

Проблемные аспекты и приоритетные направления стабилизации кадрового состава ФСИН России

А. Ю. ДОЛИНИН – начальник кафедры управления и организации деятельности уголовно-исполнительной системы юридического факультета Академии ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент;

Н. В. МОТОРОВА – старший преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета ВИПЭ ФСИН России

В статье рассматриваются проблемные аспекты кадрового обеспечения органов и учреждений ФСИН России. Авторы отмечают основные негативные факторы, определяющие в настоящее время кадровую ситуацию в УИС, и акцентируют внимание на необходимости решения вопросов стабилизации персонала. Выделяются приоритетные направления для решения указанной проблемы: комплексная диагностика кадровых ресурсов УИС и кадровых процедур, осуществляемых в учреждениях и органах; анализ реализации основных направлений работы с кадрами ФСИН России. В завершение сформулированы авторские предложения по формированию системы мер стабилизации кадрового состава ФСИН России.

Ключевые слова: кадровое обеспечение; кадры; персонал.

12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность.

Для цитирования: Долинин А. Ю., Моторова Н. В. Проблемные аспекты и приоритетные направления стабилизации кадрового состава ФСИН России. *Ius publicum et privatum* : сетевой научно-практический журнал частного и публичного права, 2021, № 2 (12), с. 117–122, DOI 10.46741/2713-2811-2021-2-117-122.

Problematic aspects and priority areas for stabilizing the staff of the Federal Penal Service of Russia

A. YU. DOLININ – Head of the Department of Management and Organization of the Penitentiary System Activity of the Law Faculty of the Academy of the Federal Penal Service of Russia, PhD. of Law, Associate Professor;

N. V. MOTOROVA – Senior Lecturer of the Department of Administrative and Legal Disciplines of the Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia

The article deals with the problematic aspects of staffing the bodies and institutions of the Federal Penal Service of Russia. The authors note the main negative factors currently determining the personnel situation in the penal system, and focus on the need to address the issues of personnel stabilization. Priority directions for solving this problem are highlighted: comprehensive diagnostics of the personnel resources of the penal system and personnel procedures carried out in institutions and bodies; analysis of the implementation of the main directions of work with the personnel of the Federal Penal Service of Russia. At the end the author's proposals were formulated on the formation of a system of measures to stabilize the staff of the Federal Penal Service of Russia.

Key words: staffing; staffs personnel.

12.00.11 – Judicial activity, prosecutor's activity, human rights and law enforcement activity.

For citation: Dolinin A. Yu., Motorova N. V. Problematic aspects and priority areas for stabilizing the staff of the Federal Penal Service of Russia. *Ius publicum et privatum : online scientific and practical journal of private and public law*, 2021, no. 2 (12), pp. 117–122, DOI 10.46741/2713-2811-2021-2-117-122.

Важнейшей целью кадрового обеспечения ФСИН России является сохранение и укрепление кадрового потенциала системы. В настоящее время определены основные направления деятельности УИС на среднесрочную перспективу, в числе прочего поставлены конкретные задачи кадрового характера. Сохранение кадрового потенциала УИС может быть достигнуто осуществлением необходимых мер, направленных на совершенствование управления персоналом.

Однако в настоящее время в работе с кадрами УИС имеются определенные проблемы, что следует из анализа статистической отчетности ФСИН-7 (кадры):

- остается значительным число вакантных должностей сотрудников (2016 г. – 7,48 %, 2017 г. – 8,18 %, 2018 г. – 9,68 %, 2019 г. – 8,05 %);

- особую озабоченность вызывает значительный некомплект младшего начальствующего и рядового состава (2015 г. – 8,64 %, 2016 г. – 8,98 %, 2017 г. – 10,31 %, 2018 г. – 12,00 %, 2019 г. – 10,20 %);

- заметно увеличился уровень текучести кадров, поскольку подавляющее большинство сотрудников увольняется по субъективным причинам: по собственному желанию (2016 г. – 26,5 %, 2017 г. – 26,5 %, 2018 г. – 22,4 %, 2019 г. – 31,43 %) и по выслуге лет, дающей право на получение пенсии (2016 г. – 45,2 %, 2017 г. – 44,9 %, 2018 г. – 52,7 %, 2019 г. – 53,12 %);

- значительно вырос уровень увольнений сотрудников на первом году службы (2015 г. – 2,9 %, 2016 г. – 4,7 %, 2017 г. – 5,7 %, 2018 г. – 4,7 %, 2019 г. – 6,48 %).

Показатели некомплектованности должностей сотрудников свидетельствуют о низком престиже службы в УИС, а данные об увольнении указывают на невысокий уровень мотивации персонала УИС как из числа сотрудников, имеющих значительный опыт работы, так и среди вновь принятых на службу.

Кроме того, регулярно появляющиеся в средствах массовой информации, а также на сайтах следственных органов публикации о возбуждении уголовных дел в отношении сотрудников УИС по коррупционным преступлениям и за превышение должност-

ных полномочий свидетельствуют о низком уровне служебной дисциплины и соблюдения законности во многих подразделениях УИС, что также является индикатором неудовлетворенности службой.

Таким образом, основным негативным фактором, определяющим в настоящее время кадровую ситуацию в УИС, выступает невысокая мотивация персонала к службе, обусловленная низким уровнем материального и социального обеспечения сотрудников, не в полной мере соответствующим их служебной нагрузке. Кроме того, именно неудовлетворенность сотрудников уровнем своего материального и социального обеспечения подталкивает некоторых из них к совершению коррупционных преступлений.

Таким образом, проблемы стабилизации кадрового состава УИС по-прежнему актуальны и требуют для своего разрешения четкой нормативно-правовой и организационной регламентации.

Стабильными считаются трудовые коллективы, чей персонал работает в организации свыше трех лет¹. По состоянию на 01.01.2020 более 37 % личного состава составляют сотрудники со стажем службы в учреждениях и органах УИС от 10 до 20 лет, что позволяет сделать вывод о том, что кадровое ядро службы успешно сформировано. Однако число сотрудников УИС, которые могут выйти на пенсию, ежегодно растет, что в совокупности с негативной динамикой увольнения вновь принятых сотрудников свидетельствует о риске наступления «кадрового голода» в исправительных учреждениях.

Проблема кадровой стабилизации впервые была обозначена в Концепции развития кадрового обеспечения УИС на период до 2011 г. еще в 2007 г. Решить ее предполагалось за счет формирования стабильного высокопрофессионального кадрового состава УИС на основе соблюдения баланса сохранения и обновления кадров.

Решение вопросов стабилизации персонала и в настоящее время должно быть важнейшей составляющей работы с кадрами УИС, требующей системного подхода. Представляются верными два приоритетных направления для решения указанной проблемы.

Первое направление связано с комплексной диагностикой кадровых ресурсов УИС и кадровых процедур, реализуемых в учреждениях и органах. Необходимо решить две взаимосвязанные задачи.

Во-первых, следует адекватно оценить имеющийся кадровый потенциал системы, что позволит определить реальную кадровую ситуацию в учреждениях и органах УИС, проанализировать соответствие кадровых ресурсов потребностям практики (по уровню и профилю образования, половозрастной структуре и другим демографическим характеристикам, а также на предмет соответствия сотрудников замещаемым должностям по широкому спектру критериев, включая коррупционную составляющую), спрогнозировать естественную убыль и возможный приток кадров и разработать программы развития кадрового потенциала на долгосрочную перспективу.

Данный анализ должен включать в себя как аудит кадровых ресурсов (оценка уровня кадровой обеспеченности и потребности в персонале), так и комплексную деловую оценку сотрудников (анализ трудовых показателей).

Методика оценки уровня кадровой обеспеченности и потребности в персонале в настоящее время достаточно полно освещена в литературе и может быть непосредственно использована в практике управления персоналом УИС. Вместе с тем трудовые показатели персонала в основном анализируются в контексте их экономической эффективности. При этом для оценки труда производственного персонала предприятий широко используется система количественных трудовых показателей, для оценки деятельности работников умственного труда и управленческого персонала применяют преимущественно качественные показатели. Такая дифференциация оценочных критериев для УИС представляется не вполне корректной, учитывая содержание служебной деятельности сотрудников пенитенциарной системы.

В настоящее время в УИС основным видом деловой оценки кадров является аттестация. Однако до настоящего времени кадровые службы применяют сложившиеся еще в 1990-х гг. и зачастую формальные подходы к организации и проведению этой кадровой процедуры. При этом важна не только организация, но и выработка оценочных критериев.

Разработка критериев для эффективного осуществления оценки деятельности

персонала важна на всех этапах развития любой организации. Основным критерием оценки трудовых показателей сотрудников УИС выступает система их деловых, профессиональных и личных качеств, которая отождествляется с качеством выполнения служебных обязанностей. Однако в подавляющем большинстве аттестации содержат набор стандартных формулировок и не всегда отражают объективную характеристику сотрудника.

Оценочные критерии должны не только учитывать показатели, характеризующие повседневную служебную деятельность сотрудника, его профессиональное поведение, уровень служебной дисциплины, склонность к коррупционным правонарушениям, но и раскрывать имеющийся потенциал, служебные склонности и предпочтения, указывать на ту сферу деятельности, где сотрудник сможет реализоваться наиболее эффективно. Благодаря использованию таких критериев в современных условиях появится возможность решить вопросы оставления на службе наиболее достойных и подготовленных сотрудников и тем самым укрепить кадровое ядро службы.

Во-вторых, необходимо провести анализ того, как в учреждениях и органах УИС реализуются основные направления работы с кадрами (подбор, отбор, расстановка кадров, профессиональная адаптация, наставничество, профессиональное обучение и переподготовка кадров, формирование кадрового резерва, служебное продвижение, аттестация сотрудников, стимулирование персонала и т. п.), оценить соответствие реализуемых кадровых процедур нормативным требованиям и их эффективность.

Важность данного направления в стабилизации кадров ФСИН России подтверждается мнением специалистов в сфере управления персоналом УИС, которые выделяют следующие проблемные аспекты в реализации основных направлений работы с кадрами:

– возможности процесса подбора и расстановки кадров не используются руководством подразделений и кадровыми службами для поддержания должного уровня способности системы управления перестраиваться при постоянно меняющихся внешних условиях и требованиях, предъявляемых к УИС и ее персоналу, а также состояния внутренней оперативной обстановки. Велик потенциал данного процесса и в решении задач обеспечения устойчивости системы управления, устранения ее слабых

звеньев в кадровом обеспечении и кризисных явлений;

- у многих сотрудников, проходящих службу в УИС, должностные обязанности не соответствуют их специальности, уровню подготовки, профессиональному опыту. При расстановке кадров часто не учитываются интересы сотрудников, социально-психологический климат в подразделении и специфика неформальных отношений;

- система планирования работы с резервом зачастую определяется такими характеристиками, как непрозрачность, неоднозначность, случайность, субъективизм, протекционизм, несправедливость в решении вопросов служебно-должностного продвижения;

- основными проблемами вторичной трудовой адаптации сотрудников УИС являются: низкий уровень денежного довольствия, жилищные проблемы; отсутствие перспектив профессионального и карьерного (служебного) роста; формализм в организации и проведении работы с сотрудниками, состоящими в резерве на выдвижение на руководящие должности; отсутствие достаточного времени для организации полноценных занятий в системе служебной подготовки по причине большого объема задач, решаемых сотрудниками; проблемы психоземotionalного плана (профессиональная деформация, эмоциональное выгорание и т. п.)².

Таким образом, анализ реализации основных направлений работы с кадрами позволит определить качество принимаемых руководителями учреждений и органов УИС кадровых решений, оценить действенность и адекватность системы правового регулирования организации работы с кадрами. Последнее особенно актуально, учитывая, что многие кадровые процедуры до настоящего времени регламентируются ведомственными нормативными актами, изданными задолго до принятия Федерального закона от 19.07.2018 № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»». Проведенный анализ позволит внести обоснованные предложения по совершенствованию ведомственного нормативного регулирования прохождения службы в УИС.

Второе направление стабилизации кадрового состава ФСИН России включает в себя реализацию комплекса мер, направленных на закрепление сотрудников на

службе, повышение их мотивации и заинтересованности в эффективной служебной деятельности.

Данное направление повышения эффективности работы с персоналом УИС достаточно давно изучается специалистами³, но до настоящего времени не потеряло актуальности в силу нерешенности многих вопросов, связанных в недостаточной мотивированностью сотрудников.

Необходимо отметить, что размеры ежегодного повышения денежного довольствия сотрудников УИС в 2018–2020 гг. и прогнозируемая в 2021–2022 гг. индексация (около 20 % за пять лет) представляются незначительным с учетом уровня инфляции в стране. Это негативно сказывается на реализации практики материального стимулирования работников УИС и требует совершенствования механизма закрепления сотрудников на службе посредством развития системы нематериальной мотивации и стимулирования, применения низкокзатратных средств и способов повышения заинтересованности персонала в службе.

Другим фактором, влияющим на мотивацию персонала УИС, является низкая социальная защищенность сотрудников: недостаточная обеспеченность жильем и денежным довольствием, сложности с реализацией права сотрудников на получение медицинской помощи, в том числе высокотехнологической, в экстренных случаях, период беременности, во время и после родов, недостаточная социальная поддержка членов семей погибших (умерших) сотрудников⁴.

В настоящее время это первоочередные проблемы, которые необходимо решить ФСИН России. Не менее важно повысить эффективность работы с вновь принятыми в УИС сотрудниками с целью их закрепления на службе на долгий срок, а также выработать эффективные механизмы повышения уровня служебной и исполнительской дисциплины в подразделениях УИС.

Таким образом, в системе мер по реализации данного направления стабилизации кадрового состава ФСИН России предполагается решение следующих вопросов, связанных с повышением социального статуса и престижа службы в УИС, стимулированием сотрудников:

1. Усиление социальной защищенности персонала УИС, включающее:

- совершенствование системы оплаты труда работников УИС за счет увеличения объема бюджетных средств, выделяемых на

денежное довольствие сотрудников и оплату труда гражданского персонала. Увеличение денежного довольствия сотрудников может быть реализовано в первую очередь за счет доведения их должностных окладов до уровня должностных окладов сотрудников иных правоохранительных органов;

– решение проблемы обеспечения сотрудников и пенсионеров УИС и членов их семей жильем за счет выделения соответствующей единовременной социальной выплаты, выдачи государственных жилищных сертификатов или предоставления служебного жилья;

– выдачу сотрудникам УИС полисов обязательного медицинского страхования для реализации права на получение медицинской помощи в государственных и муниципальных организациях здравоохранения.

2. Повышение эффективности мероприятий по подбору, расстановке и адаптации кадров с целью рационального распределения и эффективного служебного использования сотрудников, а именно:

– совершенствование механизма адаптации молодых специалистов за счет повышения качества профессионально-психологического отбора кандидатов на службу в УИС, оптимизации индивидуально-воспитательной работы с молодыми сотрудниками и института наставничества, организации их психологического сопровождения в период адаптации;

– нормативное закрепление процедур адаптации персонала УИС путем разработки и издания ведомственного нормативного акта, регламентирующего порядок организации адаптации сотрудников УИС. В этом документе целесообразно закрепить субъекты, этапы, сроки, формы и методы адаптации, а также критерии оценки качества адаптационных процедур. Существенным мотивационным фактором в реализации процесса адаптации может стать установление дополнительной надбавки к денежному довольствию для сотрудников, осуществляющих функции наставника, а также регламентация порядка получения (лишения) такой надбавки.

3. Повышение уровня служебной и исполнительской дисциплины в подразделениях УИС за счет совершенствования воспитательной работы и профессиональной подготовки сотрудников.

Низкий уровень служебной дисциплины снижает эффективность деятельности отдельных сотрудников и подразделений УИС и может привести к должностным престу-

плениям коррупционной направленности. Поэтому совершенствование деятельности, направленной на профилактику коррупции, повышение эффективности мер по обеспечению соблюдения работниками УИС установленных законодательством запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции, представляется одним из приоритетных направлений кадровой стабилизации.

Нарушение исполнительской дисциплины – это прямое следствие слабой организации профессиональной подготовки в подразделениях УИС. Недостаточный уровень теоретических знаний и практических навыков у сотрудника зачастую не позволяет ему успешно выполнять служебные задачи. Это в свою очередь снижает мотивацию персонала к службе в УИС, увеличивает уровень тревожности и может привести к текучести кадров. Поэтому при планировании дополнительного профессионального образования подчиненных сотрудников необходимо исходить из показателей эффективности их служебной деятельности. Направлять сотрудников на обучение по программам профессиональной подготовки (переподготовки) следует исключительно для приобретения нужных для качественного выполнения служебных обязанностей знаний и навыков, восполнения имеющихся пробелов.

4. Выработка эффективных форм и методов мотивации сотрудников УИС за счет внедрения современных средств материального и нематериального стимулирования служебной деятельности, оптимизация социально-психологического климата в подразделениях УИС.

Поощрение и наказание – важные и очевидные средства воздействия на сотрудников и стимулирования желаемого трудового поведения. Главная роль в мотивации персонала учреждений и органов УИС отводится их руководству. Мотивацию персонала УИС, состояние психологического климата в коллективе сотрудников нельзя считать здоровыми с точки зрения выполнения социальных, служебных, моральных требований, если в коллективе отсутствует взаимопомощь, уважение, когда коллектив расколот на группы, среди которых процветает круговая порука, приводящая к подмене деловых интересов ложными, укрывательству, нарушениям законности, сращиванию с преступными элементами на основе установления недозволенных связей, злоупотребления служебным положением. Чтобы этого не до-

пустить, одной из основных обязанностей руководителя является поддержание здорового социально-психологического климата в подразделении.

Оптимизация социально-психологического климата в подразделениях УИС может оказать положительное влияние на повышение уровня исполнительской дисциплины и мотивации сотрудников. Анализ позволил сформулировать ряд рекомендаций руководящему составу учреждений и органов УИС по оптимизации социально-психологического климата:

- шире использовать все возможности для материального и морального поощрения личного состава, дисциплинарного воздействия на сотрудников, создавать успешно работающим сотрудникам условия для карьерного роста;

- регулярно информировать сотрудников о мерах по обеспечению их социальной защиты, улучшению жилищно-бытовых условий;

- обеспечить индивидуальный подход к сотрудникам, оказывать подчиненным помощь и поддержку в решении личных проблем;

- стимулировать сотрудников на совместное решение значимых задач;

- своевременно и объективно оценивать деятельность подчиненных сотрудников, акцентируя внимание на положительных аспектах и недостатках в работе, оказывая помощь в устранении последних;

- совершенствовать организационную культуру в служебном коллективе, включая мероприятия по повышению сплоченности.

Практическая реализация авторских предложений позволит сохранить кадровое ядро, привлечь к прохождению службы в УИС профессионалов, повысить мотивацию персонала и качество несения службы, ее престиж, уменьшить социальную дифференциацию между сотрудниками УИС и других правоохранительных органов, что будет способствовать решению проблемы стабилизации кадрового состава ФСИН России.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Управление персоналом : энцикл. слов. / под ред. А. Я. Кибанова. М., 1998. С. 357.

² См.: Малкова Л. Л., Кольев А. А., Голодов П. В. Технология управления персоналом в уголовно-исполнительной системе : метод. рекомендации. Вологда, 2013. С. 34–35, 47.

³ См.: Долинин А. Ю., Акчурин А. В., Брыков Д. А. Факторы, влияющие на текучесть кадров учреждений и органов уголовно-исполнительной системы : аналит. обзор. Рязань, 2007.

⁴ См.: Материалы заседания круглого стола на тему «О состоянии и направлениях законодательного обеспечения прохождения службы и совершенствования служебной деятельности в уголовно-исполнительной системе» в Комитете Совета Федерации по обороне и безопасности (Москва, 26 ноября 2019 г.). М., 2019.

¹ Sm.: Upravljenie personalom : encikli. slov. / pod red. A. Ya. Kibanova. M., 1998. S. 357.

² Sm.: Malkova L. L., Kol'ev A. A., Golodov P. V. Tekhnologiya upravleniya personalom v ugotovno-ispolnitel'noj sisteme : metod. rekomendacii. Vologda, 2013. S. 34–35, 47.

³ Sm.: Dolinin A. Yu., Akchurin A. V., Brykov D. A. Faktory, vliyayushchie na tekuchest' kadrov uchrezhdenij i organov ugotovno-ispolnitel'noj sistemy : analit. obzor. Ryazan', 2007.

⁴ Sm.: Materialy zasedaniya kruglogo stola na temu «O sostoyanii i napravleniyah zakonodatel'nogo obespecheniya prohozhdeniya sluzhby i sovershenstvovaniya sluzhebnoj deyatel'nosti v ugotovno-ispolnitel'noj sisteme» v Komitete Soveta Federacii po oborone i bezopasnosti (Moskva, 26 noyabrya 2019 g.). M., 2019.