

17. Самылов, И.В. Коллективные субъекты юридической ответственности : дис. ... канд. юрид. наук / И.В. Самылов. Екатеринбург, 2008.
18. Стручков, Н.А. Уголовная ответственность и ее реализация в борьбе с преступностью / Н.А. Стручков. Саратов, 1977.
19. Хропанюк, В.Н. Теория государства и права : учебник / В.Н. Хропанюк. М., 1993.

Дата поступления в редакцию: 04.02.13

A.N. Sapogin, candidate of law, associate professor, Honored Worker of Education of the Republic of Belarus, professor of the chair of economic security of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus

STRUCTURES AND CONCEPTS LEGAL RESPONSIBILITY FOR THE ENVIRONMENT

Keywords: legal responsibility, based on classification, forms of responsibility, ecological – legal responsibility, ecological offence, positive and negative legal responsibility.

The questions of legal liability in the field of environment, the types and characteristics of environmental liability is one of the types of legal responsibility, acting in the legal system.

УДК 351

Ю.Л. Сиваков, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры административного права и управления органами внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Ключевые слова: пенитенциарная система, кадровая политика, профессиональная компетенция, профессиональная защищенность.

На основе анализа теории, отечественной и зарубежной практики формирования кадрового потенциала пенитенциарной системы предлагаются конкретные меры по совершенствованию государственной кадровой политики в этой области. Автор исходит из того, что для эффективной деятельности пенитенциарной системы в новых условиях нужны специалисты, синтезирующие в себе определенный набор личностных качеств и профессиональных компетенций. При этом они должны иметь хорошую обществуведческую, боевую и общефизическую подготовку, иметь достаточный уровень личной безопасности и высокую степень профессиональной защищенности.

В силу назревшей необходимости дальнейшего развития и совершенствования органов государственного управления и институтов социального контроля на различных уровнях принимаются решения по реформированию в том числе и правоохранительной системы государства.

С точки зрения системного подхода к реализации этой важнейшей государственной задачи нам следует помнить, что особую актуальность в плане обеспечения общественной безопасности всегда имела и имеет проблема повышения эффективности деятельности учреждений, исполняющих административные и уголовные наказания. Не секрет, что благие намерения и самое совершенное законодательство, базирующееся на демократических гуманистических принципах, еще не гарантирует успешного достижения поставленных политической властью целей без квалифицированного, профессионально подготовленного персонала, призванного его применять.

Мы видим, что международная общественность все больше уделяет внимание развитию и совершенствованию пенитенциарного законодательства, имеющего в своей основе стремление к обеспечению общественной безопасности, не забывая о законных правах и личных интересах граждан. Следует, наверное, согласиться с тем, что среднестатистического гражданина не интересуют специфические показатели деятельности правоохранительных и правоприменительных органов, он должен быть удовлетворен степенью обеспеченной ему государством личной и имущественной безопасности, а также гарантиями личной безопасности и правовой защищенности при применении к нему мер административного или уголовного принуждения.

Нельзя сказать, что в Беларуси ничего не делается для приведения уголовно-исполнительной системы (УИС) в соответствие международным стандартам. Следует отметить, что основоположником реформ белорусской системы исполнения наказания является генерал-майор внутренней службы В.В. Кошеленко, приложивший в середине 90-х гг. прошлого века значительные усилия для обеспечения устойчивости функционирования уголовно-исполнительной системы Беларуси и преодоления огромного количества проблем, имевших место в период становления нашей независимости.

Начатая им и после его безвременной кончины продолженная другими руководителями работа по преобразованию учреждений исполнения наказаний и совершенствования условий содержания осужденных, естественно, дала положительные результаты. Сегодня можно констатировать, что последовательно снижается численность осужденных в местах лишения свободы, делаются попытки к формированию новых отношений между персоналом и осужденными, основанных на взаимоуважении и доверии, фактически сняты многие излишние ограничения в порядке исполнения наказаний, в определенной степени решена проблема обеспечения осужденных приемлемыми продуктами питания. В результате в местах лишения

свободы не допущено массовых беспорядков, количество правонарушений и преступлений среди осужденных медленно, но сокращается.

В то же время, несмотря на значительные усилия нескольких поколений руководителей органов управления и учреждений исполнения наказаний Беларуси, места лишения свободы у нас пока так и не достигли ожидаемой эффективности исправительного воздействия на преступников, рецидив остается весьма высоким. Более того, пенитенциарная система Республики Беларусь фактически не располагает эффективными институтами ресоциализации и постпенитенциарной адаптации к условиям свободы лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы.

В этой связи научная работа по исследованию вопросов организации и всестороннего обеспечения функционирования пенитенциарной системы и определение на основе полученных выводов путей совершенствования правового регулирования исполнения уголовных наказаний и средств исправления осужденных всегда была и будет актуальной.

Сегодня, думая о будущем, реально оценивая социально-экономическую ситуацию в стране, актуальной и социально значимой государственной задачей следует считать формирование условий по созданию высокоэффективных организаций в системе исполнения наказаний.

Учреждения исполнения наказаний независимой от ведомственной принадлежности должны быть представлены организациями, где четко просматриваются:

инфраструктура, выстроенная на основе логистики и современных подходов к содержанию осужденных, а также по созданию комфортных и безопасных условий оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности сотрудников;

заинтересованный и соответствующий своему предназначению персонал;

информационные и охранные технологии, обеспечивающие эффективность надзора, рациональность и оптимизацию оперативных мероприятий.

На наш взгляд, наряду с реальной необходимостью совершенствования инфраструктуры, охранных и информационных технологий наиболее актуальной проблемой для Департамента исполнения наказаний МВД является проблема персонала, которая однозначно требует глубокого анализа и принятия решений на высоком государственном уровне. Основой для принятия таких решений может служить опыт отдельных скандинавских и других европейских стран.

Следует отметить, что концептуальным требованием обновленных в 2006 г. Европейских пенитенциарных правил являются определение высоких профессиональных и личных стандартов для персонала, этических норм, гуманности и уважения к достоинству человека, а также уход от обязанностей простых охранников к оказанию помощи и содействия возврату заключенных в общество. В большинстве европейских стран профессия пенитенциария является достаточно уважаемой и престижной. Заключенный, находясь в тюрьме, не теряет статуса члена общества, а пенитенциарная служба несет полную ответственность за него, формируя в глазах налогоплательщиков позитивную репутацию ее сотрудников.

По мнению ученых, наиболее продвинутой в этом отношении является пенитенциарная система Германии. Особого внимания, на наш взгляд, заслуживают культивируемые в ней подходы к отбору, подготовке и развитию персонала УИС.

При довольно высоком уровне требований к кандидатам на службу и их профессиональной защищенности при зачислении в штат сотрудники УИС ФРГ делятся на четыре основные категории. К первой относятся представители управленческого звена, имеющие, как правило, университетское образование. Это юристы – работники Министерства юстиции, региональных управлений, начальники тюрем и их заместители. Вторая категория представлена психологами, социальными работниками, педагогами. Все они должны иметь высшее профессиональное образование. Третью категорию составляют работники общей службы исполнения наказаний со средним или высшим специальным образованием, осуществляющие функции надзора и охраны. К четвертой относятся мастера производственного обучения и технический персонал.

В Германии чиновники, непосредственно работающие и соприкасающиеся с заключенными в отделениях тюрем, подразделяются на надзирателей и их помощников, ассистентов, секретарей, старших, первых и главных секретарей юстиции.

Заслуживает внимания система отбора лиц и подготовки специалистов для пенитенциарной системы Норвегии, подробно описанная Ф.Н. Гриневичем в статье «Опыт осуществления надзора в пенитенциарных учреждениях зарубежных стран». В Норвегии на службу в пенитенциарную систему принимаются лица с высшим образованием. Основной период обучения для сотрудников исправительных учреждений рассчитан на два года и состоит из трех частей. В период четырехнедельной первоначальной подготовки обучающиеся получают обзорную информацию из области криминологии, а также сведения об организации тюремной службы и имеющихся проблемах. Затем следует годичное практическое обучение, в ходе которого курсанты проходят теоретико-практическое обучение под руководством специалистов. К концу годовой практики знания, умения и навыки курсантов оцениваются советом, который решает, достаточно ли квалифицирован стажер для прохождения учебы на теоретическом курсе.

Целью последующего годичного теоретического обучения является углубление и расширение опыта, накопленного в период практического обучения, и соединение практического опыта с теорией. Основными предметами обучения являются юридические дисциплины, модели поведения осужденных и их жизнь в тюрьме.

После окончания курса обучения проводятся экзамены по восьми предметам и выдается диплом об окончании учебного заведения. После экзаменов необходимо отслужить год в исправительном учреждении. В дальнейшем сотрудникам исправительных учреждений предоставляется возможность повышения квалификации на различных курсах как на центральном, так и на региональном уровне.

Анализируя опыт Норвегии, целесообразно отметить, что на пенитенциарную службу принимаются лица, в основном имеющие профессиональное образование и достигшие зрелого возраста. Обучение имеет ярко выраженную практическую направленность, число теоретических предметов сведено к минимуму, аттестованные сотрудники и вольнонаемные служащие занимаются по отдельным программам, преобладают специальные предметы, где на практических занятиях преподаватели добиваются выработки устойчивых практических навыков действий в моделируемых ситуациях.

Реально существующая в нашей стране система отбора, подготовки и развития персонала учреждений исполнения наказания, а также уровень профессиональной защищенности сотрудников еще не отвечает требованиям времени. Одной из проблем, связанных с отбором, подготовкой и развитием персонала учреждений исполнения наказаний, обновлением кадрового состава ДИН в соответствии с международными требованиями, заключается в непонимании белорусской общественностью важности профессии пенитенциарного работника и неуважении к ней. Это свидетельствует как о недоверии граждан к системе исполнения наказаний, так и о ее явном несоответствии международным стандартам.

Политическое руководство и правительство должны прийти к осознанию того, что для деятельности пенитенциарной системы в новых условиях нужны специалисты, синтезирующие в себе знания, навыки и умения в сферах педагогики и психологии, права и управления, экономики и медицины. Они должны иметь хорошую обществуведческую, боевую и общефизическую подготовку, иметь достаточный уровень личной безопасности и высокую степень профессиональной защищенности.

В условиях реформирования и совершенствования деятельности уголовно-исполнительной системы и в свете повышенных требований к сотрудникам пенитенциарных учреждений необходимо последовательно создавать систему, обеспечивающую должное качество отбора и подготовки специалистов через реализацию соответствующей кадровой политики. А кадровая политика в уголовно-исполнительной системе – это деятельность соответствующих органов государства и должностных лиц, стратегическая цель которой заключается в формировании и развитии кадрового потенциала системы, принципов работы с кадрами, а также конкретных направлений (механизмов) ее реализации.

Уголовно-исполнительный факультет Академии МВД Республики Беларусь является подразделением этого учреждения образования, предназначенным для подготовки сотрудников широкого профиля и в то же время специализации их в узкой сфере деятельности – работе в уголовно-исполнительной системе. Факультет ежегодно выпускает до 50 офицеров с юридической квалификацией. Невысокая оценка условий, созданных для курсантов факультета, основывается не только на примитивности инфраструктуры, но и на постоянном отвлечении от плановых занятий значительного количества обучаемых для несения службы в наряде, включая кухню-столовую, а также на различные хозяйственные работы. Практика учебной работы в течение семестра на выпускном курсе позволяет сделать вывод, что средняя посещаемость занятий курсантами составляет менее 70 %. При этом и образовательный процесс при всем стремлении руководства Академии к его оптимизации требует глубокого профессионального анализа со стороны специалистов заказчика, в данном случае имеется в виду ДИН МВД.

Если сегодня говорить о кадровом обеспечении, и не только ДИН МВД, а всей государственной системы исполнения наказаний, то под этим термином следует понимать весь процесс подбора и подготовки квалифицированных сотрудников уголовно-исполнительной системы, которые способны решать задачи на уровне современных требований. Тем более, что в настоящее время на всех уровнях подчеркивается, что успех любой реформы определяют кадры, их компетентность, готовность и способность участвовать в преобразованиях. Следовательно особенно актуальна работа, направленная на поиск новых подходов к отбору кадров, совершенствование системы подготовки, социальной защиты, профилактику профессиональной деформации, создание профессионального ядра сотрудников, т. е. необходима корректировка государственной кадровой политики в пенитенциарной сфере и инициаторами формирования этой политики должны выступать ДИН и кадровые органы МВД.

Руководство МВД осознает, что важнейшей задачей образовательных учреждений министерства в условиях его реформирования является подготовка высокопрофессионального, оптимально сбалансированного кадрового состава, в том числе и уголовно-исполнительной системы. При этом следует учитывать, что пока у нас основной акцент делается на подготовку специалистов для исправительных колоний. Это объясняется, в частности, тем, что лишение свободы является пока самым распространенным видом наказания. Сегодня ситуация меняется. Особую остроту приобрела проблема подготовки кадров для учреждений, исполняющих наказания без изоляции осужденных от общества. Речь идет об уголовно-исполнительных инспекциях. Однако работа данных подразделений значительно отличается от деятельности исправительных колоний. Задачей сегодняшнего дня стала разработка системы подготовки квалифицированного персонала для исполнения наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества.

Кроме того, нам следует учитывать, что сегодня престижность и привлекательность службы сотрудника учреждения по исполнению наказания в значительной степени утрачены. Относительно низкий уровень реализации всех критериев их профессиональной защищенности далеко не соответствуют сложным условиям службы в учреждениях исполнения наказаний. В международных минимальных стандартных правилах четко подчеркивается, что заработная плата персонала исправительных учреждений должна устанавливаться с таким расчетом, чтобы привлекать, удерживать на этой работе способных людей и, принимая во внимание исключительно тяжелые условия труда, обеспечивать их соответствующими льготами. Более того, необходимо последовательно формировать такую систему, в которой персонал исправительных учреждений и члены их семей находились бы под защитой государства, а неприкосновенность личности, честь и достоинство сотрудника обеспечивались законодательно. При этом в интересах обеспечения личной безопасности сотрудников исправительных учреждений они должны быть оснащены индивидуальными средствами защиты и современными инженерно-техническими средствами коллективной безопасности, охраны и надзора.

Таким образом, отмечая необходимость дальнейшего реформирования всей системы исполнения наказаний и государственной поддержки проведения этих реформ, представляется целесообразным в первоочередном порядке решить задачи восстановления и дальнейшего развития кадрового потенциала Департамента исполнения наказаний МВД.

Осознавая, что уголовно-исполнительная система не может эффективно работать без хорошо подготовленных профессионалов, убежденных в необходимости того, что они делают, и в том, что их труд оценивается по заслугам, представляется необходимым в ближайшей и последующей перспективах последовательно реализовать ряд организационно-практических мероприятий:

1. Разработать и законодательно закрепить государственную концепцию кадровой политики в пенитенциарной системе страны, имея в виду совокупность новых взглядов и предложений на управление персоналом УИС, объединенных общим замыслом (целью), направленных на создание эффективных организаций исполнения наказаний с учетом новых требований, предъявляемых и к ее функционированию.

2. Уголовно-исполнительный факультет Академии МВД передать в оперативное подчинение Департаменту исполнения наказаний по аналогии с факультетом внутренних войск Военной академии, что позволит в значительной степени повысить возможности его трансформирования в высокоэффективную организацию.

3. Провести реструктуризацию уголовно-исполнительного факультета с тем, чтобы на его базе иметь возможность осуществлять трехступенчатую систему подготовки специалистов УИС, предусматривающей:

- а) первоначальную подготовку лиц, отобранных для работы в подразделениях УИС;
- б) подготовку офицеров из числа сотрудников, успешно прошедших не менее чем годичную практику работы в учреждениях и подразделениях УИС;
- в) подготовку и повышение квалификации руководящего состава учреждений и служб УИС.

4. При управлениях исполнения наказаний территориальных ОВД создать учебные пункты, функциями которых определить отбор, тестирование и комплектование групп для последующего, после принятия присяги, направления их для прохождения первого этапа обучения на уголовно-исполнительный факультет.

5. Особое внимание следует обратить на создание эффективной системы мотивации и стимулирования персонала учреждений УИС, направленной на обеспечение престижности и привлекательности пенитенциарной службы.

Дата поступления в редакцию: 21.02.13

Y.L. Sivakou, candidate of law, associate professor, professor of the chair of administrative activities and management of internal affairs bodies of the faculty of militia of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus

IMPROVING THE HUMAN RESOURCES POLICY IN THE PENAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF BELARUS

Keywords: prison system, personnel, professional competence, professional security.

On the basis of theory, analysis of domestic and foreign practice of formation of penitentiary system's human resources potential, specific measures to improve state personnel policy in this area are suggested. The author proceeds from the assumption that effective operation of the penitentiary system in new conditions requires experts who possess a certain set of personality traits as well as professional competences. At the same time, they must be well grounded in social science, combat and physical training. What is more, they must have appropriate level of personal security and a high professional protection degree.