

DOI 10.46741/2713-2811-2021-4-118-123

УДК 34.08

## Организационно-правовые аспекты проблемы текучести кадров в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации

**Л. Л. МАЛКОВА** – доцент кафедры экономики, управления и инженерно-технического обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы инженерно-экономического факультета ВИПЭ ФСИН России, кандидат экономических наук, доцент

В статье представлен научно-теоретический анализ существующих в научной литературе точек зрения относительно содержания и причин текучести кадров. На основании результатов социологического опроса, проведенного среди практических сотрудников кадровых и иных подразделений территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний, установлены основные причины снижения уровня удовлетворенности трудом и роста текучести кадров в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, увольнения со службы молодых сотрудников, предложены меры организационно-правового характера по совершенствованию кадрового обеспечения на современном этапе. Отмечается необходимость дальнейшего повышения правовых гарантий при прохождении службы в уголовно-исполнительной системе.

**К л ю ч е в ы е с л о в а :** уголовно-исполнительная система; организация правоохранительной деятельности; кадровая работа; текучесть кадров; удовлетворенность трудом.

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

**Д л я ц и т и р о в а н и я :** Малкова Л. Л. Организационно-правовые аспекты проблемы текучести кадров в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации. *Ius publicum et privatum* : сетевой научно-практический журнал частного и публичного права, 2021, № 4 (14), с. 118–123, DOI 10.46741/2713-2811-2021-4-118-123.

## Organizational and legal aspects of the problem of staff turnover in the penal system of the Russian Federation

**L. L. MALKOVA** – Associate Professor of the Department of Economics, Management and Technical Support of the Penal System of the Engineering and Economic Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, PhD. of Economic, Associate Professor

The article presents a scientific-theoretical analysis of the points of view existing in the scientific literature regarding the content and reasons for staff turnover. Based on the results of a sociological survey conducted among practical employees of personnel and other subdivisions of territorial bodies of the Federal Penal Service the main reasons for a decrease in the level of job satisfaction and an increase in staff turnover in institutions and bodies of the penal system, and the dismissal of young employees were established. Measures of an organizational and legal nature are proposed to improve staffing at the present stage. The need to further increase the legal guarantees during service in the penal system is noted.

**К e y w o r d s :** penal system; organization of law enforcement; personnel work; staff turnover; job satisfaction.

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

**For citation:** Malkova L. L. Organizational and legal aspects of the problem of staff turnover in the penal system of the Russian Federation. *Ius publicum et privatum* : online scientific and practical journal of private and public law, 2021, no. 4 (14), pp. 118–123, DOI 10.46741/2713-2811-2021-4-118-123.

Ключевым условием повышения эффективности исполнения уголовных наказаний на современном этапе является формирование стабильного высокопрофессионального кадрового состава уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, способного обеспечить устойчивое и безопасное ее функционирование в соответствии с общепризнанными международными стандартами пенитенциарной деятельности. Решение данной задачи определено в качестве одной из основных мер по совершенствованию условий несения службы в УИС наряду с повышением привлекательности службы и стимулированием персонала<sup>1</sup>.

С момента передачи в 1998 г. УИС в ведение Минюста России на государственном-правовом уровне реализован целый комплекс мер по развитию ее кадрового обеспечения: законодательно урегулирован правовой статус сотрудника, сформирована система правовых и социальных гарантий его деятельности, развивается ведомственное профессиональное образование, приняты решительные шаги в направлении противодействия коррупции, совершенствуется институт воспитательной работы с личным составом.

Вместе с тем в научной литературе отмечается, что в последние годы наблюдается снижение престижа службы в УИС, безразличие, безынициативность значительного числа сотрудников, их слабая заинтересованность в результатах своей служебной деятельности по причине как невысокой заработной платы, так и неуверенности в будущем, непрочности служебного положения<sup>2</sup>. Следствием данных негативных явлений является все возрастающая неудовлетворенность сотрудников результатами своего труда и социально-профессиональным статусом, а в конечном счете рост текучести кадров учреждений и органов УИС. Данное обстоятельство требует проведения исследования причин и условий текучести кадров в УИС, выработки адекватных мер по ее снижению до приемлемого уровня.

В 2020 г. со службы в УИС уволено 16 347 сотрудников, или 7,68 % от штатной численности (в 2019 г. – 17 208 чел., или 8,10 %), из них по соглашению сторон, инициативе сотрудника – 5262, по отрицательным основаниям – 380, в связи с нарушением условий контракта – 335, в связи с сокращением должности в УИС, замещаемой сотрудником, при отсутствии возможности перемещения по службе либо при отказе сотрудника от перемещения по службе – 167 сотрудни-

ков. На первом году службы уволены 5,84 % сотрудников (в 2019 г. – 6,48 %), в том числе 77 чел., или 8,07 % от уволенных на первом году службы, в связи с признанием сотрудника, проходившего испытание, не выдержавшим его<sup>3</sup>.

Современные проблемы кадрового обеспечения деятельности органов и учреждений УИС, в том числе и проблема текучести кадров, стали предметом научного исследования в трудах А. А. Аксенова, Н. Н. Барановского, Д. А. Брыкова, Д. А. Гришина, А. Я. Гришко, В. М. Демина, В. Н. Летунва, В. И. Огородникова, А. Г. Перегудова, В. М. Позднякова, С. Н. Чудаковой и др.

Большинство ученых сходятся во мнении, что к текучести кадров следует относить только неорганизованные (планово не регулируемые) каналы их движения. Остальные их виды отличаются от текучести по причинам и целям перемещений кадрового ресурса, а также степени организованности. Так, руководству учреждения (органа) УИС известно, сколько сотрудников и когда, например, будет переведено в другое учреждение (орган) УИС или выйдет на пенсию. Все это позволяет заранее принять меры к поиску или профессиональной подготовке сотрудников взамен увольняющихся. В «Современном экономическом словаре» текучесть кадров определяется следующим образом: 1) показатель, фиксирующий уровень изменения состава работников вследствие увольнения и перехода на другую работу по личным мотивам; 2) текучесть рабочей силы, процесс неорганизованного перемещения работников<sup>4</sup>.

В «Словаре социально-психологических понятий» данный термин трактуется как «движение кадров на производстве, которое обусловлено неудовлетворенностью работников какими-либо аспектами производственной ситуации или неудовлетворенностью администрации предприятия производственным поведением работника»<sup>5</sup>. Вместе с тем в настоящее время подвергается сомнению целесообразность объединения в одно понятие «текучесть» двух различных по своей природе процессов – добровольного и принудительного увольнения.

Основываясь на результатах анализа основных признаков текучести кадров, изложенных в научной литературе, можно сформулировать соответствующее определение применительно к УИС. Текучесть кадров в УИС мы понимаем как один из каналов движения кадрового ресурса органов и учреж-

дений УИС, состоящий из индивидуальных неорганизованных перемещений сотрудников между сферами служебной деятельности или за пределы УИС, осуществляемых самими сотрудниками и по их инициативе в силу влияния дезадаптирующих факторов, обуславливающих несоответствие места службы потребностям и запросам сотрудников.

В настоящее время все чаще говорят не о стабильности, а об устойчивости трудового коллектива. По мнению отдельных исследователей, это понятие в более полной мере отражает сущность процесса текучести кадров, поскольку коллектив можно считать устойчивым, если динамика персонала не сказывается отрицательно на трудовом процессе, а также сохраняет и повышает трудовой потенциал его работников, в особенности кадрового ядра<sup>6</sup>. Данный подход вполне обоснован, учитывая, что текучесть кадров может иметь как отрицательные, так и позитивные последствия для деятельности организации. Наиболее значимыми отрицательными последствиями высокой текучести кадров являются снижение производительности труда, необходимость поиска и подготовки новых сотрудников, дестабилизация трудового коллектива; а положительными – перераспределение рабочей силы, профессиональное продвижение кадров (трудова́я мобильность), качественное кадровое обновление (омоложение) трудового коллектива, разностороннее развитие сотрудника на новом месте работы<sup>7</sup>. Кроме того, анализ причин текучести кадров позволяет установить недостатки, существующие в области организации труда, взаимоотношений в трудовом коллективе.

В целях выявления причин текучести кадров в учреждениях и органах УИС, а также разработки мер, направленных на снижение ее уровня, в 2021 г. нами было проведено исследование в форме анкетирования сотрудников кадровых аппаратов и руководителей структурных подразделений территориальных органов ФСИН России (УФСИН России по Республике Карелия – 47 чел.; УФСИН России по Вологодской области – 37 чел.).

По результатам опроса 38,2 % респондентов из числа сотрудников УФСИН России по Республике Карелия указали на наличие проблем с кадровым обеспечением в деятельности их территориального органа; в УФСИН России по Вологодской области доля таких респондентов составила 67,6 %. В числе наиболее значимых проблем опрошенные сотрудники УФСИН России по

Республике Карелия и УФСИН России по Вологодской области назвали проблемы прохождения медицинского освидетельствования кандидатов на службу (61,7 и 44 % соответственно), низкий уровень денежного довольствия сотрудников УИС (48,3 и 84 % соответственно), а также нежелание самих сотрудников продолжать службу в УИС (48,3 и 12 % соответственно).

В УФСИН России по Республике Карелия уровень заинтересованности сотрудников в продолжительной службе в УИС позиционируют как высокий 34 % респондентов, в УФСИН России по Вологодской области – всего 19 % респондентов, как средний – 62 и 59 % респондентов соответственно.

В качестве основных причин прекращения службы в УИС опрошенные сотрудники УФСИН России по Республике Карелия и УФСИН России по Вологодской области указывают главным образом низкий уровень денежного довольствия (60 и 76 % соответственно), неудовлетворенность режимом работы и высокую служебную нагрузку (64 и 60 % соответственно), отсутствие перспектив служебного и профессионального роста (26 и 32 % соответственно), низкий престиж службы в УИС (13 и 16 % соответственно). Такие факторы, как чрезмерное психологическое напряжение (34 %) и неудовлетворительные жилищно-бытовые условия (28 %), значимы при принятии решения об увольнении со службы для сотрудников в УФСИН России по Республике Карелия. В УФСИН России по Вологодской области они менее актуальны (11 и 14 % соответственно), здесь респонденты отмечают недовольство качествами руководителя или методами руководства (11 %), недовольство сотрудником со стороны руководства – (8 %).

Среди основных причин увольнения молодых специалистов со службы в УИС респонденты указывают низкий уровень материального обеспечения (74 и 68 % соответственно), высокую интенсивность и сложные условия службы, режим труда и отдыха (55 и 41 % соответственно). Утрата «иллюзий» относительно службы в УИС является еще одной из причин увольнения молодых специалистов (21 и 19 % соответственно), отсутствие перспектив профессионального и служебного роста актуально в большей степени для сотрудников, впервые поступивших на службу в УФСИН России по Вологодской области (30 %).

Низкий уровень социальной и правовой защищенности сотрудников отмечают 19 % респондентов из УФСИН России по Ре-

спублике Карелия и 14 % из УФСИН России по Вологодской области. Плохое техническое оснащение и методическое обеспечение служебной деятельности усматривают 14 % респондентов в УФСИН России по Вологодской области и 9 % в УФСИН России по Республике Карелия. Сложности в решении жилищно-бытовых проблем являются одной из основных причин увольнения молодых сотрудников со службы в УФСИН России по Республике Карелия (34 %).

Уровень работы руководителей структурных подразделений с молодыми сотрудниками 52 % респондентов из УФСИН России по Республике Карелия оценили как высокий (40 % – средний), в то время как в УФСИН России по Вологодской области такую оценку дали всего 2 % респондентов (76 % – средний).

В целях закрепления молодых сотрудников, повышения уровня их мотивации к прохождению службы в УИС и предотвращения текучести кадров 78 % респондентов из УФСИН России по Вологодской области и 43 % респондентов из УФСИН России по Республике Карелия считают необходимым совершенствовать формы и методы работы с вновь прибывшими на службу сотрудниками. Большинство респондентов (59 % в УФСИН России по Республике Карелия и 76 % в УФСИН России по Вологодской области) предлагают реализовывать дифференцированный подход в работе с начинающими сотрудниками в целях их закрепления на службе.

Решение проблемы мотивации персонала УИС значительная часть сотрудников УФСИН России по Республике Карелия и УФСИН России по Вологодской области связывает с повышением размеров денежного довольствия (89 и 100 % соответственно), пересмотром системы премирования за достижения в служебной деятельности (44 и 49 % соответственно), повышением уровня социальных гарантий (40 и 24 % соответственно), улучшением режима труда и условий служебной деятельности (38 и 46 % соответственно), расширением возможностей для карьерного роста (17 и 30 % соответственно). Респонденты из УФСИН России по Вологодской области отмечают также необходимость совершенствования стиля руководства подразделениями УИС (14 %) и установления четких ориентиров (требований) в работе с осужденными, в том числе в части противодействия проявлениям в их среде криминальной (тюремной) субкультуры (11 %).

Основываясь на результатах исследования, можно заключить, что причины увольнения со службы в УИС напрямую связаны с неудовлетворенностью тех или иных потребностей сотрудников, недовольством работников своим положением (низкий уровень денежного довольствия, плохие условия труда и напряженный режим работы (высокая служебная нагрузка), высокое психологическое напряжение, неудовлетворительные жилищно-бытовые условия, непрестижность службы в УИС, неуважительное отношение со стороны руководства, неустойчивость служебного положения и невозможность сделать карьеру).

Проведенное изучение существующих точек зрения по вопросу классификации факторов, влияющих на текучесть кадров, позволило прийти к выводу о том, что, несмотря на отличия в наименовании оснований их выделения, можно обнаружить нечто более общее, наиболее значимо характеризующее их отдельные группы и виды. По нашему мнению, целесообразно рассмотреть классификацию факторов, влияющих на текучесть кадров в УИС, в зависимости от элементов процесса трудовой адаптации сотрудников (профессиональная, социально-психологическая, организационная, экономическая, психофизиологическая, культурно-бытовая).

Трудовая адаптация и текучесть кадров рассматриваются нами как взаимосвязанные социальные процессы, поскольку текучесть кадров как неорганизованный элемент движения трудовых ресурсов предстает в качестве показателя трудовой дезадаптации работников под воздействием совокупности различных социальных, материально-бытовых и иных причин и условий, демографических и нравственно-психологических характеристик личности, которые затрудняют процесс вхождения в профессиональную среду и закрепления в ней. Текучесть кадров предстает в качестве индикатора трудовой адаптации сотрудников УИС. Исходя из этого представляется, что классификация указанных факторов в зависимости от элементов процесса трудовой адаптации сотрудников УИС включает следующие основные группы:

– факторы, характеризующие как уровень профессиональной подготовки самого сотрудника, так и эффективность системы профессиональной подготовки сотрудников в подразделениях УИС (процесс становления сотрудника УИС зависит не только от практического опыта, но и от базового уров-

ня профессиональной подготовки сотрудника, развития профессионально значимых качеств его личности, наличия у сотрудника возможности постоянно совершенствоваться, повышать свой профессиональный уровень);

– социально-психологические факторы (различного рода конфликты среди сотрудников УИС, неэффективный стиль работы руководителя и другие аналогичные факторы могут самым негативным образом отразиться на уровне текучести кадров);

– организационные факторы (наличие или отсутствие у сотрудника достаточных полномочий для выполнения обязанностей по должности, наличие или отсутствие в учреждении сложившейся эффективной системы профессионального взаимодействия между структурными подразделениями и отдельными должностями, оптимальность распределения функциональных обязанностей между структурными подразделениями и сотрудниками, степень объективности оценки служебной деятельности сотрудников, возможности для карьерного роста и др.);

– экономические факторы (уровень денежного довольствия, система материального стимулирования, социальные гарантии и др.);

– психофизиологические факторы (повышенные физические и психические нагрузки, риск жизни и здоровью, монотонность и однообразность труда (особенно в службе надзора и подразделениях охраны), неудовлетворительные санитарно-гигиенические условия труда, неустроенность рабочего места, трудные климатические условия);

– факторы, связанные с культурно-бытовыми характеристиками организации (уровень культуры организации, развития ее социальной инфраструктуры, общий уровень развития членов организации, наличие положительных служебных традиций).

Текучесть кадров в УИС можно исследовать и через ее правовой аспект. Так, например, законодательство оказывает влияние на текучесть кадров, устанавливая требования к профессиональному уровню сотрудников УИС, их квалификации, определяя периодичность повышения квалификации, регламентируя институты наставничества и служебной подготовки сотрудников, работу с резервом руководящих кадров. Правовыми нормами регламентируются состав денежного довольствия сотрудников УИС, объем их правовых и социальных гарантий, предусматриваются условия карьерного

продвижения в зависимости от уровня профессионального образования, регламентируется процедура аттестации, которая призвана выявить путем экспертной оценки уровень профессиональной пригодности конкретного сотрудника. Анализ правовых основ деятельности органов и учреждений ФСИН России позволяет говорить о двойном влиянии правовых норм на текучесть кадров в УИС: они способны привести как к снижению ее уровня (например, повышение денежного довольствия), так и к росту (например, повышение требований к сотрудникам, отмена льгот).

Знание перечисленных выше факторов, взаимосвязей между ними позволяет прогнозировать развитие и будущее состояние кадровой ситуации, регулировать процессы текучести кадров и условия, в которых они протекают. В связи с этим руководителям органов и учреждений УИС имеет смысл постоянно держать в поле зрения следующие моменты:

1. Выявление и систематизация факторов, оказывающих позитивное влияние на текучесть кадров в подразделении.

2. Выявление и систематизация существующих и возможных (потенциальных) факторов, влияние которых способно вызвать рост текучести кадров. Важно определить, какие из них действительно негативно сказываются на кадровой ситуации, сосредоточить внимание на основных факторах, которые могут реально привести к негативным последствиям в ближайшей перспективе.

3. Разработка комплекса технико-экономических (улучшение условий труда, совершенствование системы материального стимулирования наставников и др.), организационных (совершенствование процедур приема и увольнения работников, системы оценки мотивационных предпочтений работников, системы профессионального обучения и продвижения работников и др.), социально-психологических (совершенствование стиля и методов руководства, взаимоотношений в коллективе, системы морального поощрения, мотивация сотрудников на дальнейшее профессиональное развитие и др.) и иных мероприятий, принятие и реализация управленческих решений, позволяющих стабилизировать кадровый состав подразделения, своевременно и адекватно реагировать на воздействие негативных факторов.

Соответствующие стратегии реагирования на изменение кадровой ситуации можно

разработать в случае, если принять, что пенитенциарные системы более не являются статичными иерархичными организациями, а представляют собой динамичные институты, подверженные непрерывному изменению и развитию. Поэтому руководителю необходимо рационально, взвешенно подойти к управлению текучестью кадров, учитывая как негативные (деструктивные), так и позитивные (конструктивные) ее последствия.

Знание руководителями органов и учреждений УИС общих, типичных для всей систе-

мы факторов и закономерностей текучести кадров во многом помогает им осуществлять управление персоналом, формировать профессиональное ядро сотрудников в подразделении. Вместе с тем движение кадров в любом конкретном органе (учреждении) УИС может осуществляться под воздействием совокупности специфических, только ему присущих факторов. Умение их выявлять, анализировать и использовать в управлении коллективом – важное качество любого руководителя.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 29.04.2021 № 1138-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 20. Ст. 3397.

<sup>2</sup> Гришин Д. А., Чудакова С. Н. Организационные и административно-правовые проблемы текучести кадров (прекращения службы) в учреждениях и органах Федеральной службы исполнения наказаний // Человек: преступление и наказание. 2014. № 4 (87). С. 72.

<sup>3</sup> Основные показатели деятельности уголовно-исполнительной системы (январь–декабрь 2020 г.) : информ.-аналит. сб. Тверь, 2021. С. 213.

<sup>4</sup> Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М., 2005. С. 137.

<sup>5</sup> Коллектив. Личность. Общение : словарь социально-психологических понятий / под ред. Е. С. Кузьмина, В. Е. Семенова. Л., 1987. С. 112.

<sup>6</sup> Бердникова Л. Ф., Ситдикова Г. М. Социально-экономическое содержание текучести кадров в современных условиях труда // Карел. науч. журн. 2018. Т. 7, № 1 (22). С. 99.

<sup>7</sup> Кондакова А. А. Текучесть кадров: подходы и классификация понятий // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2017. № S1. С. 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tekuchest-kadrov-podhody-i-klassifikatsiya-ponyatiy> (дата обращения: 03.06.2021).

<sup>1</sup> О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 29.04.2021 № 1138-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 20. Ст. 3397.

<sup>2</sup> Grishin D. A., Chudakova S. N. Organizatsionny'e i administrativno-pravovy'e problemy tekuchesti kadrov (prekrashheniya sluzhby) v uchrezhdeniyax i organax Federal'noj sluzhby' исполneniya nakazaniy // Chelovek: prestuplenie i nakazanie. 2014. № 4 (87). S. 72.

<sup>3</sup> Osnovny'e pokazateli deyatel'nosti ugovovno-ispolnitel'noj sistemy' (yanvar'-dekabr' 2020 g.) : inform.-analit. sb. Tver', 2021. S. 213.

<sup>4</sup> Rajzberg B. A., Lozovskij L. Sh., Starodubceva E. B. Sovremenny'j e'konomicheskij slovar'. M., 2005. S. 137.

<sup>5</sup> Kollektiv. Lichnost'. Obshhenie : slovar' social'no-psihologicheskix ponyatij / pod red. E. S. Kuz'mina, V. E. Semenova. L., 1987. S. 112.

<sup>6</sup> Berdnikova L. F., Sitdikova G. M. Social'no-e'konomicheskoe sodержanie tekuchesti kadrov v sovremenny'x usloviyax truda // Karel. nauch. zhurn. 2018. T. 7, № 1 (22). S. 99.

<sup>7</sup> Kondakova A. A. Tekuchest' kadrov: podhody i klassifikatsiya ponyatij // Nauchno-metodicheskij e'lektronny'j zhurnal «Koncept». 2017. № S1. S. 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tekuchest-kadrov-podhody-i-klassifikatsiya-ponyatiy> (data obrashheniya: 03.06.2021).