоги до кандидатів на посади службовців Державної кримінально-виконавчої служби України можна умовно розділити на дві групи: загального і спеціального характеру. До загальних вимог слід віднести такі, що розповсюджуються на всі без винятку категорії державних службовців: наявність громадянства, стан здоров'я, що допускає належне виконання посадових обов'язків, володіння мовою, досягнення певного віку, наявність спеціальної освіти тощо.

Спеціальний характер мають вимоги, пов'язані з рівнем підготовки і кваліфікації працівника. Наприклад, це стаж роботи, вислуга років, наявність вчених ступенів і звань, належна фізична підготовка тощо. Проходження служби в Державній кримінально-виконавчій службі України є процесом безперервним, проте всі її основні етапи ретельно регламентовані. Без подібної регламентації, властивої будь-якому виду державної служби, важко забезпечити високий рівень організації та ефективності управлінської праці в цій сфері.

Крім того, у законодавстві закріплені спеціальні обмеження стосовно атестованого складу службовців Державної кримінально-виконавчої служби України та підстави їхнього притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Так, ст. 16 Закону України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України"¹ передбачає, що персонал Державної кримінально-виконавчої служби України зобов'язаний неухильно виконувати закони України, додержуватися норм професійної етики, гуманно ставитися до засуджених і осіб, узятих під варту. Жорстокі, нелюдські або такі, що принижують людську гідність, дії є несумісними зі службою і роботою в органах, установах виконання покарань та слідчих ізоляторах.

Особи рядового і начальницького складу та працівники кримінально-виконавчої служби, які виявили жорстоке ставлення до засуджених і осіб, узятих під варту, або вчинили дії, що принижують їхню людську гідність, притягуються до відповідальності згідно із законом.

У разі вчинення дій, зазначених у частині другій цієї статті, особа рядового чи начальницького складу або працівник кримінально-виконавчої служби підлягає звільненню зі служби (роботи), якщо до нього постановлено обвинувальний вирок суду, який набрав законної сили, або якщо протягом року за такі ж дії до нього вже було застосовано дисциплінарне стягнення.

- По-третє, загальною ознакою для всіх категорій працівників є те, що вони постійно або тимчасово виконують певні трудові функції в органах та установах Державної кримінально-виконавчої служби України в якості основної професії, отримуючи винагороду — таким чином, слід зазначити, що їхня діяльність носить відшкодувальний, професійний характер. Професіоналізм і компетентність є фундаментальними принципами функціонування державної служби, які розповсюджуються і на організацію службової діяльності персоналу органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України. Крім того, аналогічні вимоги до професійних якостей працівників містяться і в чинному трудовому законодавстві України.

Необхідно зазначити, що реалізація принципу професіоналізму є надзвичайно важливою щодо не атестованих працівників Державної кримінально-виконавчої служби України, адже саме вони залучаються до виробничо-господарської діяльності органів та

¹ Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23.06.2005 р., № 2713-IV // ВВР. — 2005. — № 30. — Ст. 409.



установ Державної кримінально-виконавчої служби України і таким чином виконують важливу роль у здійсненні виховного впливу на засуджених, хоча і не володіють стосовно останніх специфічними повноваженнями, властивими атестованому складу службовців.

Досліджуючи дане питання в 1964 р., А. Л. Ременсон вказував на необхідність розглядати обов'язковими вимоги, що висуваються до засуджених іншими посадовцями, які не входять до "адміністрації" виправної установи, в межах їхньої службової компетенції², що обумовлює висування вимог спеціального характеру і до цієї категорії кадрового складу Державної кримінально-виконавчої служби України.

Таким чином, на наш погляд, *під кадрами Державної кримінально-виконавчої служби України слід розуміти всю сукупність штатного складу осіб, які виконують службово-трудова функції в її органах і установах на професійній основі і отримують за це грошову винагороду, а також наділені в межах своєї компетенції правом ухвалювати рішення у сфері оперативно-службової і виробничо-господарської діяльності і нести відповідальність за їхнє належне виконання.*

Слід зазначити, що запропоноване визначення не суперечить чинному законодавчому визначенню "персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України", згідно з яким "до персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України належать особи рядового і начальницького складу, спеціалісти, які не мають спеціальних звань, та інші працівники, які працюють за трудовими договорами в Державній кримінально-виконавчій службі України.

Служба в Державній кримінально-виконавчій службі України є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України".

Кадрова політика в галузі державного управління в кримінально-виконавчій системі виступає одним зі складових елементів соціального управління у сфері забезпечення виконання кримінальних покарань, а її організаційно-правові, соціально-психологічні і економічні механізми є цілком певними засобами управлінської дії. Ключовими елементами кадрової політики є концепція і стратегія управління персоналом.

В загальному значенні під "концепцією управління персоналом" розуміється система теоретико-методологічних поглядів на розуміння і визначення суті, змісту, цілей, завдань, критеріїв, принципів і методів управління персоналом, а також організаційно-практичних підходів до формування механізму її реалізації в конкретних умовах функціонування організації³.

Поняття "стратегічне управління" активно використовується в сучасній літературі з теорії управління і в загальному значенні означає вжиття широких, тривалих заходів або такого ж роду підходу до управління.

У загальному значенні поняття "стратегічне управління кадрами Державної кримінально-виконавчої служби України" можливо визначити як управління, що спирається на людський потенціал, який є основою пенітенціарної системи та орієнтує діяльність не тільки на задоволення суспільних інтересів, а й на реалізацію завдань кримінально-виконавчої політики, врахування прав і свобод осіб, які відбувають покарання. Подібний підхід ґрунтується на визнанні кадрів основним ресурсом системи і пов'язаний зі здійсненням управління на вищому рівні.

Кадрова політика Державної кримінально-виконавчої служби України є інституційним утворенням і має під собою (з погляду системного підходу) організаційну, правову, соціально-психологічну та економічну основи.

Організаційна основа кадрової політики розглядається нами як система суб'єктів державного управління кадровими процесами в Державній кримінально-виконавчій службі України зі встановленим законодавством обсягом їхніх повноважень і визначенням основних функцій.

Правову основу кадрової політики утворює сукупність нормативних і нормативно-методичних актів у сфері кадрового забезпечення діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України.

² Ременсон А. Л. Теоретические вопросы исполнения лишения свободы и перевоспитания заключенных: Дисс... докт. юрид. наук: 12.00.08. — Томск, 1964. — С. 95.

³ Управление организацией: Учебник / Под ред. А. Г. Поршнева, З. П. Румянцевой, Н. А. Саломатина. — М.: Норма, 1999. — С. 372.



Слід зазначити, що правове регулювання проходження служби в пенітенціарній системі в сучасних умовах покликане забезпечити не стільки юридичне закріплення порядку організації проходження служби, хоча останнє є також надзвичайно важливим, але і визначити динаміку, напрямки змін і розвитку Державної кримінально-виконавчої служби України, тобто повинне відображати концептуальні засади такого розвитку.

Соціально-психологічна основа кадрової політики Державної кримінально-виконавчої служби України, поряд з організаційною і правовою, виконує не менш важливу роль в організації управління кадровими процесами.

До числа основних завдань соціально-психологічного забезпечення кадрової діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України слід, на наш погляд, віднести наступні основні напрями як внутрішнього, так і зовнішнього характеру: по-перше, визначення і підвищення компетенції службовців та організацію управління їхньою компетенцією на макро- і мікрорівнях; по-друге, соціально-психологічну адаптацію службовців до роботи в нових умовах; по-третє, підвищення рівня соціально-психологічної оцінки населенням процесу функціонування Державної кримінально-виконавчої служби України.

Економічну основу кадрової політики утворює комплекс бюджетних, податкових, інвестиційних та інших фінансових правовідносин, що виникають в процесі службово-трудової діяльності працівників Державної кримінально-виконавчої служби України.

Відповідно, економічну основу кадрової політики складає система заходів двох різновидів: по-перше, в частині впливу службово-трудової діяльності кадрового складу Державної кримінально-виконавчої служби України на стан її виробничо-господарської діяльності, що і обумовлює розрахунок економічних показників щодо потреб у кадрах тієї або іншої спеціальності; по-друге, в частині рішення питань оплати праці і матеріального стимулювання трудової діяльності в Державній кримінально-виконавчій службі України.

У зв'язку з розширенням діапазону кадрової діяльності до відповідних суб'єктів пред'являються нові, підвищені вимоги, що, на наш погляд, зумовлює реалізацію цілей і задач кадрової політики Державної кримінально-виконавчої служби України на основі комплексного підходу в наступних основних напрямках правового регулювання внутрішньоорганізаційної діяльності:

1. Створення умов для формування і нормативне закріплення єдиних вимог до персонального (кадрового) складу Державної кримінально-виконавчої служби України як працівників правоохоронних органів.

Слід зазначити, що статус персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України у найбільш загальному вигляді закріплений у Законі України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України" (розділи 3-5). Проте, серед норм цього Закону дотепер збережені подвійні орієнтири, зокрема відсилки до Закону України "Про міліцію". Так, зокрема, п. 5 ст. 23 Закону України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України", зазначає, що на осіб рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої служби поширюються дія ст. ст. 22 і 23 Закону України "Про міліцію"⁴, а також порядок і умови проходження служби та грошового забезпечення, передбачені для працівників органів внутрішніх справ. На працівників кримінально-виконавчої служби поширюються умови оплати праці, передбачені для працівників органів внутрішніх справ, які не мають спеціальних звань. Теж саме стосується пенсійного забезпечення, застосування сили тощо. Такий підхід не сприяє виробленню єдиних стандартів діяльності персоналу та в певній мірі говорить про двоякість його статусу.

Європейський досвід свідчить, що робота у в'язниці вимагає унікальної комбінації особистих якостей і технічної майстерності. Тюремний персонал повинен володіти особистими якостями, які дозволяють йому поводитись неупереджено, гуманно і справедливо зі всіма ув'язненими, зокрема і з небезпечними. З цього виходить, що необхідно мати чіткий процес набору і відбору кадрів, що дозволяє набирати на роботу в заклад лише тих осіб, які володіють потрібними якостями. Тільки за наявності такого персоналу роботу у в'язниці можна буде розглядати як професію⁵.

⁴ Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р., № 565-XII // ВВР. — 1991. — № 4. — Ст. 20.

⁵ Иванов К. П. Тюрма в Европе. — М: Изд-во ЗКСМО-Пресс, 2002. — С. 65.



На нашу думку, реформування кримінально-виконавчої системи України повинно відбуватися в напрямку зближення України з європейськими системами виконання покарань, оскільки сучасний правовий статус достатньо повно відображає різні аспекти діяльності відповідного персоналу як самостійної окремої спеціальної служби. З цієї позиції видаються хибними намагання зміни статусу служби і додаткових переходів до інших управлінських систем (мова йде про намагання передачі Державної кримінально-виконавчої служби України до Міністерства юстиції України). На наш погляд, це призведе до серйозних деформацій, які в результаті можуть призвести до подвійності статусу персоналу.

За даними нашого дослідження, 85 % респондентів з числа практичного персоналу установ та органів Державної кримінально-виконавчої служби України вважає, що передача Державної кримінально-виконавчої служби України до Міністерства юстиції України негативно позначиться на стані службової діяльності відповідних підрозділів. На нашу думку, в умовах певної невизначеності, саме закріплення статусу персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України в рамках єдиних вимог до працівників правоохоронних органів дозволить забезпечити розуміння суті здійснюваних перетворень і зорієнтувати службовців щодо їх характеру, цілей і задач.

2. Розвиток єдиної державної системи професійної підготовки фахівців різних профілів для роботи в установах та органах кримінально-виконавчої системи України.

Про особливу значущість цього напрямку свідчить і той факт, що в даний час намітилася тенденція до омолодження кадрового складу співробітників. Крім того, спостерігається стійке зниження частки юристів серед співробітників кримінально-виконавчої системи України.

Якщо проаналізувати тенденції підготовки фахівців кримінально-виконавчої системи України, то відзначається зменшення кількості фахівців пенітенціарної справи з вищою освітою (а тим більше, з фаховою). Цьому сприяло в значній мірі припинення діяльності єдиного профільованого навчального закладу вищої освіти з підготовки персоналу пенітенціарної системи — Київського інституту внутрішніх справ при Національній академії внутрішніх справ України. Відсутність централізованої бази підготовки спеціалістів кримінально-виконавчої системи з вищою профільною освітою частково зумовила проблему якості персоналу кримінально-виконавчої системи, негативно позначилося і на діяльності означеної системи в цілому. Дійсно, проведено набори на навчання за відповідними навчальними програмами в невідомчих вищих навчальних закладах. Проте така освіта не може дати повноцінної уяви про сутність роботи у виправних установах.

Поліпшення професійної підготовки кадрів, як в учбових закладах, так і в самих органах і установах кримінально-виконавчої служби, є найважливішою стратегічною задачею її реформування.

Крім того, на наш погляд, на часі є питання створення спеціального навчального закладу з підготовки фахівців цивільних служб органів та установ кримінально-виконавчої служби (технічних працівників, психологів та ін.).

3. Посилення соціально-правової захищеності персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України.

Реалізація планів подальшого розвитку і зміцнення Державної кримінально-виконавчої служби України неможлива без урахування необхідності задоволення соціальних потреб особового складу, в першу чергу пов'язаних із закріпленням системи матеріальних гарантій служби: забезпечення службовців житлом, гідною заробітною платнею, пенсією, матеріального забезпечення членів сімей персоналу у разі смерті або загибелі останніх.

*Стаття рекомендована до друку методичною Радою Чернігівського юридичного
коледжу Державного департаменту України з питань виконання покарань
(протокол № 4 від 21 квітня 2008 року)*

