

УДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ТА УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених та чинного законодавства України визначено можливі шляхи удосконалення кадрового забезпечення органів та установ виконання покарань. Доведено, що кадрове забезпечення органів та установ виконання покарань являє собою сукупність заходів, пов'язаних із формуванням їх персоналу. Наголошено, що всі без винятку напрямки реформування пенітенціарної системи, у тому числі наведені у статті аспекти вдосконалення кадрового забезпечення органів та установ виконання покарань, повинні знайти своє відображення на рівні відповідного нормативно-правового акту (Концепції, Програми, Стратегії тощо).

Ключові слова: *кадри, кадрове забезпечення, органи, установа виконання покарань, нормативно-правовий акт.*

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и действующего законодательства Украины определены возможные пути совершенствования кадрового обеспечения органов и учреждений исполнения наказаний. Доказано, что кадровое обеспечение органов и учреждений исполнения наказаний представляет собой совокупность мероприятий, связанных с формированием их персонала. Отмечено, что все без исключения направления реформирования пенитенциарной системы, в том числе приведенные в статье аспекты совершенствования кадрового обеспечения органов и учреждений исполнения наказаний, должны найти свое отражение на уровне соответствующего нормативно-правового акта (Концепции, Программы, Стратегии и т.п.).

Ключевые слова: *кадры, кадровое обеспечение, органы, учреждение исполнения наказаний, нормативно-правовой акт.*

The article, based on an analysis of scientific views of scholars and laws of Ukraine, identified possible ways to improve staffing agencies and penal institutions. Proved staffing agencies and penal institutions is a set of activities related to the formation of their personnel. It was emphasized that all of the areas of reform of the penitentiary system, including those listed in Article aspects of improving staffing agencies and penal institutions should be reflected at the level of the corresponding legal act (Concept, program, strategy, etc.).

Key words: *personnel, staffing, agencies, institutions, penal legal act.*

Вступ. Ефективність державної політики у будь-якій сфері, у тому числі у сфері виконання кримінальних покарань, насамперед, залежить від того, хто саме виконує завдання та функції, що вона повинна виконувати. У даному випадку мова йде про той первісний елемент органів та установ виконання покарань як їх кадри. Саме від того, наскільки повноцінно і якісно органи та установи виконання покарань наповнені кадрами, від того наскільки ефективно такі кадри виконують покладені на них завдання та функції, залежить успіх функціонування всієї пенітенціарної системи у цілому, у тому числі й ефективність державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. Адже не має значення скільки було докладено зусиль з боку вищих органів державної влади й окремо взятих керівних ланок системи управління органами й установами виконання, якщо

поставлені перед конкретними виконавцями завдання будуть здійснюватися не якісно або ж взагалі не виконуватися. А тому окремим напрямком вдосконалення системи управління органами й установами виконання покарань і всієї державної політики у сфері виконання кримінальних покарань слід вважати вдосконалення кадрового забезпечення таких органів та установ.

Постановка завдання. Розгляду окремих проблемних питань щодо управління органами й установами виконання покарань присвячували увагу у своїх наукових працях такі вчені: І.Г. Богатирьов, О. Галай, С.К. Гречанюк, С.В. Зливко, І.В. Іваньков, О.Б. Пташинський, М.М. Ребало, А.Х. Степанюк, В.М. Трубников, Д.В. Ягунов та інші. Однак, недостатньо уваги, на нашу думку, було приділено вдосконаленню кадрового забезпечення органів та установ виконання покарань.

Саме тому **метою статті** є визначення можливих шляхів удосконалення кадрового забезпечення органів та установ виконання покарань.

Результати дослідження. Однією з основоположних складових кадрового забезпечення будь-якої галузі є формування кадрів. Нами використовується термін «формування», оскільки, на нашу думку, він найбільш повно охоплює відразу декілька напрямків кадрового забезпечення, таких як: визначення необхідності у кадрах; відбір і добір кадрів; їх підготовку, призначення тощо. Така категорія як формування кадрів виступає невіддільною частиною кадрового забезпечення й може бути у повній мірі використано під час визначення його сутності. При цьому задля з'ясування особливостей, проблемних аспектів кадрового забезпечення органів та установ виконання покарань проведемо аналіз діяльності з формування кадрів у даних суб'єктів.

Першим етапом формування кадрів органів та установ виконання покарань слід вважати встановлення необхідності у таких кадрах. На сьогодні однозначно існує така необхідність. Зокрема, як зауважує авторський колектив підручнику «Кримінально-виконавче право України», проблеми з комплектуванням кадрів в органах та установах виконання покарань без сумніву існують. Така інформація з'являється з 1995 року. Так, станом на 1 липня 1995 року некомплект кадрів кримінально-виконавчої системи складав 688 одиниць або 3,2%. 1 січня 1999 року некомплект складав вже 1564 одиниці, а на початку 2002 року цифра некомплекту складала найбільше – 27,7% [1, с. 217-218]. На сьогодні також відбувається некомплект кадрів. Як виходить з аналізу Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, невідповідність чисельності персоналу окремих органів виконання покарань, значний обсяг покладених на них завдань і функцій, низька заробітна плата призводять до того, що система виконання покарань, у тому числі, альтернативних позбавленню волі є неефективною [2].

У даному випадку мова йде про один, але дуже важливий напрямок реалізації державної політики у сфері виконання покарань – виконання покарань, альтернативних позбавленню волі. Важливість даного напрямку роботи складно переоцінити, адже ефективність його здійснення має вплив на багато аспектів функціонування органів та установ виконання покарань, а також на ефективність всієї державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. Зокрема, це знаходить свій прояв як у питаннях кадрового забезпечення, так й у зменшенні матеріально-технічних та фінансових ресурсів на утримання незаконослухняних осіб. Наведений напрямок роботи знаходить свій прояв у зменшенні необхідної чисельності персоналу установ виконання покарань. Так, відповідно до Закону України «Про чисельність Державної кримінально-виконавчої служби України» від 2 березня 2000 року загальна чисельність персоналу, який забезпечує діяльність установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, визначається у розмірі 33 відсотків кількості осіб, які у них утримуються, персоналу кримінально-виконавчої інспекції – 5 відсотків кількості осіб, які перебувають на обліку у цій інспекції [3]. З приводу наведеного вище законодавчого положення зауважимо, що, на нашу думку, зазначені відсоткові показники повинні бути переглянуті. Зокрема, відсоток персоналу кримінально-виконавчої інспекції повинен бути збільшений на 10-15%. При цьому сама кримінально-виконавча інспекція повинна бути перетворена в орган пробації. Такі зміни повинні позитивним чином вплинути на зменшення випадків вчинення повторних злочинів особами, які відбували покарання, а також підвищити ефективність роботи у сфері нагляду за особами, які відбувають покарання, не пов'язані з позбавленням волі.

Так, окремим напрямком вдосконалення кадрового забезпечення в контексті формування кадрів, слід вважати розвиток інституту пробації. Здійснюючи кримінально-виконавчу характеристику покарання у виді виправних робіт, М.О. Селезньов відмічає те, що пробація – це сучасна модель роботи з особами, які вчинили злочин, і за вироком суду їм призначене покарання, не пов'язане з позбавленням волі [4, с. 172]. Правові засади, мета, завдання, види пробації, правовий статус персоналу та суб'єктів пробації визначено на рівні Закону України «Про пробацію» від 5 лютого 2015 року. Відповідно до статті 2 вищенаведеного нормативно-правового акту про-

бація – це система наглядових та соціально-виховних заходів, що застосовуються за рішенням суду та відповідно до закону до засуджених, виконання певних видів кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинуваченого. При цьому метою пробації є забезпечення безпеки суспільства шляхом виправлення засуджених, запобігання вчиненню ними повторних кримінальних правопорушень та забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинувачених, з метою прийняття судом рішення про міру їхньої відповідальності [5]. Отже, розвиток інституту пробації повинен позитивним чином вплинути й на такий аспект кадрового забезпечення органів та установ виконання покарань як формування кадрів. Розвиток інституту пробації дозволить зменшити кількість кадрів необхідних органам та установам виконання покарань на утримання осіб, які несуть покарання, пов'язані з позбавленням волі.

Говорячи про оптимізацію кількості кадрів органів та установ виконання покарань, не можна оминати увагою те, що 10 лютого 2016 року на спільній колегії Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства юстиції України заступником Міністра юстиції України було представлено презентацію майбутньої реформи пенітенціарної системи. У ході презентації було зазначено про оптимізацію адміністративного апарату, кадрове оновлення на всіх рівнях – від центрального апарату до установ виконання покарань, а також підвищення рівня зарплат персоналу. Зокрема, передбачається: на рівні центрального апарату – кадрове скорочення на 30%, підвищення середнього рівня зарплати на 50%; на рівні регіональних управлінь – скорочення майже 45% особового складу від штатної чисельності, підвищення середнього рівня зарплати на 50%; на рівні слідчих ізоляторів та установ виконання покарань – підвищення середнього рівня зарплати для співробітників слідчих ізоляторів та установ виконання покарань на рівні 40% за відсутності будь-яких кадрових скорочень [6, с. 171]. На нашу думку, запропоновані вище кроки щодо оптимізації кадрів органів та установ виконання покарань є доцільними. Разом із тим, наведені вище пропозиції щодо оптимізації кадрів органів та установ виконання покарань повинні знайти своє відображення не в презентації (хоча й офіційній), а на сторінках конкретного нормативно-правового акту – Концепції або Програми реформування пенітенціарної системи.

Одним з проявів формування кадрів органів та установ виконання покарань виступає їх підготовка. Так, відповідно до частини 3 статті 14 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» кваліфікаційні вимоги до професійної придатності визначаються нормативно-правовими актами Міністерства юстиції України [7]. Положення про організацію професійної підготовки осіб рядового та начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України затверджено наказом Міністерства юстиції України від 8 вересня 2015 року № 1675/5. Як слідує з аналізу вищенаведеного нормативно-правового акту, професійна підготовка осіб рядового та начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України – це організований, безперервний та цілеспрямований процес отримання та удосконалення ними професійних знань, спеціальних умінь та навичок, необхідних для успішного виконання службових обов'язків. При цьому професійна підготовка осіб рядового та начальницького складу містить в собі систему освіти й спеціальної підготовки, носить поступовий, безперервний характер, проводиться протягом усієї службової діяльності та складається з таких видів навчання: підготовка у навчальних закладах Державної пенітенціарної служби України; первинна професійна підготовка; перепідготовка; підвищення кваліфікації; стажування; службова підготовка [8]. З аналізу вищенаведеного законодавчого положення слідує, що підготовка кадрів органів та установ виконання покарань, будучи складовою частиною їх формування, має у своєму складі декілька самостійних напрямків її реалізації. Не ставлячи за мету проведення характеристики всіх із зазначених вище напрямків підготовки кадрів органів та установ виконання покарань зазначимо, що всі вони мають на меті здійснення забезпечення органів та установ виконання покарань якісними кадрами.

У Концепції державної політики у сфері реформування державної кримінально-виконавчої служби особлива увага наголошена на необхідності створення ефективної системи добору та підготовки кваліфікованого персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України, запровадження спеціалізованої системи освіти, яка б охоплювала всі види навчання: від початкової професійної підготовки до повної вищої освіти та подальшої післядипломної освіти, а також забезпечення безперервної освіти, спрямованої на задоволення потреб Державної кримінально-виконавчої служби України у разі необхідності перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу [2].

На сьогодні функціонують такі спеціалізовані навчальні заклади підготовки кадрів органів та установ виконання покарань: Академія державної пенітенціарної служби; Інститут кримі-

нально-виконавчої служби; Білоцерківське училище професійної підготовки персоналу; Дніпро-дзержинське (Кам'янське) училище професійної підготовки персоналу; Хмельницьке училище підвищення кваліфікації та перепідготовки персоналу [9]. Вважаємо, що така кількість спеціалізованих навчальних закладів не може забезпечити у повній мірі потреби у підготовці кадрів органів та установ виконання покарань, а тому такі заклади необхідно збільшувати, розвиваючи їх мережу.

Окрему увагу під час здійснення кадрового забезпечення органів та установ виконання покарань необхідно звертати на підвищення стану законності в їх діяльності. Цей напрямок роботи повинен бути забезпечений як під час формування кадрів, так і під час подальшої їх роботи або проходження служби.

Важливою характеристикою діяльності є стан законності серед особового складу системи. У 1991–1993 роках було засуджено за вчинення злочинів 34 працівники системи, у подальші роки названа цифра зростає. Збільшилась кількість співробітників місць позбавлення волі, які звільняються у перший рік служби. Серед цих працівників значна кількість звільняється за негативними мотивами. У 2007 році виявлено 57 працівників органів, установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, які вчинили правопорушення з корупційними ознаками [1, с. 218]. Так, авторський колектив підручника «Кримінально-виконавче право України» наголошує на тому, що служба в установах вимагає особливої дисциплінованості, поєднана нерідко з небезпекою для життя і наближається багато у чому до військової (караульної) служби. Особливо це відноситься до служби тих осіб, які керують справою чи безпосередньо ведуть цю роботу і близько взаємодіють з ув'язненими, а саме до служби адміністрації та нагляду місць ув'язнення [1, с. 220]. Згідно з інформацією про стан роботи щодо додержання персоналом Державної кримінально-виконавчої служби України вимог антикорупційного законодавства за 6 місяців 2015 року, 2 працівників (проти 5 за 6 місяців 2014 року) притягнуто судами до адміністративної відповідальності відповідно до антикорупційного законодавства, а саме у Дніпропетровській області – 4 випадки, у Хмельницькій області – 2 випадки, по 1 випадку – Волинська, Кіровоградська, Полтавська, Рівненська, Сумська та Харківська області. Протягом I півріччя 2015 року стосовно персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України відкрито 46 кримінальних проваджень (в I півріччі 2014 року – 38) [10]. Наведені показники порушення законності персоналом органів та установ виконання покарань не є втішними, а подекуди прослідковуються тенденція до їх збільшення. На зміцнення стану законності серед персоналу органів та установ виконання покарань, без сумніву, позитивним чином вплине підвищення їх соціального та правового захисту, заробітних плат. Після чого можна буде зробити переатестацію кадрів органів та установ виконання покарань на кшталт тієї, що була здійснена в органах Національної поліції України.

Ще одним напрямком вдосконалення кадрового забезпечення органів та установ виконання покарань слід вважати оновлення наявних кадрів, а також їх демілітаризацію. У згаданій нами вище презентації демілітаризація пенітенціарної системи розглядається як окремих напрямків її реформування. Зокрема, зазначено, що така демілітаризація – це зменшення кількості атестованих співробітників у системі з нинішніх 77% до 28% (на прикладі нової структури центрального апарату та міжрегіональних управлінь). Демілітаризація системи дозволить змістити фокус більше на психологічну роботу із засудженими, на отримання ними додаткових професійних навичок, що в свою чергу дозволить збільшити кількість громадян, які зможуть легше повернутися до суспільства. При цьому після проведення переатестації, реорганізації системи та підвищення рівня заробітної плати, в історично найзакритішу систему зможуть потрапити нові люди (не менше ніж 20% від особового складу). Разом із тим, слід погодитися з позицією стосовно того, що сьогодні практичні працівники пенітенціарної служби постійно наголошують на необхідності збереження окремих елементів військової дисципліни, що, на їх переконання, не можна вважати необґрунтованим, не суперечить ідеї ресоціалізації засуджених. Як будь-яка «тотальна інституція» та «довершена й суворая інституція», в'язниця не може існувати без дисципліни військового зразку, так само, як і воєнізованих елементів у роботі самого персоналу. Уніформа для персоналу, певна мілітаризована підготовка персоналу й інші “paramilitary symbols” у будь-яких обставинах становлять невіддільні елементи в'язничного життя та є необхідними для забезпечення безпечного середовища у в'язниці [10, с. 175]. А тому вважаємо, що демілітаризація органів та установ виконання покарань повинна відбуватися дуже обережно, із поступовим зменшенням відсотку атестованих працівників. При цьому вважаємо, що демілітаризований повинен бути весь персонал органів та установ виконання покарань, окрім персоналу сектору режиму й охорони та оперативної роботи. Іншими словами, мова йде про той персонал, який безпосеред-

ньо контактує з засудженими (здійснює оперативні й охоронні заходи, конвоювання тощо), має справу із вогнепальною зброєю та спеціальними засобами. Зокрема, виникає питання: навіщо спеціальне звання начальника відділу медичної частини, а також її окремим працівникам або ж начальнику та окремим працівникам відділу соціально-виховної та психологічної роботи, які, по суті, є психологами. Зазначені особи не заступають на чергування у складі оперативних груп, не мають справу зі зброєю, не уповноважені застосовувати силу та спеціальні засоби, а тому повинні бути звичайними цивільними особами. Також, черговий раз зауважимо, що будь-який напрямок реформування пенітенціарної системи, у тому числі демілітаризація органів та установ виконання покарань, повинен бути закріплений на нормативно-правовому рівні із визначенням конкретних шляхів його реалізації, очікуваних результатів тощо.

Висновки. Підсумовуючи зазначимо, що кадрове забезпечення органів та установ виконання покарань являє собою сукупність заходів, пов'язаних із формуванням їх персоналу. Серед першочергових заходів, спрямованих на вдосконалення кадрового забезпечення органів та установ виконання покарань, слід назвати наступні: оптимізацію кількості кадрів органів та установ виконання покарань; розвиток інституту пробації; збільшення кількості спеціалізованих навчальних закладів, що здійснюють підготовку кадрів для органів та установ виконання покарань; акцентування на дотриманні стану законності серед персоналу органів та установ виконання покарань; проведення демілітаризації та переатестації персоналу органів та установ виконання покарань; залучення нових кадрів (оновлення) органів та установ виконання покарань. При цьому, усі без винятку напрямки реформування пенітенціарної системи, у тому числі наведені вище аспекти вдосконалення кадрового забезпечення органів та установ виконання покарань, повинні знайти своє відображення на рівні відповідного нормативно-правового акту (Концепції, Програми, Стратегії тощо). Звичайно, більшість із наведених вище напрямків вдосконалення кадрового забезпечення органів та установ виконання покарань не може бути виконано поза підвищенням стандартів соціального й правового захисту їх персоналу.

Список використаних джерел:

1. Кримінально-виконавче право України : [підручник] / За заг. ред. професора О.М. Джузи. – К. : Атіка, 2009. – 642 с.
2. Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України : указ Президента України від 8 лист. 2012 р. № 631/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 87. – Ст. 3531.
3. Про чисельність Державної кримінально-виконавчої служби України : Закон України від 2 бер. 2000 р. № 1526-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 20. – Ст. 151.
4. Селезньов М.О. Кримінально-виконавча характеристика покарання у виді виправних робіт : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.08 / М.О. Селезньов. – Дніпропетровськ, 2010. – 218 с.
5. Про пробацію : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 160-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 93.
6. Yagunov D. Prison reforms in Ukraine: some analytical notes and recommendations / D. Yagunov // *Evropský politický a právní diskurz*. – 2016. – № 3. – С. 167-184.
7. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23 червня 2005 р. № 2713-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 30. – Ст. 409.
8. Про затвердження Положення про організацію професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України : наказ Міністерства юстиції України від 8 вересня 2015 р. № 1675/5 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 76. – Ст. 2546.
9. Навчальні заклади // Державна пенітенціарна служба України. – Офіційний сайт : <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/index>.
10. Інформація про стан роботи щодо додержання персоналом Державної кримінально-виконавчої служби України вимог антикорупційного законодавства за 6 місяців 2015 року // Державна пенітенціарна служба України. – Офіційний сайт : <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/zp/uk/publish/article/789876>.