

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ КАДРІВ ДЛЯ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

**Зливко С. В.,**

*доктор юридичних наук,  
професор кафедри адміністративного,  
цивільного та господарського права і процесу  
юридичного факультету  
Академії Державної пенітенціарної служби*

**Сикал М. М.,**

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

У статті проведено аналіз сучасного стану нормативно-правового забезпечення формування кадрів для пенітенціарної системи України та визначено особливості процесу добору кадрів для Державної кримінально-виконавчої служби України. Персонал пенітенціарної системи є основним елементом у реалізації кримінально-виконавчої політики України та знаходиться у специфічному колі відносин, що вимагає його особливої та належної підготовки, а також високої професійності під час виконання покарань. Створення потужного кадрового потенціалу Державної кримінально-виконавчої служби України залежить від якості нормативно-правового забезпечення організації процесу формування кадрів для неї. Питання нормативно-правового забезпечення формування кадрів для пенітенціарної системи України є актуальними й важливими, оскільки від них залежить ефективність діяльності системи виконання покарань у цілому. На підставі проведеного аналізу визначено нормативно-правове забезпечення як діяльність органів державної влади з приводу надання юридично закріплених норм права з метою врегулювання та належної регламентації певного виду діяльності, а також встановлення механізму її регулювання, враховуючи реалії сьогодення. На підставі порівняльного аналізу кваліфікаційних рамок та компетентностей, якими повинен володіти студент на першому рівні вищої освіти освітнього ступеня «бакалавр», з'ясовано, що основні положення Дублінських дескрипторів були імплементовані в національне законодавство України задля забезпечення процесу інтеграції до європейської спільноти. Вони стали підґрунтям новітньої вищої освіти, а також вони визначили чіткі компетенції, якими повинен оволодіти студент для отримання певного кваліфікаційного рівня з метою подальшої їх реалізації на практиці.

**Ключові слова:** пенітенціарна система, нормативно-правове забезпечення, персонал, формування кадрів.

---

**Постановка проблеми.** Безумовно, зміни в кримінально-виконавчій системі пов'язані з радикальними перетвореннями в українському суспільстві та державі, зокрема з ліквідацією Державної пенітенціарної служби України та покладанням її завдань і функцій щодо реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації на Міністерство юстиції України. Подальші спроби реформування пенітенціарної системи окреслили низку управлінських проблем, що виникли в процесі формування та організації діяльності персоналу установ і органів, які виконують кримінальні покарання. За час перебування пенітенціарної системи у підпорядкуванні Міністерства юстиції України ці проблеми додатково ускладнились. Це відображається в зниженні рівня професіоналізму, зростанні порушень законності персоналом органів і установ виконання покарань (далі – персонал), посиленні процесів професійної деформації. Ці та інші явища висувують на перший план питання щодо: 1) необхідності вдосконалення роботи з персоналом; 2) забезпечення науково-практичної обґрунтованості кадрових рішень керівників; 3) оптимізації діяльності управлінських апаратів, що працюють із персоналом; 4) удосконалення нормативно-правового забезпечення процесу формування кадрів для пенітенціарної системи України.

Актуальність вибраної теми дослідження зумовлена необхідністю створення оптимального організаційно-правового механізму управління персоналом пенітенціарної системи, який буде забезпечувати комплексний підхід до вирішення проблем формування та ефективного використання «людського фактора». Для установ і органів пенітенціарної системи вирішення питань формування якісного кадрового складу є винятково важливим, оскільки Державна кримінально-виконавча служба України є елементом правоохоронної системи, що здійснює державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації.

Окремі аспекти нормативно-правового забезпечення формування кадрів для кримінально-виконавчої системи в різні періоди її становлення були предметом дослідження таких учених: Р.В. Алієва, Є.Ю. Бараша, О.Г. Боднарчука, А.О. Галая, С.К. Гречанюка, К.В. Муравйова, Н.О. Мельникової, В.А. Понікарова, В.Ф. Пузирного, Д.В. Ягунова. Однак на тлі останніх організаційно-структурних змін у пенітенціарній системі дослідження питань нормативно-правового забезпечення формування кадрів для кримінально-виконавчої системи не проводились.

**Мета статті** – проаналізувати сучасний стан нормативно-правового забезпечення формування кадрів для пенітенціарної системи України та визначити особливості його процесу.

**Виклад основного матеріалу.** Суть нормативно-правового забезпечення полягає в наявності чітко регламентованої послідовності нормативних актів у певній сфері. Поняття забезпечення можна розглядати як цілеспрямований процес надання вмотивованих підстав для здійснення будь-якого виду діяльності. Нормативний складник передбачає закріплення відповідних актів у системі законодавства згідно з порядком їх прийняття. Правовий аспект потрібно розглядати як процес прийняття даних норм із дотриманням законності та з недопущенням порушень основних прав і свобод людини. Саме тому нормативно-правове забезпечення потрібно розглядати як діяльність органів державної влади з прийняття норм права з метою належної регламентації певного виду діяльності, виходячи з реалій сьогодення.

Процес формування кадрів передбачає створення та розвиток кадрового потенціалу, є багатограним та має певні етапи його здійснення, які впливають із встановлених нормативних актів та інших офіційно затверджених джерел. Кадровий потенціал можна визначити як набір професійних якостей, знань, умінь та навичок, які сприяють максимально ефективній діяльності працівника. Аналіз наукової літератури щодо поняття формування кадрів дає змогу визначити його як цілеспрямований процес надання теоретичних знань та практичних умінь і навичок, урахувавши специфіку суб'єкта підготовки. Означений процес має на меті сформувати професійно підготовлену особистість, яка матиме належні якості та в перспективі зможе ефективно виконувати поставлені завдання, забезпечуючи досягнення цілей організації. Таким чином, нормативно-правове забезпечення формування кадрів для пенітенціарної системи України – це діяльність нормотворців щодо створення правових актів, що будуть регулювати процес формування кадрів, зокрема механізми, методи, форми та засоби реалізації даного процесу на практиці. Формування кадрів для пенітенціарної системи України – це багатоаспектний процес підготовки фахівців для роботи в органах та установах виконання покарань.

Основними нормативно-правовими актами, які забезпечують реалізацію механізмів формування кадрів для Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВС України), є Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», Положення про організацію професійної підготовки осіб рядового та начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України та Положення про проходження первинної професійної підготовки та підвищення кваліфікації особами рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України. Перший правовий акт є загальним описом досліджуваного процесу. Положення про організацію професійної підготовки осіб рядового та начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України встановлює поняття професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу ДКВС України, види навчання, за допомогою яких реалізується процес формування кадрів для ДКВС України. Також дане Положення описує порядок управління системою професійної підготовки з визначенням відповідних органів та їхніх повноважень у даній сфері, встановлює порядок перевірки організації професійної підготовки персоналу пенітенціарної системи України [1]. Положення про проходження первинної професійної підготовки та підвищення кваліфікації особами рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України визначає порядок та умови проходження первинної професійної підготовки й підвищення кваліфікації особами рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби [2].

Зазначимо, що для підготовки кадрів ДКВС України може створювати відповідні навчальні заклади, а також організовувати підготовку фахівців у інших навчальних закладах на договірній основі [3]. Однак, на нашу думку, освітні заклади, що займаються підготовкою кадрів для кримінально-виконавчої системи, є однією з небагатьох ланок у забезпеченні формування кадрів для пенітенціарної системи, яку не можна виводити за межі ДКВС України. Це зумовлено специфікою підготовки фахів-

ців для пенітенціарної системи, зокрема поглибленим вивченням спеціальних дисциплін, таких як «Кримінально-виконавче право», «Оперативно-розшукова діяльність», «Пенітенціарна психологія», «Пенітенціарна педагогіка», «Охорона праці засуджених», «Економічна діяльність підприємств установ виконання покарань» та інші. Саме тому виникає також потреба в закріпленні статусу відомчого вищого навчального закладу в спеціальному законі про пенітенціарну систему.

Нині в структурі ДКВС України існує система закладів освіти, які займаються безпосередньо профільною підготовкою фахівців для пенітенціарної системи України, а саме: Академія Державної пенітенціарної служби, Білоцерківський центр підвищення кваліфікації персоналу, Дніпровський центр ПКП ДКВС України та Хмельницький центр ПКП ДКВС України [4].

У Законі України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» також зазначено, що процес формування кадрів для ДКВС України здійснюється відповідно до законодавства про освіту, яке у свою чергу включає Конституцію України, Закон України «Про освіту», Закон України «Про вищу освіту», Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність», та до інших нормативно-правових актів, міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку. Основний Закон є підґрунтям для функціонування системи освіти України, адже стаття 59 гарантує, що кожен має право на освіту: громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі [5]. Дане право є базовим для реалізації діяльності в галузі формування кадрів не тільки для пенітенціарної системи України, а й усіх сфер реалізації людиною свого потенціалу та можливостей під час отримання нових знань, умінь та навичок. Інші перелічені нормативні акти спрямовані на реалізацію означеного права та забезпечують механізми регулювання діяльності уповноважених органів виконавчої влади у процесі здійснення освітнього процесу.

Закон України «Про освіту» визначає, що освіта – це основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави. Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня народу, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями. Освіта в Україні ґрунтується на засадах гуманізму, демократії, національної свідомості, взаємоповаги між націями і народами. Згаданий закон визначає державну політику в галузі освіти, основні принципи освіти, органи управління освітою, державні стандарти освіти, її наукове і методичне забезпечення, встановлення національної рамки кваліфікації, а також систему освіти (зокрема, дошкільну, загальну середню, позашкільну, професійно-технічну та вищу освіту) та умови функціонування навчальних закладів на відповідних рівнях; учасників освітнього процесу, їхні права та обов'язки; фінансово-господарську діяльність, матеріально-технічну базу навчальних закладів. Також даний Закон визначає аспекти міжнародного співробітництва у державній системі освіти та встановлення відповідальності за порушення законодавства про освіту [6]. Отже, означений нормативно-правовий акт є загальним та основним, що регулює сферу надання всіх освітніх послуг в Україні.

Закон України «Про вищу освіту» встановлює основні правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти, створює умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу із закладами вищої освіти на принципах автономії закладів вищої освіти, поєднання освіти з наукою та виробництвом з метою підготовки конкурентоспроможного «людського капіталу» для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях. Зазначений закон має спеціалізоване призначення щодо регулювання та визначення державної політики у сфері надання вищої освіти; визначає рівні, ступені та кваліфікації вищої освіти (зокрема, початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти, перший (бакалаврський), другий (магістерський), третій (освітньо-науковий, освітньо-творчий) та науковий рівні), стандарти освітньої діяльності (тобто сукупність мінімальних вимог до кадрового, навчально-методичного, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення освітнього процесу закладу вищої освіти і наукової установи) та вищої освіти (сукупність вимог до змісту та результатів освітньої діяльності закладів вищої освіти й наукових установ за кожним рівнем вищої освіти в межах кожної спеціальності), систему вищої освіти та органи управління даною сферою, їх права, повноваження та обов'язки; систему забезпечення якості вищої освіти (внутрішню, зовнішню, а також забезпечення якості діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти і незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти); правовий статус, типи, основні завдання, принципи діяльності, права та обов'язки закладу вищої освіти; суб'єктів, які здійснюють управління закладом вищої освіти, їхні права та обов'язки; умови прийому, відрахування, переривання навчання, поновлення і переведення здобувачів вищої освіти; форми організації освітнього процесу та форми навчання; категорії учасників освітнього процесу, засади, права та обов'язки їхньої діяльності; організацію, мету та завдання наукової, науково-технічної, мистецької та інновацій-

ної діяльності в закладах вищої освіти як основу розвитку здобувачів і створення перспектив удосконалення системи освітньої діяльності у галузі вищої освіти; аспекти міжнародного співробітництва держави в даній галузі, а також державний та громадський контроль у сфері вищої освіти [7]. Закон України «Про вищу освіту» є основним у діяльності закладів вищої освіти, тому відіграє важливу роль у системі формування персоналу пенітенціарної системи України.

Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» визначає: правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку науково-технічної сфери, створює умови для наукової і науково-технічної діяльності забезпечення потреб суспільства і держави в технологічному розвитку; статус суб'єктів наукової та науково-технічної діяльності; державні гарантії діяльності вчених та наукових працівників; повноваження суб'єктів державного регулювання та управління у сфері наукової та науково-технічної діяльності, його форми та методи [8]. Означений закон не менш важливий, адже є запорукою успішного розвитку науки під час діяльності наукових працівників, які у свою чергу надають теоретичні та практичні навички здобувачам вищої освіти та стимулюють їх до наукової діяльності, що є важливим фактором підготовки кваліфікованих фахівців не тільки для кримінально-виконавчої системи, а й для будь-якої галузі.

Щодо міжнародного співробітництва в галузі освіти, то воно сприяє здійсненню його реформування з метою інтеграції України до європейської спільноти та удосконалення якості надання освітніх послуг, що у свою чергу є фактором створення потужного кадрового потенціалу та конкурентоспроможних фахівців на міжнародному рівні. На нашу думку, основним документом, який започаткував процес створення міжнародних зв'язків у галузі вищої освіти, є Дублінські дескриптори – це загальний опис типових очікуваних досягнень та здатності випускника для кожного циклу (рівня) вищої освіти. Як відомо, вища освіта включає три цикли навчання – бакалавр, магістр та аспірант (доктор) відповідно [9, с. 47]. На їх основі сформувались Рамки кваліфікації вищої освіти в Європейському Союзі.

Чітким прикладом упровадження даних дескрипторів є прийнятий у 2014 році Закон України «Про вищу освіту». У ньому важливим є другий розділ «Рівні, ступені та кваліфікації вищої освіти» [7]. Також одним з основних документів є Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національної рамки кваліфікації», яка визначає рівні кваліфікації та компетентності, в разі здобуття яких призначається певний ступінь освіти [10]. Доречним буде порівняти положення вищезазначеної постанови з положеннями Дублінських дескрипторів задля встановлення відповідності та визначення стану впровадження згаданих рівнів кваліфікації в законодавство України. Порівняймо освітньо-кваліфікаційні рівні першого циклу вищої освіти (кваліфікація бакалавр) (Таблиця 1).

Таблиця 1

**Порівняння положень Національної рамки кваліфікації з Дублінськими дескрипторами**

<b>Дублінські дескриптори</b>	<b>Національна рамка кваліфікації</b>
«знання і розуміння»: забезпечуються і підтримуються за посередництвом передової навчальної літератури і шляхом ознайомлення з новітніми знаннями у певній сфері навчання [11, с. 25];	спеціалізовані концептуальні знання, набуті в процесі навчання та/або професійної діяльності на рівні новітніх досягнень, які є основою для оригінального мислення та інноваційної діяльності, зокрема в контексті дослідницької роботи;
«застосування знань і розуміння»: демонструються через розробку і підтримку аргументів [11, с. 26];	розв'язання складних задач і проблем, що потребує оновлення та інтеграції знань, часто в умовах неповної/недостатньої інформації та суперечливих вимог;
«формування суджень»: передбачає збір та інтерпретацію відповідних даних [11, с. 26];	провадження дослідницької та/або інноваційної діяльності;
«комунікація»: здатність до обміну інформацією, ідеями, проблемами та їх рішеннями [11, с. 26–27];	зрозуміле і недвозначне донесення власних висновків, а також знань та пояснень, що їх обґрунтовують, до фахівців і не фахівців, зокрема до осіб, які навчаються;
«уміння навчатися»: розвинуте до такої міри, за якої можливе здійснення навчання з високим рівнем самостійності [11, с. 27];	відповідальність за розвиток професійного знання і практик, оцінку стратегічного розвитку команди та здатність до подальшого навчання, яке значною мірою є автономним та самостійним;
інші кваліфікаційні рамки в залежності від особливостей вищої освіти в країні.	критичне осмислення проблем у навчанні та/або професійній діяльності та на межі предметних галузей використання іноземних мов у професійній діяльності [10].

Проаналізувавши наведену в таблиці інформацію, можемо дійти висновку, що положення згаданих документів є подібними та збігаються за смисловим аспектом.

Отже, порівнюючи кваліфікаційні рамки та компетентності, якими повинен володіти студент на першому рівні вищої освіти освітнього ступеня «бакалавр», можемо констатувати, що основні положення Дублінських дескрипторів були імплементовані в національне законодавство України задля забезпечення процесу інтеграції до європейської спільноти. На нашу думку, Дублінські дескриптори стали підґрунтям для формування новітньої вищої освіти. Визначення чітких компетенцій, якими повинен володіти студент, сприятиме розумінню здобувачами саме того переліку навичок, які їм необхідно розвивати на шляху отримання певного кваліфікаційного рівня з метою подальшої їх реалізації на практиці.

**Висновки.** Проаналізувавши сучасний стан нормативно-правового забезпечення формування кадрів для пенітенціарної системи, можна стверджувати, що воно є важливим елементом створення потужного кадрового потенціалу ДКВС України та має деякі особливості в аспекті забезпечення реалізації механізму формування кадрів. Основними нормативно-правовими актами, що регулюють формування кадрів для пенітенціарної системи України, є Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», Положення про організацію професійної підготовки осіб рядового та начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України та Положення про проходження первинної професійної підготовки та підвищення кваліфікації особами рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України. Також вагоме значення має законодавство в освітній діяльності: Закони України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про наукову та науково-технічну діяльність», міжнародні акти тощо.

Дослідивши особливості процесу формування кадрів для ДКВС України, можна стверджувати, що він є складним та передбачає цілеспрямоване надання професійних якостей працівнику для забезпечення ефективного виконання покладених на нього обов'язків. Основними завданнями процесу формування кадрів є забезпечення належної якості освіти в означеній сфері, що охоплює підготовку фахівців, які відповідатимуть вимогам прийняття на службу, будуть морально та психологічно готовими до виконання покладених на них обов'язків, а також будуть наділені рисами, необхідними під час реалізації встановлених завдань.

---

#### **Zlyvko S., Sykal M. Regulatory support of personnel selection for the penitentiary system of Ukraine**

Analysis of the current state of regulatory support of personnel selection for the Penitentiary System of Ukraine is maintained in the article. The peculiarities of headhunting process for the State Criminal and Executive Service of Ukraine are defined. The personnel of the Penitentiary System is considered to be a key element in implementation of Ukraine's penal policy. It is in a specific range of relations that requires its special and proper training, as well as high professionalism while executing sentences. Creation of a powerful workforce capacity of the State Criminal and Executive Service of Ukraine depends on the quality of regulatory support of personnel selecting. Issues concerning regulatory support of personnel selection for the Penitentiary System of Ukraine are relevant and important, since the effectiveness of the Penal System functioning depends on them in general. On the basis of the conducted analysis, regulatory support is defined to be an activity of public authorities regarding the provision of legally established rules of law for the purpose of properly regulating a certain type of activity, as well as establishing a mechanism for its regulation, taking into account the present day realities. Based on a comparative analysis of qualifications frameworks and competencies that a student at the first bachelor's level of higher education must have, it has been established that the main provisions of Dublin Descriptors had been implemented in the national legislation of Ukraine in order to ensure the process of integration into the European community. They have become the foundation for advanced higher education, and they also have identified clear competencies that a student must acquire in order to obtain a certain qualification level for their further implementation in practice.

**Key words:** penitentiary system, regulatory support, personnel, personnel selection.

---

#### **Література:**

1. Про затвердження Положення про організацію професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України : Наказ Міністерства юстиції України від 08.09.2015 р. № 1675/5. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1088-15> (дата звернення: 11.09.2019)

2. Про затвердження Положення про проходження первинної професійної підготовки та підвищення кваліфікації особами рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України : Наказ Міністерства юстиції України від 26.12.2018 р. № 4091/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-18> (дата звернення: 11.09.2019).
3. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23.06.2005 р. № 2713-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15> (дата звернення: 11.09.2018).
4. Державна Кримінально-виконавча служба України : навчальні заклади. URL: <http://www.kvs.gov.ua> (дата звернення: 05.09.2019).
5. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.09.2019).
6. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 08.09.2019).
7. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 08.09.2019).
8. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 р. № 848-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19> (дата звернення: 08.09.2019).
9. Артёмов І.В., Шершун А.В., П'ясецька-Устич С.В. Інновації у вищій освіті: глосарій термінів і понять ; за ред. І.В. Артёмова. Ужгород : ПП «АУТДОР–ШАРК», 2015. 160 с.
10. Про затвердження Національної рамки кваліфікації : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 р. № 1341. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF> (дата звернення: 10.09.2018).
11. Захарченко В.М., Парменова Д.Г. Рамки кваліфікацій: призначення, розроблення та впровадження: тренінг-курс. 2016. 90 с. URL: [http://onma.edu.ua/wp-content/uploads/2017/01/QFs\\_Trenyng-kurs\\_11-11-2016.pdf](http://onma.edu.ua/wp-content/uploads/2017/01/QFs_Trenyng-kurs_11-11-2016.pdf) (дата звернення: 10.09.2019).