

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОГО ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ ТА УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

У статті проаналізовано причини, які спричинили потребу покращення стану управлінського персоналу. Серед теоретичних та організаційних аспектів удосконалення керівної ланки пенітенціарного персоналу виокремлено визначення стратегії його розвитку, формування належної системи навчання та підвищення кваліфікації, введення в процес призначення на посади керівних кадрів конкурсного підходу. Сформульовано пропозиції, спрямовані на розширення механізму реалізації кадрового процесу, його модернізації та наближення до стандартів Євросоюзу.

Ключові слова: кримінально-виконавча служба, пенітенціарний персонал, стратегія розвитку управлінського персоналу, навчання та підвищення кваліфікації управлінського персоналу, конкурсний підхід щодо призначення управлінського персоналу.

Якісна робота органів Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВС України) безпосередньо пов'язана з професіоналізацією її персоналу, який має бути висококваліфікаційним і здатним результативно вирішувати службові завдання як у звичайних умовах, так і за наявності певних ризиків. Належна підготовка пенітенціарного персоналу, особливо його управлінської складової, в сучасних умовах приведення сфери виконання покарань до міжнародних пенітенціарних стандартів, як показує кримінально-виконавча практика, набуває особливої актуальності. В останні роки завдання вдосконалення персоналу органів та установ виконання покарань перебуває в полі зору Міністерства юстиції України, керівництва ДКВС України. В свою чергу, така ситуація зумовила підвищений інтерес до цих процесів і вчених, які постійно досліджують проблеми персоналу сфери виконання покарань.

При розгляді проблем, що стосуються персоналу ДКВС України, було проаналізовано науково-практичні здобутки таких учених, як: А. Богатирьов, О. Бондарук, А. Галай, О. Дука, С. Зінченко, С. Зливко, О. Мірошниченко, І. Яковець та ін. Під час проведених вищевказаними вченими досліджень запропоновано обґрунтовані пропозиції щодо формування високопрофесійного та компетентного персоналу, здатного забезпечити умови для ефективної діяльності органів та установ виконання покарань. У цьому контексті варто зазначити, що питанням наукової розробки процесів підготовки керівного складу для органів установ виконання покарань уваги приділяли недостатньо. Саме цим зумовлено бажання проаналізувати деякі положення, що стосуються процесу вдосконалення управлінського персоналу.

Метою статті є обґрунтування теоретичних та організаційних аспектів удоскона-

лення управлінського персоналу як одного із факторів реалізації кадрової політики у сфері виконання покарань.

У теорії державного управління під управлінськими кадрами розуміють ту частину працівників, професійна діяльність яких пов'язана з виконанням функцій управління в різних сферах суспільного життя [2, с. 18]. Саме тому держава приділяє увагу процесу формування організаційного механізму, спрямованого на збереження, зміцнення та розвиток управлінського кадрового потенціалу, здатного не тільки формувати висококваліфіковані, високопродуктивні та згуртовані колективи, а й своєчасно реагувати на мінливі умови, що виникають у різних суспільних сферах [3].

Не залишається осторонь цих процесів і сфера виконання покарань. Підтвердженням цьому є деякі положення Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – Концепція). У п. 3 Концепції зазначено, що планується здійснити організаційні, методичні та інформаційні заходи, спрямовані на запровадження сучасної моделі управління ДПтС України, забезпечити її кваліфікованим персоналом, створити ефективну систему його добору та підготовки, запровадити спеціалізовану систему освіти, яка б охоплювала всі види навчання: від початкової професійної підготовки до повної вищої освіти та подальшої післядипломної освіти, а також забезпечення безперервної освіти, в разі необхідності перепідготовки й підвищення кваліфікації персоналу [4]. Істотним доповненням цьому є результати міжнародної співпраці ДКВС України. В останні роки основними напрямками такої діяльності були: дослідження особливостей пенітенціарного менеджменту та можливості його впровадження (в межах робочої зустрічі з делегацією Генерального директорату з прав людини та норм права

Секретаріату Ради Європи); узагальнення досвіду зарубіжних країн з організації підвищення кваліфікації пенітенціарного персоналу (Франція, Швейцарія). Рішенням колегії ДКВС України введено в практику погодження кандидатур на посади керівного складу з урахуванням зауважень, викладених у доповідях Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню. Серед пріоритетних напрямів міжнародної співпраці на поточний рік було визначено аналіз міжнародного досвіду у сфері управління, підготовки та соціального захисту персоналу [5].

Отже, під час кадрового процесу як ключового елементу реалізації державної політики у сфері виконання покарань поряд з іншими вирішується й завдання підготовки та вдосконалення управлінського персоналу.

На сучасному етапі Міністерство юстиції України та керівництва ДКВС України здійснюють певні організаційно-технічні заходи, які спрямовані на формування належної системи розвитку управлінського персоналу. Такий підхід зумовлено деякими причинами, які викладено в Концепції та інших актах розпорядчого характеру. Серед них треба назвати такі: по-перше, незадовільний рівень матеріального та фінансового забезпечення, соціальної захищеності персоналу, недостатня чисельність персоналу зі спеціальною освітою та нерозвинутість системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу; по-друге, потреба в істотних змінах умов проходження служби персоналу, забезпечення наукового супроводу цього процесу; по-третє, необхідність створення на засадах міжнародної пенітенціарної практики системи добору та підготовки персоналу, починаючи від початкової професійної підготовки до повної вищої освіти [4]; по-четверте, наявність у штатному розкладі значної кількості посад управлінського рівня, наприклад, сумарно осіб керівної ланки в територіальних управліннях, установах і закладах виконання покарань, службі пробації нараховують близько 850 посад (враховуючи поточні кадрові зміни, ця цифра може змінюватися в бік як зменшення, так і збільшення). Усунення наслідків, які породжені вказаними вище причинами, на думку керівництва ДПТС України, можливе завдяки ефективній роботі управлінського персоналу на всіх рівнях управлінської системи, яка діє у сфері виконання покарань.

Історія функціонування кримінально-виконавчої системи України свідчить, що ключові аспекти розвитку органів та установ виконання покарань на певних етапах своєї історії реалізовувалися стратегічно. Підтвердженням цьому є програми розвитку сфери виконання покарань, одна з яких діє й зараз. У цих програмах, поряд з іншим, приділяли увагу й кадровим питанням, але мало згадували, а в деяких програмах – і зовсім не згадували про підготовку керів-

ного складу, що, на нашу думку, є прогалиною. Виходячи з цього, стратегія розвитку управлінського персоналу повинна відповідати вимогам Концепції та іншим заходам організаційно-правового характеру, які здійснюються у цьому напрямі Міністерство Юстиції України та керівництво ДКВС України. Підготовку управлінського персоналу, на нашу думку, необхідно виділити в окремий напрям кадрового процесу.

Стратегічні напрями діяльності управлінського персоналу вкрай важливі, оскільки саме в них формуються довгострокові завдання, серед яких доцільно виділити такі:

- кадровий процес, що стосується осіб керівного складу, на всіх етапах проходження служби повинен бути комплексним, збалансованим, ефективним та адаптованим до всіх змін, що можуть виникнути як у процесі повсякденної діяльності, так і під час ризикових ситуацій;
- механізм удосконалення управлінських кадрів повинен відповідати базовому стандарту професійної освіти та компетентності персоналу – як на сучасному етапі функціонування кримінально-виконавчої служби, так і в перспективі її розвитку;
- розробка як внутрішніх, так і зовнішніх джерел покриття дефіциту управлінських кадрів органів та установ виконання покарань;
- визначення професійних параметрів при формуванні управлінських кадрів, потреба в яких може бути спричинена кардинальними змінами в структурі кримінально-виконавчої служби (наприклад, при переході від кримінально-виконавчої інспекції до служби пробації).

При формуванні стратегії розвитку управлінського персоналу варто відокремлювати два підходи: організаційний та гуманістичний. При організаційному підході на формування керівного складу впливають особливості кримінально-виконавчих завдань, чисельність і структура підпорядкованих підрозділів. Гуманістичний підхід пов'язують із зміною умов проходження служби, їх змісту, соціальними гарантіями відповідно до вимог міжнародного пенітенціарного права, що робить професію суспільно необхідною та престижною.

Отже, на основі вищевикладеного можна зробити висновок, що на стратегію розвитку управлінського персоналу впливатимуть такі фактори: наближеність кадрових змін до міжнародних пенітенціарних стандартів сововно персоналу; вдосконалення механізму професійної підготовки керівного складу; підвищення вимог до рівня кваліфікації управлінського персоналу; використання міжнародного пенітенціарного досвіду та новітніх кримінально-виконавчих технологій при роботі з управлінським персоналом.

Важливою складовою кадрової політики у сфері виконання покарань є раціональне використання керівного складу. Такий підхід вимагає управлінського впливу на структуру, чисельність і освіту керівної ланки,

іншими словами – це основні компоненти кадрового процесу.

Структура персоналу врегульована відповідним нормативним актом керівника ДКВС України і, по суті, не підлягає сумніву. Чисельність персоналу, можливо, буде змінюватися, оскільки цей процес перебуває в прямій залежності від кількості засуджених, які відбувають покарання.

Освіта управлінського персоналу є системою організаційних і навчальних заходів, спрямованих на формування необхідної фахової та управлінської підготовки згідно з обійманими посадами. Діюча в ДКВС України система освіти реалізується через декілька форм, основними серед яких є навчання та підвищення кваліфікації.

Навчання персоналу для ДКВС України реалізують навчальні заклади. Серед них – Академія Державної пенітенціарної служби (далі – Академія), Інститут кримінально-виконавчої служби (далі – Інститут), Училище професійної підготовки персоналу (далі – Училище). В Академії та Інституті здійснюють підготовку осіб начальницького складу за спеціальністю “юрист” і “психолог”. В Училищах дають первинну підготовку, необхідну для проходження служби на посадах осіб рядового та молодшого начальницького складу. На основі аналізу робочих навчальних планів Академії та Інституту варто зазначити, що перелік навчальних дисциплін, які викладають у цих закладах освіти, відповідає базовому стандарту професійної освіти та моделі професійної компетентності працівника органів та установ виконання покарань. Така організація підготовки кадрів для ДКВС України не підлягає сумніву, оскільки остання має бути забезпеченою насамперед юристами, психологами, педагогами, спеціалістами у сфері організації виробництва й іншими професіями.

Левову частку випускників навчальних закладів ДКВС України призначають на посади, пов’язані з роботою із засудженими, які відбувають покарання у виправних установах. Діюча організаційна структура установ виконання покарань передбачає зведення осіб, які відбувають покарання, до відділень соціально-психологічної служби, відділень ресоціалізації, тобто в колективи засуджених, які потребують певного управлінського впливу. Все це підтверджує потребу надання особам начальницького складу (в тому числі й уперше призначеним на посаду) необхідного рівня знань з пенітенціарного менеджменту та державного управління. Управлінець такого рівня повинен:

- опанувати механізм управління колективом засуджених;
- набувати навички прийняття та реалізації управлінських рішень;
- уміти спрямовувати та координувати діяльність колективу засуджених для послідовного виконання певних завдань;
- уміти застосовувати методологічний інструментарій для аналізу та вирішення проблем, пов’язаних із конфліктами серед засуджених;

– забезпечувати безпеку засуджених під час відбування покарання.

Важливою формою навчання персоналу є підвищення кваліфікації. Як правило, в органах та установах виконання покарань цей процес здійснюють організовано. Так, згідно з п. 3 роз. 1 Положення про організацію професійної підготовки осіб та начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – Положення), професійна підготовка осіб рядового й начальницького складу включає певний перелік видів навчання, одним із яких є підвищення кваліфікації. Підвищення кваліфікації – це набуття особами рядового та начальницького складу додаткових знань і навичок щодо виконання завдань та обов’язків у межах спеціальності. У п.п. 1, 2 розд. 5 Положення зазначено, що підвищення кваліфікації проходять особи рядового й начальницького складу, які мають професійно-технічну або вищу освіту. Як правило, підвищенню кваліфікації підлягають такі категорії персоналу: особи, яких уперше призначають на посаду; коли особа працює тривало на певній посаді та потребує вдосконалення своїх знань; коли особу готують до призначення на вищестоящу посаду. Розподіл категорій персоналу, який підлягає підвищенню кваліфікації, здійснює Департамент по роботі з персоналом ДКВС України. Підвищення кваліфікації проводять у вищих навчальних закладах ДКВС України, вищих навчальних закладах і закладах післядипломної освіти, підпорядкованих іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим органам виконавчої влади, не рідше ніж один раз у п’ять років [6]. Така форма підвищення кваліфікації вважається організованою. Крім того, кадровими підрозділами ДКВС України підтримується й неорганізована форма підвищення кваліфікації. Тобто персонал самостійно вдосконалює свій рівень знань у певній галузі шляхом вивчення спеціальної, довідкової, нормативної літератури та документації. Згідно з Положенням, підвищенню кваліфікації підлягають усі категорії персоналу на строк 30 днів. Практика діяльності в цьому напрямі показує, що частіше за все підвищенню кваліфікації підлягає персонал кримінально-виконавчої інспекції, оперативних підрозділів, заступники начальників установ і деякі інші категорії. Виходячи із обійманих посад, зазначена категорія осіб належить до нижчого рівня управлінської ланки. Як правило, навчальні програми для згаданої категорії осіб передбачають підвищення знань згідно з їх професійним фахом, що, на нашу думку, є недостатнім, оскільки управлінець, незалежно від своєї посади, повинен володіти сучасним методами та формами пенітенціарного менеджменту. Цього сьогодні вимагають як керівники ДКВС України, так і кримінально-виконавча практика.

Треба зауважити й на тому факторі, що підвищенню кваліфікації підлягають керів-

ники з різним рівнем службового навантаження, виходячи з кількісного складу підпорядкованого колективу та обсягу службових завдань. Тому цей процес варто здійснювати диференційовано. Пропонуємо це завдання вирішити в такий спосіб.

По-перше, запровадити в одному з навчальних закладів ДКВС України курси підвищення кваліфікації управлінської ланки персоналу всіх рівнів (наприклад, в Академії Державної пенітенціарної служби). Ці курси повинні бути постійними. Залучений до підвищення кваліфікації персонал доцільно звільнити від виконання службових обов'язків на період навчання. Викладацький склад, який залучатиметься до роботи на цих курсах, повинен мати високу кваліфікацію у сфері кримінально-виконавчої діяльності, державного управління та державної служби. До його складу необхідно залучати як науковців, так і досвідчених практичних працівників. Залежно від мети підвищення кваліфікації мають визначати й строки її проведення. Якщо персонал проходить планове підвищення кваліфікації, то для цього достатньо й одного місяця. В разі підвищення кваліфікації з метою подальшого просування по службі строки необхідно збільшити.

По-друге, підвищення кваліфікації управлінського складу персоналу варто проводити в навчальних закладах, де функціонують магістратури, аспірантури, докторанти з підготовки фахівців з державного управління або державної служби. Навчання в такий спосіб доцільно проводити заочно, оскільки отримання теоретичних знань і можливість їх реалізації під час практичної діяльності є, на нашу думку, оптимальним поєднанням навчання та роботи. Разом з тим, треба мати на увазі, що управління органами, установами та закладами виконання покарань має певні особливості, і тому підготовка магістрів державного управління для ДКВС України повинна відображати кримінально-виконавчу специфіку. Цю проблему можна вирішити шляхом створення магістратури в одному з навчальних закладів у складі ДКВС України. Програми, строки навчання в магістратурі треба адаптувати згідно з вимогами керівних актів Міністерства освіти і науки України та Національного агентства державної служби України.

Отже, підвищення кваліфікації управлінського персоналу органів та установ виконання покарань має стати освітнім процесом, спрямованим на формування в управлінського персоналу системного мислення, високого ступеня активності, здатності приймати самостійні рішення, прагнення до саморозвитку з фахової кваліфікації.

Одним із шляхів удосконалення управлінського персоналу має стати конкурсний підхід при призначенні кандидатів на управлінські посади. Міжнародний досвід відбору кадрів на державну службу вказує на те, що конкурсні процедури як найбільш сучасні та демократичні є неодмінною умовою формування кадрового складу [1, с. 89]. Конкурс є

невід'ємною процедурою при реалізації конституційного права громадян на рівний доступ до служби в органах та установах ДКВС України й дає змогу реалізувати в кадровому процесі принципи відкритості, об'єктивності та ефективності відбору, є основним механізмом залучення кандидатів на заміщення вакантних посад, а також включення кандидатів до кадрового резерву. Такий підхід забезпечує рівний доступ претендентам на вакантні посади.

Конкурсні процедури сприяють: підвищенню престижу служби; залученню більшої кількості кандидатів; підвищенню об'єктивності рішення при призначенні на керівну посаду; демократизації та відкритості в управлінні персоналом; впровадженню нових технологій кадрової роботи; інтенсифікації процесу формування резерву управлінських кадрів.

Конкурсні процедури діють і в сучасному кадровому процесі кримінально-виконавчої служби. Частіше їх застосовували при призначенні керівного складу навчальних закладів. Враховуючи особливості проходження кримінально-виконавчої служби, конкурсний порядок призначення на керівники посади доцільно проводити диференційовано. Цьому процесу істотно посприяють такі заходи, як: по-перше, формування переліку посад, заміщення яких бажано проводити на конкурсній основі; по-друге, розроблення ефективної процедури проведення конкурсного призначення на управлінські посади претендентів і затвердження цього актом розпорядчого характеру. Такий підхід істотно покращив би механізм призначення на посади управлінського персоналу.

Висновки. Здійснене дослідження процесу вдосконалення управлінського персоналу органів та установ виконання покарань дає підстави зробити такі висновки:

- стратегія управлінського персоналу має відповідати сучасним міжнародним пенітенціарним стандартам і реалізовуватися шляхом формування комплексу організаційно-правових заходів, які доцільно відображати в програмах розвитку кримінально-виконавчої служби окремим напрямом;
- професійне навчання має стати складовою професійної діяльності управлінського персоналу та поєднувати в собі такі форми, як: підвищення кваліфікації; навчання в закладах післядипломної освіти; навчання в магістратурах, аспірантурах, докторантурах;
- конкурсні процедури призначення на керівні посади забезпечують гласність, об'єктивність кадрового процесу, сприяють зростанню професіоналізму й компетентності управлінського персоналу, а тому повинні мати організаційно-правове оформлення у вигляді затвердження окремого нормативного акту.

Вжиття заходів щодо подальшого вдосконалення управлінського персоналу сфери виконання покарань розширить механізм реалізації кадрового процесу та сприя-

тиме його модернізації та наближенню до стандартів Європейського Союзу.

Список використаної літератури

1. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. – Москва : Эксмо, 2010. – 607 с.
2. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенка, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна. – Київ : НАДУ, 2012. – 72 с.
3. Про Комплексну програму підготовки державних службовців : Указ Президента України від 09.11.2000 р. № 1212/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua>.
4. Про Концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України : Указ Президента України від 09.11.2012 р. № 631/2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua>.
5. Клиша В. І. Міжнародна співпраця Державної пенітенціарної служби України – підсумки і перспективи [Електронний ресурс] / В. І. Клиша. – Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/760231.jsessionid=4312593C5C933F506E0BAF22D6611421>.
6. Про затвердження Положення про організацію професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України : Наказ Мін'юсту від 08.09.2015 р. № 1675/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 21.03.2016.

Рибкало Н. Н. Теоретические и организационные аспекты совершенствования управленческого персонала органов и учреждений исполнения наказания

В статье проанализированы причины, побудившие необходимость улучшения состояния управленческого персонала. Среди теоретических и организационных аспектов совершенствования руководящего звена пенитенциарного персонала выделены определение стратегии его развития, формирование надлежащей системы обучения и повышения квалификации, введение в процесс назначения на должности руководящих кадров конкурсного подхода. Сформулированы предложения, направленные на расширение механизма реализации кадрового процесса, его модернизации на стандартах Евросоюза.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная служба, пенитенциарный персонал, стратегия развития управленческого персонала, обучение и повышение квалификации управленческого персонала, конкурсный подход назначения управленческого персонала.

Rebkalo M. Theoretical and Organizational Aspects of Managerial Staff Improving at Penal Institutions

Penitentiary service stability depends on the qualified managerial staff. The proper training of the staff that is able to run penitentiary service units on the basis of European Union standards is becoming very urgent. The author proves theoretical and organizational aspects of managerial staff improving as the factor of the staff policy implementation in penal system. The author analyses the reasons that cause the need to improve the managerial staff. Determination of managerial staff development strategy is among the theoretical aspects of managers' improving in the penitentiary service. This strategy is to reflect the staff development at all stages of the service, the way of its implementation must correspond to the basic professional training trends and the staff competence. This strategy must take into account the problem of managerial staff deficit and define professional skills and habits while choosing the managerial personnel in connection with the changes in the service structure. Proper managerial staff training is to be in the centre of the organizational provision of managers in the penitentiary service. This process should be aimed at the necessary professional and managerial staff training according to the posts. The author proves the necessity of including the penitentiary management essentials into education. This approach enables to master convicts' handling, to obtain skills of management, to maintain inmates' security in custody. The need to organize the managerial staff training at all grades and education at post-graduate courses is defines among the ways of improving professional level. It is advisable to establish post-graduate courses of the state management at the Academy of the State Penitentiary Service as penal institutions management has certain peculiarities. One of the ways to improve the managerial staff is a competitive approach while appointing the applicants to the managerial posts that implements the principles of publicity, justice and choice efficiency. This approach ensures equal access of the applicants to vacancies. Developing the competitive procedure of appointing to the managerial posts would promote the improvement of this process greatly. The author makes the conclusions which are directed at the implementation of staff development, its modernizing and corresponding to the European standards.

Key words: criminal and executive service, penal staff, managerial staff development strategy, training and improving managerial staff, competitive approach in managerial personnel appointment.