

Научная статья

УДК 34.08

doi: 10.46741/2713-2811.2022.20.5.004

Организационно-правовые средства снижения уровня текучести кадров в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации

ЛАРИСА ЛЕОНИДОВНА МАЛКОВА

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, pl-family@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3968-8557>

Аннотация. Статья посвящена анализу причин текучести кадров в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, определению основных организационно-правовых проблем в данной области и мер по их решению. В числе проблем выделены: нечеткость, непостоянство и чрезмерный объем функциональных обязанностей сотрудников; необходимость более широкого делегирования полномочий и сокращения количества контрольно-проверочных мероприятий, предоставления юридических гарантий для правомерного риска при принятии решений и внедрении новшеств; чрезмерно карательный характер контрольной деятельности; необходимость совершенствования системы социальных гарантий персонала в целях обеспечения их реальности, доступности и справедливости; проблема стимулирования отсроченного выхода сотрудников на пенсию за выслугу лет. Предложены меры организационно-правового характера для решения данных проблем.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система; организация правоохранительной деятельности; кадровая работа; текучесть кадров; удовлетворенность трудом.

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Для цитирования: Малкова Л. Л. Организационно-правовые средства снижения уровня текучести кадров в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации // *Ius publicum et privatum: сетевой научно-практический журнал частного и публичного права.* 2022. № 5 (20). С. 43–51. doi: 10.46741/2713-2811.2022.20.5.004.

Original article

Organizational and Legal Means of Reducing Staff Turnover in the Russian Penal System

LARISA L. MALKOVA

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russia, pl-family@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3968-8557>

Abstract. The article is devoted to the analysis of the causes of staff turnover in Russian penitentiary institutions and bodies and the definition of key organizational and legal problems in this area and measures to solve them. The following problems are identified: vagueness, inconstancy and excessive amount of functional responsibilities of employees; the need for a broader delegation of authority and reduction in the number of control and verification measures, provision of legal guarantees for legitimate risk in decision-making and introduction of innovations; the excessively punitive nature of control activities; the need to improve a system of social guarantees of personnel in order to ensure their reality, accessibility and fairness; and the problem to promote delayed retirement of employees for years of service. Organizational and legal measures are proposed to solve these problems.

Keywords: penal enforcement system; organization of law enforcement activities; personnel work; staff turnover; job satisfaction.

5.1.2. Public law (state law) sciences.

For citation: Malkova L.L. Organizational and legal means of reducing staff turnover in the Russian penal system. *Ius publicum et privatum: online scientific and practical journal of private and public law*, 2022, no. 5 (20), pp. 43–51. doi: 10.46741/2713-2811.2022.20.5.004.

Высококвалифицированный, опытный и мотивированный персонал представляет собой основной фактор развития и стабильного функционирования учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Высокий уровень текучести кадров обуславливает снижение профессионализма сотрудников, создает риски для устойчивой, законной и эффективной правоприменительной деятельности. В то же время без должной мобильности персонала, в том числе и внешней, невозможно обеспечить его постепенную сменяемость, сбалансированность и профессиональный рост, что, в свою очередь, может привести к застою в деятельности пенитенциарных учреждений, повлечь снижение уровня мотивации сотрудников при решении вопросов служебной деятельности.

Текучесть кадров затрагивает сразу все сферы деятельности учреждений УИС и влечет за собой серьезные последствия: увеличение нагрузки на персонал; уменьшение производительности труда, связанной со снижением внутренней мотивации к выполнению своей трудовой деятельности; «размывание» кадрового ядра и нехватка квалифицированных специалистов; затраты, связанные с подбором, обучением и подготовкой новых специалистов; снижение общего морального настроения сотрудников, нарастание психологического напряжения в их коллективах, увеличение конфликтных ситуаций [4, с. 109]. Как отмечают практические психологи, большой показатель текучести кадров не позволяет сложиться устойчивому и гармоничному коллективу, следовательно, общая сплоченность будет на низком уровне, а это, в свою очередь, будет влиять на эффективность выполнения задач, поставленных перед сотрудниками [2, с. 101–102].

В публикации Д. А. Брыкова на основе данных управления кадров ФСИН России отражено текущее состояние кадрового обеспечения деятельности системы исполнения наказаний. В ней отмечается, что «в настоящее время уч-

реждения и органы УИС осуществляют свою деятельность в условиях острого дефицита кадров и “хронического” некомплекта начальствующего состава, и, несмотря на принимаемые меры по стабилизации кадровой обстановки в течение 2021 г., территориальным органам ФСИН России не удалось сократить некомплект начальствующего состава, который вырос и по состоянию на 1 января 2022 г. составил 11,47 %, в том числе младшего начальствующего состава – 14,74 %» [1, с. 189–190]. Стоит отметить, что в настоящее время ситуация с кадровым обеспечением начинает улучшаться ввиду сложной ситуации на рынке труда и ростом безработицы. Исследование показало, что вне зависимости от территориального органа ФСИН России на принятие сотрудниками решения об увольнении со службы влияют одни и те же доминирующие условия, связанные с рисками безопасности жизнедеятельности, коммунально-бытовыми и средовыми факторами: негативное влияние работы на физическое самочувствие, здоровье (89,7 %), отсутствие жилья, в том числе служебного (71,3 %), частые задержки на работе, выход на службу вне графика, ненормированный рабочий день (35,9 %), психологическая и физическая усталость от работы (31 %), низкий уровень заработной платы (24,4 %), отсутствие делового взаимодействия между сотрудниками различных отделов и служб (22,5 %), недостаточный уровень материально-технического оснащения рабочих мест (18,6 %) [1, с. 189–190].

Таким образом, текучесть кадров детерминируется большим количеством факторов и имеет различные формы (от прямого увольнения сотрудников по собственному желанию или отрицательным основаниям до их профессионального выгорания, снижения удовлетворенности трудом и мотивации, систематического неисполнения служебных обязанностей), в связи с чем возникает необходимость в выработке и применении целого комплекса разнообразных профилактических мер. В настоящее время меры, направленные на профилактику повышенной текучести кадров, в зависимости от их содержания можно разделить на несколько групп:

1. Меры организационного характера (стабилизация кадровой политики в уголовно-исполнительной системе, совершенствование системы управления и профессионального взаимодействия, развитие системы профотбора и оценки персонала, устранение необоснованных запретов и ограничений, сокращение чрезмерного документооборота и отчетности, создание возможностей для карьерного роста сотрудников, конструирование эффективной профессиональной среды, оптимизация графиков несения службы и условий труда).

2. Меры социального характера (решение социальных проблем сотрудников – медицинское, санаторно-курортное и жилищное обеспечение, обеспечение детей сотрудников местами в детских дошкольных учреждениях и др.).

3. Меры экономического характера (качественное финансовое обеспечение деятельности учреждений, повышение уровня денежного довольствия сотрудников, развитие системы материального стимулирования с учетом особенностей прохождения службы, системы денежных компенсаций и др.). Например, приказом ФСИН России от 09.04.2020 № 250 «Об утверждении

перечня должностей сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, при замещении которых выплачивается ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия службы, и размеров надбавки по этим должностям» установлены дифференцированные в зависимости от условий прохождения службы надбавки к должностному окладу.

4. Меры правового характера (совершенствование правового статуса сотрудника уголовно-исполнительной системы; принятие и оптимизация административных регламентов служебной деятельности – порядка прохождения службы, порядка рассмотрения служебного спора, порядка предотвращения и урегулирования конфликта интересов на службе; развитие мер личной безопасности и правовой защиты сотрудников).

5. Меры психолого-педагогического характера (развитие системы трудовой адаптации и морального стимулирования сотрудников, исследование состояния социально-психологического климата в коллективах сотрудников, уровня удовлетворенности трудом, расширение объема воспитательной работы с личным составом, повышение уровня авторитета и престижа службы в уголовно-исполнительной системе, совершенствование стиля руководства, психологическая подготовка персонала к работе с осужденными и выработка успешных универсальных стратегий служебного поведения). Сегодня основные усилия психологической службы ориентированы на профилактику серьезных нарушений служебного поведения, а не на систематическое воспитание профессионально важных качеств у сотрудников, стимулирование их профессиональной мотивации и профилактику регресса личности под влиянием социальной среды осужденных [5, с. 52].

Несмотря на многообразие используемых в практике управления персоналом в уголовно-исполнительной системе мер (средств) профилактики текучести кадров, все же правовые меры занимают особое место, поскольку создают необходимые юридические условия для успешной реализации всех других мер. Правовые средства как один из основных регуляторов общественных отношений играют важнейшую роль в практике государственного управления и кадровой работе. Среди них центральное место принадлежит административно-правовым средствам, поскольку именно они определяют полномочия руководителей и иных категорий персонала, устанавливают административные правила, регламенты и режимы реализации этих полномочий, закрепляют правовые и социальные гарантии службы, являются надежным инструментом профилактики негативных явлений в коллективах сотрудников уголовно-исполнительной системы.

Вместе с тем правовая составляющая проблемы текучести кадров в пенитенциарной службе представлена в научных исследованиях в меньшей степени, нежели иные ее аспекты. Проведенное нами исследование позволило установить отдельные организационно-правовые проблемы в указанной области:

1. Нечеткость, непостоянство и чрезмерный объем функциональных обязанностей сотрудников. В отдельных случаях, в зависимости от кадровой ситуации, должностного положения и стиля управленческой деятельности в

учреждении, сотрудникам приходится исполнять значительный объем разнообразных служебных обязанностей, начиная от прямых обязанностей, связанных с исполнением уголовных наказаний, и заканчивая всевозможными внеплановыми заданиями руководства, напрямую не связанными с исполняемой должностью, но не запрещенными законом. Например, руководителю структурного подразделения учреждения уголовно-исполнительной системы наряду непосредственно с организацией деятельности подчиненного коллектива приходится выступать инициатором заключения государственных контрактов на закупку товаров, работ и услуг, проводить инструктажи с подчиненными сотрудниками по пожарной безопасности и охране труда, осуществлять проверку наличия и состояния закрепленного за ними огнестрельного оружия, проверку жилищно-бытовых условий по месту жительства подчиненных сотрудников, работать в составе многочисленных комиссий и общественных формирований учреждения (при наличии в штатном расписании учреждения соответствующих профильных служб и специалистов). В числе проблемных моментов также можно назвать неравномерное распределение обязанностей и служебной нагрузки между сотрудниками, несоответствие выполняемой работы должностным обязанностям или профилю образования, отсутствие четких норм объема служебной нагрузки.

2. Проблема повышения уровня юридически значимого доверия к администрации учреждения со стороны вышестоящих органов управления (делегирование полномочий, сокращение количества контрольно-проверочных мероприятий), предоставления юридических гарантий для правомерного риска при принятии решений и внедрении новшеств. В настоящее время в целях оптимизации системы государственного управления в сфере исполнения наказаний необходимым представляется более четкая дифференциация полномочий органов управления ФСИН России и учреждений, исполняющих наказания, а также между уровнями системы управления внутри самих учреждений, что позволило бы, на наш взгляд, существенно сократить объем документооборота и отчетности в служебной деятельности, количество контрольно-проверочных мероприятий.

Кроме того, успешность деятельности пенитенциарного учреждения во многом определяется наличием у сотрудника возможности при определенных условиях идти на риск, что способствует как решению кризисных ситуаций, так и поиску новых форм и методов работы. В связи с этим существует необходимость разработки четких критериев правомерности обоснованного риска, так как в ином случае сотрудники будут опасаться рискованных действий, что неизбежно повлечет за собой негативные последствия [6, с. 3]. Правоприменительный риск является неотъемлемым атрибутом профессиональной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы. Проблема совершения оправданных рискованных управленческих действий непосредственно сопрягается с вопросами исполнения уголовных наказаний, например при условно-досрочном освобождении осужденных от наказания, предоставлении осужденным выездов за пределы исправительных учреждений и права на бесконвойное передвижение, применении средств

исправления, проведении оперативно-розыскных мероприятий и др. Недостаточность имеющихся юридических гарантий применения правомерного риска в сфере пенитенциарной деятельности является одной из правовых проблем, требующих разрешения [3].

3. Чрезмерно карательный характер контрольной деятельности в управленческой практике, способствующий преждевременному психологическому выгоранию сотрудников, снижению их профессиональной мотивации. Приоритет при проведении контрольно-проверочных мероприятий в отношении сотрудников должен отдаваться не поиску недостатков любой ценой и привлечению к ответственности виновных (при признании важности обеспечения ее неотвратимости), а оказанию практической помощи и поиску резервов повышения эффективности служебной деятельности (при отсутствии серьезных последствий и умышленных злоупотреблений). Для этого требуется изменение концепции контрольной деятельности в уголовно-исполнительной системе посредством закрепления данного принципа в качестве правового в соответствующих ведомственных нормативных правовых актах.

4. Необходимость совершенствования системы социальных гарантий персонала уголовно-исполнительной системы в целях обеспечения их реальности, доступности и справедливости. Повышение денежного довольствия в 2012–2013 гг. в определенной степени стабилизировало кадровое ядро на 5–7 лет, когда текучесть кадров уменьшилась до минимума, а затем стала снова расти по мере сокращения уровня реальных доходов сотрудников [2, с. 101–102]. В связи с этим действенной социальной мерой применительно к денежному довольствию могли бы стать гарантированные государством его минимальный уровень или индексация денежного довольствия, исходя из роста уровня прожиточного минимума населения.

Ряд проблем существует в области медицинского и жилищного обеспечения сотрудников уголовно-исполнительной системы. В частности, в Федеральном законе от 30.12.2012 № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не предусмотрено механизмов предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам уголовно-исполнительной системы, не имевшим жилья на момент поступления на службу или нуждающимся в улучшении жилищных условий, но решившим свою жилищную проблему самостоятельно: например, приобрели жилье в собственность за счет ипотечного кредита или иных источников средств. Не предусмотрено право на данную выплату также сотрудникам, проживающим в жилом помещении, находящемся в собственности или социальном найме у совместно проживающих родителей сотрудника, и не имеющим иного жилья.

5. Проблема стимулирования отсроченного выхода сотрудников уголовно-исполнительной системы на пенсию за выслугу лет. Мы попытались установить возможные правовые меры, способствующие решению данной проблемы. В числе таких мер возможно рассмотреть следующие:

– пересмотр размеров надбавки за выслугу лет в сторону их увеличения для сотрудников, имеющих значительный стаж службы (например, в настоящее время размер доплаты за выслугу лет прокурорским работникам органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации при выслуге свыше 20 лет составляет 70 %, а сотрудникам ФСИН России – 40 %);

– пересмотр в сторону увеличения предельного размера пенсии за выслугу лет, установленного ст. 14 Закона Российской Федерации от 12.02.1993 № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семей» (85 % от денежного довольствия для расчета пенсии) вплоть до полной отмены такого ограничения;

– введение повышающих коэффициентов при расчете размеров пенсии для сотрудников, имеющих значительную выслугу (например, 25 лет в календарном исчислении), надбавок к пенсии за имеющиеся отдельные виды государственных и ведомственных наград, а также почетные звания; существенное увеличение размера единовременного выходного пособия сотрудникам с большой выслугой;

– установление (возврат) доплаты к денежному довольствию действующих сотрудников, рассчитываемой пропорционально размеру пенсии за выслугу лет, которая могла бы быть им назначена (в настоящее время такую доплату получают прокурорские работники, в то время как сотрудники уголовно-исполнительной системы ее были лишены);

– установление минимального возраста для получения пенсии за выслугу лет (например, 45 лет).

Таким образом, решение проблемы текучести кадров в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы требует принятия разнообразных по своему содержанию мер, значимое место среди которых занимают организационно-правовые меры (средства), направленные на закрепление достаточных полномочий руководителей и иных категорий персонала, совершенствование административных правил и регламентов, развитие системы правовых и социальных гарантий сотрудников, профилактику негативных явлений в служебных коллективах, стимулирование отсроченного выхода на пенсию за выслугу лет.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Брыков, Д. А. Современное состояние кадрового обеспечения уголовно-исполнительной системы / Д. А. Брыков // Человек: преступление и наказание. – 2022. – Том 30, № 2. – С. 188–196.
2. Буланова, Е. А. Психологические аспекты текучести кадров в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, пути решения / Е. А. Буланова // IV Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление»: сборник тезисов выступлений и докладов (г. Рязань, 20–22 ноября 2019 г.). – Рязань : Акад. ФСИН России, 2019. С. 100–103. – ISBN 978-5-7743-0934-4.

3. Голодов, П. В. Правоприменительный риск в управленческой практике учреждений и органов уголовно-исполнительной системы / П. В. Голодов // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2017. – № 3 (39). – С. 57–61.
4. Кириллова, Т. В. Превентивная работа с сотрудниками по стабилизации коллектива исправительного учреждения / Т. В. Кириллова // Пенитенциарная безопасность: национальные традиции и зарубежный опыт : материалы всероссийской научно-практической конференции (г. Самара, 21–22 мая 2020 г.). – Самара : Самар. юрид. ин-т ФСИН России, 2020. – С. 108–110. – ISBN 978-5-91612-284-8.
5. Рогач, В. Г. Мотивационный профиль личности сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации / В. Г. Рогач // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2022. – № 2. – С. 46–54.
6. Шурдумов, А. Ю. Обоснованный риск как обстоятельство, исключающее преступность деяния : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Анзор Юрьевич Шурдумов. – Москва, 2003. – 19 с.

REFERENCES

1. Brykov D.A. The current state of staffing of the penal enforcement system. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie=Man: Crime and Punishment*, 2022, vol. 30, no. 2, pp. 188–196. (In Russ.).
2. Bulanova E.A. Psychological aspects of staff turnover in institutions and bodies of the penal enforcement system, solutions. In: *4 Mezhdunarodnyi penitentsiarnyi forum "Prestuplenie, nakazanie, ispravlenie": sbornik tezisov vystuplenii i dokladov (g. Ryazan', 20–22 noyabrya 2019 g.)* [4th International Penitentiary Forum "Crime, punishment, correction": collection of abstracts of speeches and reports (Ryazan, November 20–22, 2019)]. Ryazan: Akademiya FSIN Rossii, 2019. Pp. 100–103. (In Russ.). ISBN 978-5-7743-0934-4.
3. Golodov P.V. Law enforcement risk in management practice of institutions and bodies of the penal system. *Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie=Institute Bulletin: Crime, Punishment, Correction*, 2017, no. 3 (39), pp. 57–61. (In Russ.).
4. Kirillova T.V. Preventive work with employees to stabilize the staff of the correctional institution. *Penitentsiarnaya bezopasnost': natsional'nye traditsii i zarubezhnyi opyt: materialy vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (g. Samara, 21–22 maya 2020 g.)* [Penitentiary security: national traditions and foreign experience: materials of the All-Russian scientific and practical conference (Samara, May 21–22, 2020)]. Samara: Samarskii yuridicheskii institut FSIN Rossii, 2020. Pp. 108–110. ISBN 978-5-91612-284-8.
5. Rogach V.G. Motivational personality profile of employees of the Russian Federation's penal system. *Vedomosti ugolovno-ispolnitel'noi sistemy=Vedomosti of the Penitentiary System*, 2022, no. 2, pp. 46–54. (In Russ.).
6. Shurdumov A.Yu. *Obosnovannyi risk kak obstoyatel'stvo, isklyuchayushchee prestupnost' deyaniya: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoj stepeni kandidat yuridicheskikh nauk* [Reasonable risk as a circumstance excluding criminality of an act: Candidate of Sciences (Law) dissertation abstract]. Moscow, 2003. 19 p.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ЛАРИСА ЛЕОНИДОВНА МАЛКОВА – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики, управления и инженерно-технического обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы инженерно-экономического факультета Во-

LARISA L. MALKOVA – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, associate professor at the Department of Economics, Management and Engineering Support of the Penal System of the Faculty of Engineering and Economics of the Vologda Institute of Law and

Вологодского института права и экономики
ФСИН России, Вологда, Россия, pl-family@
yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3968-8557>

Economics of the Federal Penitentiary Service
of Russia, Vologda, Russia, pl-family@yandex.
ru, <https://orcid.org/0000-0002-3968-8557>

Статья поступила 26.09.2022

