

УДК 343.83

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2022.4.19>**Іваньков І. В.,**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права та правосуддя
Національного університету «Чернігівська політехніка»**Целуйко М. Ф.,**кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права та правосуддя
Національного університету «Чернігівська політехніка»

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПІДГОТОВКИ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ І УСТАНОВ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ

Анотація. Дана наукова стаття присвячена актуальним проблемам реформування системи кадрового забезпечення діяльності органів та установ пенітенціарної системи України, що є складовою правоохоронних органів України, однією з найважливіших ланок цієї державної структури. Ефективність діяльності пенітенціарної системи безпосередньо залежить від стану кадрів, стабільності колективів співробітників, рівня їх кваліфікації, досвіду роботи, моральних і ділових якостей. Практика показує, що недоліки у роботі органів і установ пенітенціарної системи, надзвичайні події, корупція, ускладнення оперативної обстановки тісно пов'язані з недоліками у кадровому забезпеченні їхньої діяльності. З урахуванням завдань, які вирішує персонал органів і установ пенітенціарної системи, умови його роботи визнаються виключно складними, а праця дуже важливою та необхідною. Персонал органів і установ пенітенціарної системи повинен формуватися цілеспрямовано, що дозволить встановити його оптимальну професійну та структуру, забезпечити раціональний розподіл та завантаження співробітників. Робота з кадрового забезпечення включає, перш за все, набір, розстановку кадрів, їх професійне навчання, проведення атестації співробітників, їх перепідготовку і підвищення кваліфікації та формування резерву. Сучасні методи вдосконалення кадрового забезпечення повинні ґрунтуватись на активному використанні можливостей ринку праці, формуванні кадрової політики, удосконаленні механізмів інноваційного розвитку технологій управління кадрами в органах і установах пенітенціарної системи. Стратегія реформування пенітенціарної системи на період до 2026 р. визначає, що ефективність реформування пенітенціарної системи залежить від рівня підготовки її кадрового складу, тому реалізація стратегічної цілі передбачає формування вмотивованого та високопрофесійного персоналу органів і установ пенітенціарної системи, здатного виконувати функції виправлення і ресоціалізації засуджених на основі найсучасніших підходів і методів роботи, а також створення за новими стандартами належних умов праці та соціального захисту персоналу.

Ключові слова: пенітенціарна система, персонал органів і установ, кадри, забезпечення, стратегія, ефективність, реформування.

Ivankov I. V., Tseluiko M. F. Conceptual basis of training and activities personnel of organs and the established penitentiary system

Abstract. This scientific article is devoted to the actual problems of reforming the system of staffing the activities of the organs and institutions of the penitentiary system of Ukraine, which is one of the most important parts of the law enforcement agencies of Ukraine. The penitentiary system is an integral part of the law enforcement agencies of Ukraine, one of the most important links in this state structure. The effectiveness of the penitentiary system directly depends largely on the state of personnel, the stability of staff teams, their level of qualification, work experience, moral and business qualities. Practice shows that omissions in the work of institutions of the penitentiary system, emergencies, corruption, complications of the operational situation are closely related to shortcomings in the staffing of their activities. Taking into account the tasks that the staff of penitentiary institutions solves, their working conditions are recognized as extremely difficult, and work is very important and necessary. The staff of the institution is formed purposefully. This allows you to establish its optimal professional and structure, to ensure the rational distribution and workload of employees. Work on staffing includes, first of all, recruitment, selection, placement of personnel, professional training of personnel, certification of employees, retraining and advanced

training of employees, induction and formation of a reserve of personnel. Modern methods of improving the staffing of the penitentiary system are based on the active use of labor market opportunities, the formation of personnel policy, and the improvement of mechanisms for the innovative development of personnel management technologies in penitentiary institutions. Methods for improving the staffing of the penitentiary system are based on the principles of legal regulation and the development of standards for human resource management. The Strategy for reforming the penitentiary system until 2026 determines that the effectiveness of reforming the penitentiary system depends on the level of training of its personnel. Therefore, the implementation of the strategic goal involves the formation of motivated and highly professional personnel of the organs and institutions of the penitentiary system, capable of performing the functions of correction and resocialization of convicts based on modern approaches to working methods, as well as the creation of appropriate working conditions and social protection of personnel that meet modern standards.

Key words: *penitentiary system, personnel of organs and institutions, provision, strategy, efficiency, reform.*

Актуальність обраної для висвітлення теми пояснюється тим, що в сучасних умовах ефективність виконання покарань значною мірою залежить від кадрового забезпечення органів та установ пенітенціарної системи, від тих вимог, які надаються до співробітників, від їхньої кваліфікації, ступеня професійної підготовки та особистісних якостей. Цілі та завдання установ та органів, що виконують покарання, не передбачають в якості визначальної мети боротьбу зі злочинністю, а полягають у виконанні вироку суду (ізоляція, нагляд, контроль) та у створенні умов надання допомоги засудженим для повернення в суспільство.

Висвітленню окремих проблем підготовки та діяльності персоналу органів і установ національної пенітенціарної системи у контексті власних наукових досліджень приділяли значну увагу сучасні українські науковці І.Г. Богатирьов, Т.А. Денисова, В.В. Кондратишина, В.Г. Павлов, М.С. Пузирьов, І.Ю. Хомишин, Д.В. Ягунов, І.С. Яковець та інші. Однак прийняття у грудні 2022 р. Стратегії реформування пенітенціарної системи на період до 2026 р. (далі – Стратегія), схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2022 р. № 1153-р, оновило державні вимоги до цього напрямку діяльності з урахуванням рекомендацій прийнятих в останні роки міжнародно-правових документів, зокрема, Мінімальних стандартних правил ООН щодо поводження з ув'язненими (Правила Нельсона Мандели) 2015 р., Європейських пенітенціарних правил (у редакції 2020 р.), Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи до держав-членів щодо персоналу, який займається впровадженням санкцій і заходів 1997 р., Рекомендація Комітету міністрів державам-членам про Європейські правила громадських санкцій

і заходів 2017 р. тощо.

Правило 74.1 Правил Мандели визначає, що тюремна адміністрація має дбати про ретельний відбір персоналу всіх категорій, бо належне управління тюремною установою залежить від сумлінності, гуманності, компетентності та особистих якостей цих працівників. Правило 75.1 доповнює, що весь тюремний персонал має бути досить освіченим і повинен мати можливість та засоби професійно виконувати свої обов'язки [1]. У свою чергу, Європейські пенітенціарні правила вимагають, щоб тюремна адміністрація впроваджувала системи організації та управління, які б забезпечували, щоб пенітенціарні установи «функціонували відповідно до незмінно високих стандартів і укомплектовувалися адекватним персоналом у будь-який час, щоб підтримувати безпечні та надійні умови у тюрмі та відповідати вимогам національного і міжнародного права...» [2].

Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи до держав-членів щодо персоналу, який займається впровадженням санкцій і заходів, закріплює принцип, за змістом якого методи, що допомагають досягнути цілей отримання персоналом належної підготовки, «мають бути спрямовані на залучення професійної творчості та почуття відповідальності персоналу на кожному рівні організації. З цієї причини управління на всіх рівнях має затверджувати, підтримувати та розвивати професійну ідентичність і навички всіх співробітників» [3]. Рекомендація Комітету міністрів державам-членам про Європейські правила громадських санкцій і заходів встановлює, що «співробітники, ..., повинні мати відповідну підготовку, яка дозволить їм добре розуміти свою конкретну сферу діяльності, свої практичні обов'язки та етичні вимоги до їхньої роботи. Їхня підготовка має

спонукати їх робити внесок у покращення своєї роботи. Їхню професійну компетентність необхідно регулярно розвивати шляхом подальшого навчання та перевірок і оцінок роботи» [4].

Стратегія реформування пенітенціарної системи на період до 2026 р. (далі – Стратегія) серед основних цілей визначає формування ефективної моделі підготовки та діяльності персоналу органів і установ пенітенціарної системи, досягнення якої повинно ґрунтуватись на принципах верховенства права, законності, справедливості, поваги до людської гідності, повного та всебічного дотримання прав і свобод людини та громадянина [5].

Автори Стратегії підкреслюють, що виконання завдань у сфері виконання кримінальних покарань нерозривно пов'язане з мотивацією, розумінням цілей реформування пенітенціарної системи та відповідним рівнем компетентності персоналу органів та установ виконання покарань і пробації. На їх думку, складні умови служби та праці, неналежне матеріальне, соціально-правове забезпечення та неprestижність служби зумовлюють, з однієї сторони, «кадровий голод», а з іншої, – високі корупційні ризики. Саме тому, за їх переконанням, національна пенітенціарна система потребує залучення працівників, здатних виконувати завдання з виконання покарання із застосуванням сучасних підходів і методів роботи. Проте відомче навчання не є актуальним та збалансованим і не задовольняє потреб пенітенціарної системи [5]. Цієї ж думки дотримується Є.Ю. Бараш, який переконаний, що «без формування якісно нового складу персоналу органів і установ виконання покарань як нової генерації державних службовців, здатної вирішити покладені на них завдання, неможлива ефективна реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, а тому підготовка кадрів, перепідготовка і підвищення їх кваліфікації визнані одними з перспективних шляхів оптимізації діяльності ДКВСУ відповідно до вимог сьогодення» [6, с. 12–13].

Базовим нормативно-правовим актом, який регламентує діяльність персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України, є Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», де персоналу присвячений окремий розділ III. Зокрема, ч. 1

ст. 14 визначає склад персоналу ДКВС України: особи рядового і начальницького складу; спеціалісти, які не мають спеціальних звань; працівники, які працюють за трудовими договорами в Державній кримінально-виконавчій службі України [7]. І.С. Яковець переконана, що подібний поділ персоналу дозволяє розділити його функції на наступні групи: управлінські та організаційні (адміністративні); пенітенціарні (виховні та освітні); забезпечуючі та обслуговуючі [8, с. 36–37], що підтверджує різноманітну спрямованість їх діяльності. В.Г. Павлов визначає функції різних груп, зокрема керівний склад здійснює функції загального управління, володіє юридичним правом прийняття рішень і має у підпорядкуванні інших працівників. Спеціалісти не мають підлеглих, але володіють управлінською інформацією і виконують допоміжні функції. Технічні виконавці та виробничий персонал приймають участь в здійсненні управлінського процесу, створенні матеріальних цінностей або наданні виробничих та інших послуг [9, с. 199–200].

У ч. 3 ст. 14 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» містяться загальні вимоги до персоналу, які дозволяють ефективно виконувати відповідні службові обов'язки: вимоги щодо особистих, ділових та моральних якостей, віку, освітнього і професійного рівня, стану здоров'я [7], зміст яких не конкретизується. У вказаній статті Закону зазначається, що кваліфікаційні вимоги до професійної придатності визначаються нормативно-правовими актами Міністерства юстиції України, що, на наш погляд, обумовлюється специфікою діяльності кожної із вищевказаних груп персоналу, і, відповідно, до таких груп можуть висуватися різні вимоги. Наприклад, до керівників органів та установ пенітенціарної системи висувуються особливі вимоги, характерні для діяльності менеджерів. Однак вважаємо за доцільне підтримати думку І.Ю. Хомишина, який попереджає, що при комплектуванні кадрів виникають проблеми у визначенні вимог до кандидатів на вакантні посади в усі служби ДКВС, пов'язані з тим, що нормативно не закріплені конкретні знання, вміння, навички, характеристики кваліфікації та інші вимоги, якими повинен володіти співробітник, здатний виконувати обов'язки за відповідною посадою;

конкретні етапи кадрового комплектування та методи, що повинні застосовуватися на кожному з них [10, с. 185]. Ми також підтримуємо пропозицію М.М. Яцишина про необхідність закріплення у главі 2 Кримінально-виконавчого кодексу України «правового становища інших ключових суб'єктів у системі цих координат – персоналу органів і установ виконання покарань» [11, с. 389].

За думкою авторів Концепції ефективність реформування пенітенціарної системи залежить від рівня підготовки її кадрового складу, тому реалізація стратегічної цілі передбачає формування вмотивованого та високопрофесійного персоналу органів і установ пенітенціарної системи, здатного виконувати функції виправлення і ресоціалізації засуджених на основі найсучасніших підходів і методів роботи, а також створення за новими стандартами належних умов праці та соціального захисту персоналу. Виходячи з цього, завданнями з реалізації цієї стратегічної цілі Стратегії є: а) поліпшення умов праці персоналу органів і установ пенітенціарної системи; б) впровадження ефективної системи мотивації персоналу та підвищення престижу служби в органах і установах пенітенціарної системи; в) створення цілісної системи підготовки персоналу з постійним залученням до несення служби

в органах та установах виконання покарань та уповноважених органах пробації; г) створення умов для профілактики професійної деформації та емоційного вигорання персоналу пенітенціарної системи та пробації [5].

У якості висновку слід зауважити, що схвалена Кабінетом Міністрів України 16 грудня 2022 р. Стратегія реформування пенітенціарної системи на період до 2026 р., підготовлена Міністерством юстиції України, визначає «основні напрямки розвитку національної системи виконання кримінальних покарань відповідно до стандартів Ради Європи та законодавства Європейського Союзу, забезпечення функціонування пенітенціарної системи відповідно до європейських стандартів прав людини» [12], і є лише першим кроком на шляху удосконалення правового та соціального статусу персоналу пенітенціарної системи України. Виконання Плану заходів на 2022–2024 роки щодо реалізації Стратегії буде сприяти створенню в Україні гуманістичної системи виконання кримінальних покарань, що зможе гарантувати безпеку суспільства та соціальну адаптацію колишніх засуджених, а також буде мати позитивний вплив на створення реальної системи прав та інтересів персоналу пенітенціарної системи України і забезпечення її дієвого захисту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Мінімальні стандартні правила щодо поводження з ув'язненими (Правила Нельсона Мандела) : Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 70/175, додаток, ухвалений 17 грудня 2015 р. URL: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/SMRbrochures/UN_Standard_Minimum_Rules_for_the_Treatment_of_Prisoners_the_Nelson_Mandela_Rules-R.pdf (дата звернення: 23.12.2022).
2. Recommendation Rec(2006) 2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules. Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006, at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies and revised and amended by the Committee of Ministers on 1 July 2020 at the 1380th meeting of the Ministers' Deputies. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809ee581 (дата звернення: 24.12.2022).
3. Recommendation Rec(97) 12 of the Committee of Ministers to member states on staff concerned with the implementation of sanctions and measures. Adopted by the Committee of Ministers on 10 September 1997 at the 600th meeting of the Ministers Deputies. URL: [http://www.antoniocasella.eu/archiva/COE_recR\(97\)12.pdf](http://www.antoniocasella.eu/archiva/COE_recR(97)12.pdf) (дата звернення: 26.12.2022).
4. Recommendation Rec(97) 12 of the Committee of Ministers to member states on the European Rules on community sanctions and measures. Adopted by the Committee of Ministers on 22 March 2017 at the 1282nd meeting of the Ministers Deputies. URL: <https://rm.coe.int/1680700a5a> (дата звернення: 26.12.2022).
5. Стратегія реформування пенітенціарної системи на період до 2026 р. Схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2022 р. № 1153-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/nps/pro-skhvalennia-stratehii-reformuvannia-penitentsiarnoi-systemy-na-period-do-2026-roku-ta-zatverdzhennia-operatsiinoho-planu-ii-realizatsii-u-20222024-rokakh-s1153-161222?fbclid=IwAR064qh3eIXD5Xtju6YdEbnFpBwul8x9-JHj0VM6BPp2f93CAyELJp181T4> (дата звернення: 23.12.2022).

6. Бараш Є.Ю. Адміністративно-правові засади управління державною кримінально-виконавчою службою України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нац. універ. внутр. справ. Харків, 2012. 474 с.
7. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23 червня 2005 року № 2713-IV. Дата оновлення: 01.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15#Text> (дата звернення: 21.12.2022).
8. Яковець І.С. Правові основи діяльності персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України : наук.-метод. посіб. Київ : Паливода А.В., 2011. 232 с.
9. Павлов В.Г. Поняття персоналу Державної пенітенціарної служби України та засади його діяльності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2014. Вип. 3. С. 194–203.
10. Хомишин І.Ю. Нормативно-правове та організаційне забезпечення комплектування персоналу в Державній кримінально-виконавчій службі України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2020. Вип. 7. С. 180–188.
11. Яцишин М.М. Історико-правові засади кримінально-виконавчої політики України : монографія. Луцьк : Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2010. 440 с.
12. Пояснювальна записка до проекту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування пенітенціарної системи до 2026 року та затвердження плану заходів на 2022–2024 роки щодо її реалізації» : Міністерство юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/m/povidomlennya-pro-provedennya-elektronnih-konsultatsiy-z-gromadskisty-schodo-proektu-rozporyadjennya-kabinetu-ministriv-ukraini-pro-shvalennya-strategii-reformuvannya-penitentsiarnoi-sistemi-do-2026-roku-ta-zatverdjenja-planu-zahodiv-na-20222024-roki-sch> (дата звернення: 28.12.2022).