

УДК 343.352

UDC 343.352

**ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УГОЛОВНО-
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

**PRIORITY STAFF POLICY ASPECTS OF
PENAL SYSTEM**

Остапенко Павел Иванович
д.ю.н., профессор
*Краснодарский филиал
Владимирского юридического института
ФСИН России, Краснодар, Россия*

Ostapenko Pavel Ivanovich
Dr.Sci.Law, professor
*Krasnodar branch of VLI of the FPS of Russia,
Krasnodar, Russia*

В статье дан обзор приоритетных направлений кадровой политики уголовно-исполнительной системы в условиях реформирования пенитенциарной системы. Обсуждаются наиболее важные проблемы и предлагаются возможные пути их решения

The article considers the priority staff policy aspects of the penal system in terms of nowadays reforming. The key problems and possible solutions are discussed

Ключевые слова: ПЕНИТЕНЦИАРНАЯ СИСТЕМА, КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА, ПРИОРИТЕТНЫЕ ЗАДАЧИ

Keywords: PENAL SYSTEM, STAFF POLICY, PRIORITIES

Уголовно-исполнительная система (далее УИС), является одним из важнейших социально-правовых институтов государства и в огромной степени зависит от процессов и изменений, происходящих в нем. Она формируется, развивается и меняется под влиянием социальных, экономических, политических изменений, которые происходят в обществе. При этом складывающаяся ситуация во многом является отражением этих процессов, протекающих в обществе, криминальной среде, обуславливает изменения в экономике, социальной сфере и, прежде всего, определяет общественное сознание. В условиях реформирования уголовно-исполнительной системы, образованием Федеральной службы исполнения наказаний требуются новые подходы к функционально-структурному построению аппаратов управления УИС, организации работы с персоналом, инновационным формам и методам управленческой деятельности. Иными словами, дальнейшее развитие уголовно-исполнительной системы должно происходить вместе с развитием всей политической системы страны для целей демократического и

прогрессивного развития государства на основе положений Конституции, гарантирующей важнейшие права и свободы человека и гражданина [1].

Происходящие преобразования в России сопровождаются обострением криминогенной ситуации в стране, и, как следствие, ухудшением криминогенного состава осужденных в пенитенциарных учреждениях, требуют более результативной работы по преодолению агрессии преступного мира, эффективного психолого-педагогического воздействия на осужденных, привития им трудовых навыков, обеспечения их социальной адаптации после освобождения из мест лишения свободы. В обеспечении эффективности исполнения наказаний, применении к правонарушителям исправительных мер воздействия, соблюдении прав обвиняемых, подозреваемых и осужденных, гуманного обращения с ними, укрепления законности и правопорядка в местах лишения свободы главная роль отводится развитию кадрового потенциала учреждений и органов УИС. Формирование кадрового потенциала УИС, способного эффективно работать в новых социальных реалиях, становится одной из центральных задач в механизме реформирования. Однако меры по коренному изменению содержания и структуры процесса формирования и развития кадрового потенциала УИС реализуются не всегда последовательно и целеустремленно и зачастую не приносят желаемых результатов.

Немаловажным аспектом сегодняшнего реформирования уголовно-исполнительной системы становятся вопросы всестороннего контроля морально-психологического состояния сотрудников, как проходящих службу в настоящее время, так и вновь принимаемых на государственную службу. В условиях современной России этот контроль становится тем краеугольным камнем, во главу которого положены все основные принципы взаимодействия государства и общества.

По данным статистики в последнее время отмечается рост нарушений законности и снижение уровня служебной дисциплины, текучесть кадров и

недостаточный уровень профессионализма сотрудников, распространяющиеся социальные девиации, факты предательства интересов службы, занятие коммерцией [2]. Это далеко неполный перечень негативных проявлений, подрывающих социальный престиж профессии сотрудника пенитенциарной системы, эффективность её функционирования. Серьезную угрозу для авторитета службы как элемента государственности представляет собой совершение преступлений сотрудниками УИС.

Руководство Федеральной службы исполнения наказаний уделяет значительное внимание поиску новых подходов к управлению профессиональной карьерой сотрудников УИС. Мы разделяем мнение о том, что для решения частных проблем (отбор кадров, работа с резервом, заключение контрактов и проведение конкурсов) требуется новая идеология, направленная на обеспечение комплексного подхода к организации служебной карьеры сотрудников УИС. Речь, в частности, идет о моделировании и планировании служебной карьеры, новых методах стимулирования карьерного роста, правовом регулировании этого вопроса. В условиях намеченных стратегических преобразований, обусловленных стремлением к демократизации процесса управления правоприменительной практикой, приведением его в соответствие с требованиями международных стандартов, требуются сотрудники нового типа, способные качественно решать усложняющиеся задачи, стоящие перед органами и учреждениями, исполняющими наказания.

Актуальность исследуемой нами проблемы связана с количественным и качественным изменением персонала УИС, в частности, поступлением на службу в УИС молодежи призывного возраста, лиц, не имеющих жизненного и практического опыта. Основу коллективов органов и учреждений УИС составляют выпускники образовательных учреждений МВД и ФСИН России. Они являются организаторами процесса исполнения наказания с осужденными в исправительных

учреждениях. Процесс становления сотрудника УИС требует приобретения значительного и специфического практического опыта и соответственно значительного времени и усилий.

В настоящее время во ФСИН России большое внимание уделяется вопросам плановой ротации кадров, успешно зарекомендовавшей себя в ряде развитых стран. Процедура ротации руководящего звена считается основой профилактики предотвращения формирования коррупционных связей. Согласно Федеральному закону «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [3] она оговаривается в контракте и осуществляется только с согласия сотрудников. Перед перемещением в отношении них вновь проводятся все стандартные проверки, в том числе и по линии службы собственной безопасности. Как пример, только в 2010 году в порядке ротации в другие территориальные органы назначено 24 руководителя [4]. Для продолжения тенденции увеличения количества руководящего состава, перемещенного на равнозначные должности, разработано Положение о ротации кадров в учреждениях и органах УИС. Сохраняется положительная динамика сокращения количества руководителей, проработавших в должности менее года. Большинство проблем организационного и управленческого характера у вновь назначенных начальников территориальных органов и исправительных учреждений возникает в первые три года работы, когда проходит полный адаптационный цикл. К их числу следует отнести регулирование материально-технического обеспечения и слабую управленческую подготовку. Выходом из этой ситуации является увеличение численности и видов категорий сотрудников, обучающихся в системе переподготовки и повышения квалификации ФСИН России. Решению этих вопросов с нормативных правовых позиций посвящены руководящие документы концептуального и прикладного характера:

Концепция развития кадрового обеспечения уголовно-исполнительной системы на период до 2011 года, План по реформированию деятельности образовательных учреждений высшего профессионального образования ФСИН России от 25 декабря 2009 г., распоряжение директора ФСИН России от 16 февраля 2010 г. № 31-р «О специализации образовательных учреждений ФСИН России», решение коллегии ФСИН России от 19 февраля 2010 г., объявленное приказом ФСИН России от 18 марта 2010 г., Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р. и др.

Обучение и образование кадров уголовно-исполнительной системы являются важнейшими формами социализации сотрудников, выработки необходимых навыков для выполнения функций служб исполнения наказаний в работе с осужденными (обслуживание, обеспечение, безопасность, порядок, элементы организации и управления), усвоения комплекса соответствующих теоретических знаний.

Учитывая, что только около 60% территориальных органов и УИС имеют учебные центры первоначальной подготовки, сохранена возможность осуществления первоначального обучения, повышения квалификации, переподготовки сотрудников УИС Министерства юстиции Российской Федерации в учебных центрах МВД и субъектов Российской Федерации. Проведенная в этом направлении работа способствовала укреплению профессионального ядра среди сотрудников, получению необходимых знаний для обеспечения оперативно-служебных задач и производственно-хозяйственной деятельности.

В настоящее время подготовка специалистов для уголовно-исполнительной системы осуществляется по следующим основным направлениям. Во-первых, налицо потребность в специалистах педагогического, экономического и инженерно-технического профиля.

Половину специалистов учреждений и органов УИС должны составлять юристы, педагоги, экономисты и психологи, а примерно одну треть - инженерно-технические кадры. Сегодня она удовлетворяется за счет гражданских учебных заведений, а также учебных заведений УИС. С юридическими кадрами дело обстоит гораздо сложнее. Чтобы не повторить опыт выпускников высших учебных заведений Минобороны России, с которыми сложилась ситуация, когда их не могут трудоустроить на офицерские должности, поскольку нет вакансий, в июне 2010 года директором ФСИН России принято решение о проведении в течение 3-х лет комплекса организационно-практических мероприятий по преобразованию Ивановского, Краснодарского, Казанского филиалов Владимирского юридического института, Липецкого филиала Воронежского института, Дальневосточного филиала Кузбасского института в межрегиональные учебные центры для реализации программ повышения квалификации и переподготовки сотрудников УИС близлежащих регионов или в целом соответствующих федеральных округов.

Во-вторых, растет потребность в психологических службах, практических психологах. Наполовину она удовлетворяется учебными заведениями УИС, остальная часть – за счет выпускников гражданских учебных заведений. Особенно острой является проблема, связанная с переподготовкой данной категории сотрудников, поскольку значительная их часть комплектуется за счет гражданских вузов.

И, наконец, передача в УИС функций охраны, конвоирования, розыска, инженерно-технического обеспечения, безопасности учреждений вызывает необходимость в подготовке специалистов такого профиля. Ежегодная потребность в таких специалистах составляет около тысячи человек. Для охраны территорий учреждений, исполняющих наказания, используется кинологическая служба, которой также нужны

соответствующие специалисты. Сегодня осуществляются мероприятия по подготовке специалистов этого профиля непосредственно на базе учебных заведений УИС, прорабатываются вопросы, связанные с финансовым и материально-техническим обеспечением этой формы обучения.

Важной является подготовка инженерно-технического персонала для производственных служб УИС. В настоящее время предполагается комбинированное обучение этой категории специалистов как на базе учебных заведений уголовно-исполнительной системы, так и на базе гражданских учебных заведений.

По-прежнему остаются острыми проблемы, связанные с начальным профессиональным обучением, переподготовкой и повышением квалификации сотрудников учреждений. Во многих УИН учебные центры отсутствуют, а в имеющихся материально-техническая база не соответствует требованиям закона об образовании; преподавательский состав не прошел через систему переподготовки и повышения квалификации. Создание новых учебных центров является крайне сложным делом, требующим значительных финансовых вложений. В этой связи приоритетной задачей является развитие существующих учебных центров, создание системы учебных пунктов для первоначальной подготовки младшего начальствующего состава при УИН, не имеющих учебных центров.

Проблемы подготовки и обучения кадров органически связаны с проблемами качества подготовки специалистов. В данном случае речь идет о необходимости пересмотра и адаптации государственных образовательных стандартов под специалистов УИС, корректировании учебных планов и учебных программ, выработке механизмов подготовки и переподготовки педагогических кадров, расширении собственной адъюнктуры и докторантуры, открытии новых научных специальностей и диссертационных советов, обучении руководителей высшего звена.

Серьезную озабоченность вызывают усложнившиеся условия труда персонала и возросшие предъявляемые к нему требования. Это связано в первую очередь с продолжающимся ростом численности осуждённых и заключённых под стражу, ухудшением криминогенных характеристик, увеличением количества лиц с психическими отклонениями, больных социально опасными заболеваниями. Специалисты отмечают ухудшение качественного состава кадров, рост совершаемых сотрудниками преступлений коррупционной направленности, отток кадров, увольняющихся из системы по собственному желанию. В 2009 году в отношении сотрудников уголовно-исполнительной системы было возбуждено 74 уголовных дела коррупционной направленности, 22 из них связаны со злоупотреблениями служебными полномочиями и 51 – с получением взятки[5]. Корни и причины этого социального явления можно трактовать по-разному. Однако, следует подчеркнуть, что это проблема морального облика сотрудника и задача кадровых подразделений, в первую очередь, состоит в совершенствовании воспитательной работы в рамках национального плана противодействия коррупции на основе общечеловеческих и профессионально-нравственных ценностей, требованиях гражданского и служебного долга. Фундаментальной основой являются положения Конституции Российской Федерации, законодательство Российской Федерации, Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» [6], нормативных правовых актов Министерства юстиции Российской Федерации и Федеральной службы исполнения наказаний с учетом общепринятых этических правил и норм поведения.

Воспитательный процесс, проводимый кадровыми подразделениями в учреждениях уголовно-исполнительной системы можно условно разделить на несколько этапов. Первоначальный этап подразумевает

работу с кандидатами. Он заключается в рассмотрении всех обратившихся соискателей вакантных должностей. Целью является предварительное ознакомление сотрудниками кадровых служб с кандидатами на предмет их пригодности к занимаемой должности. Интерес на данном этапе представляют личность кандидата (паспортные данные); прохождение службы в рядах Вооруженных Сил (степень годности к военной службе); характеристики с места учебы и работы, коммуникативные качества соискателя. Очень важно на данном этапе в полной мере ознакомить кандидата с предъявляемыми к нему требованиями и разъяснить интересующие его вопросы по служебной деятельности. Надо отметить, что на первом этапе процент «отбраковки» кандидатов составляет 50-70% от общего количества обратившихся. В дальнейшем это облегчает не только работу с личным составом, но и предотвращает скорое увольнение сотрудника по собственному желанию, либо по нарушению контракта. Немаловажный вклад в систему воспитательных процессов и противодействия коррупции вносит «Институт поручительства», который также положительно сказывается на дальнейшей служебной деятельности поручителя и порученного.

В настоящее время в учреждениях и органах ФСИН России почти половина сотрудников (46,8 %) из числа младшего начсостава и почти каждый третий сотрудник (28,7 %) из числа среднего и старшего начальствующего состава – молодые люди в возрасте до 30 лет. Характерно, что наибольшее число молодых сотрудников трудится в основных службах уголовно-исполнительной системы. Так, доля сотрудников в возрасте до 30 лет составляет: в службах охраны – 43,5 %, надзора – 42,0 %, психологического обеспечения – 36,3 %, конвоирования и спецперевозок – 39,3 %, оперативной – 38,3 %, в воспитательных колониях – 42,2 % от общей численности их сотрудников[7]. Поэтому другим важным аспектом управленческого процесса служебно-

профессиональной деятельностью сотрудника УИС является институт наставничества.

Многолетний опыт воспитательной работы с личным составом учреждений и органов УИС свидетельствует о том, что наставничество является наиболее эффективной формой оказания помощи молодым сотрудникам в период адаптации [8]. Основными задачами наставничества являются:

а) адаптация молодых сотрудников к службе в учреждениях и органах УИС, приобщение к жизни коллектива подразделения, новым условиям жизнедеятельности, ориентирование на усвоение положительных традиций, глубокое осознание служебного долга и требований присяги;

б) обучение молодых сотрудников профессиональному мастерству, формам и методам работы, развитие способности самостоятельно и качественно выполнять возложенные на них обязанности, мобилизация на образцовое выполнение служебных задач, повышение квалификации, уровня физической подготовки, умение владеть табельным оружием, оказание поддержки и помощи в преодолении трудностей службы;

в) формирование у молодых сотрудников необходимых устойчивых морально-волевых качеств, высокой сознательности, дисциплинированности, трудолюбия, ответственности за порученное дело и свои поступки, профессиональной этики и культуры в работе, доброжелательного и уважительного отношения к сослуживцам и других профессионально важных качеств;

г) совершенствование профессионального отбора в учреждениях и органах на основе анализа результатов адаптационного периода, испытательного срока и последующей служебной деятельности подшефных [9].

Мы разделяем мнение тех исследователей, которые предлагают в число основных задач наставничества включить итоговую задачу – закрепление молодого сотрудника на службе в УИС и его последующее продвижение по службе.

Эффективность деятельности пенитенциарной системы во многом зависит от ее кадрового обеспечения. Работа с кадрами является одной из важных и объективно необходимых функций любой социальной системы, в том числе и УИС. Насколько эффективно и с учетом перспектив развития системы осуществляется кадровая функция, настолько оптимально функционирует вся система, а решение проблем совершенствования кадрового обеспечения УИС является неременным условием и важнейшим резервом повышения эффективной служебной деятельности как системы в целом, так и ее отдельных служб и учреждений.

Следует отметить, что осуществление последовательной, научно обоснованной кадровой политики во всем ее разнообразии в уголовно-исполнительной системе должно работать на формирование профессионально компетентных, обладающих организаторскими способностями, предприимчивых, инициативных, высоконравственных, идейно убежденных, способных к работе с людьми специалистов. В этом смысле эффективность кадровой политики прямо пропорциональна эффективности деятельности уголовно-исполнительной системы.

Список литературы

1. Официальный сайт Президента РФ. Стенографический отчёт о заседании президиума Государственного совета «О состоянии уголовно-исполнительной системы Российской Федерации» <http://news.kremlin.ru/transcripts/3150> (дата обращения - 10.04.2012).
2. Выступление Директора ФСИН России генерал-полковника внутренней службы А.А. Реймера на расширенном заседании коллегии ФСИН России 9 февраля 2012 года // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2012. № 3 (118). С.2-13.
3. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] Федеральная закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ. СПС «Консультант Плюс» (дата обращения - 25.05.2012).
4. Романов А.В. Работа с кадрами – залог эффективной работы всей системы // Преступление и наказание. 2011. № 6. С. 5-9.
5. Официальный сайт ФСИН России. Новости. Выступление А.А. Реймера на расширенном заседании коллегии ФСИН России. <http://www.fsin.su/news/arhive.php> (15.04.2011)
6. Указ Президента РФ от 12.08.2002 N 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» (в ред. от 16.07.2009) [Электронный ресурс] СПС «Консультант Плюс» (дата обращения - 25.05.2012).
7. Официальный сайт ФСИН России. Статистика. <http://fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Xar-ka%20lic%20sodergahixsya%20v%20IK/> (дата обращения 25.03.2012г.)
8. См. например: Э. В. Контарева, Н. Н. Барановский. Наставничество и его роль в профессиональной адаптации молодых сотрудников уголовно-исполнительной системы. М.: НИИ ФСИН России, 2010. 55 с.
9. Положение о наставничестве в учреждениях и органах Федеральной службы исполнения наказаний: утв. приказом ФСИН России от 14 июня 2005 г. № 390.