

*The article is devoted to analysis of some aspects of rights of citizens and mechanism of their realization, the content of public order and public security, foreign experience on the researched problem. Formulated proposals to improve the legislation of the Republic of Belarus.*

*Keywords: human rights, guarantees, mechanism of realization, legislation, public order, public security, bodies of internal affairs, persuasion, coercion, fan, mass sport events.*

УДК 343(476)

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

### **О НЕОБХОДИМОСТИ АКТУАЛИЗАЦИИ ПРОБЛЕМ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

*На основе положений Концепции государственной кадровой политики Республики Беларусь анализируется состояние и положение дел по работе с кадрами в Департаменте исполнения наказаний в части, касающейся выпускников уголовно-исполнительного факультета Академии МВД.*

*Ключевые слова: Департамент исполнения наказаний, кадровая политика, профессиограммы, уголовно-исполнительная система.*

Каждая организация, реализуя свое предназначение, определяя и формулируя миссию, выстраивает и осуществляет на практике соответствующую политику. В целом, политика организации – это свод определенных норм и правил, в соответствии с которыми ведет себя система в процессе реализации своего предназначения и согласно которым действуют люди, входящие в эту систему. В общем плане наряду с финансовой, внутренней, внешней политикой любая организация разрабатывает и осуществляет специфическую кадровую политику. Такой подход наиболее характерен для системы государственной службы: именно здесь последовательно реализуется принцип соответствия кадровой политики и стратегии развития организации.

В науке управления персоналом существует толкование термина «кадровая политика» в широком и узком смысле. В широком – это система принципов и норм, приводящих человеческий ресурс в соответствие со стратегией организации, осознанных всеми и определенным образом сформулированных. Таким образом, все мероприятия по работе с кадрами – отбор, составление штатного расписания, аттестация, обучение, продвижение – заранее планируются и согласовываются с общим пониманием ее целей и задач. В узком – это набор конкретных правил, пожеланий и ограничений во взаимоотношениях людей и организации. На основе кадровой политики вырабатывается кадровая стратегия – специфический набор основных принципов, правил и целей работы с персоналом, конкретизированных с учетом типов организационной стратегии, организационного и кадрового потенциала.

Формирование и реализация кадровой политики государственного органа или учреждения должны осуществляться на основе Концепции государственной кадровой политики Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 18 июля 2001 г. № 399, где изложены принципы кадровой политики на различных уровнях. Следует иметь в виду, что с целью эффективного формирования и реализации кадровой политики организации целесообразно рассматривать две группы принципов: формирование кадровой политики; управление, формирование, использование и развитие кадрового потенциала организации.

Единый подход к формированию кадровой политики на различных уровнях иерархии организации, научная обоснованность, системность и комплексность, стратегичность и реалистичность, эффективность, гибкость и адаптивность наряду с другими могут быть отнесены к первой группе.

Перечень принципов второй группы, если его детализировать, будет по объему и содержанию достаточно большим. Полагаем целесообразным выделить те, которые в данном случае наиболее актуальны. В первую очередь это преемственность, учитывающая положительный опыт работы с кадрами в прошлом, его творческое применение и развитие в современных условиях. Особое внимание следует обратить и на принцип прозрачности и гласности в работе с кадрами, исключающий необоснованный протекционизм.

Для грамотной формулировки кадровой политики уголовно-исполнительной системы необходимо учитывать ее специфические задачи. Международные стандарты устанавливают повышенные требования к персоналу органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания. Поэтому формирование кадрового потенциала уголовно-исполнительной системы, адекватного сегодняшним реалиям, рассматривается как стратегическая задача. Одним из наиболее важных аспектов проблемы в этой связи является выработка социально-правовых основ кадровой политики государственного управления в уголовно-исполнительной системе, уточнение ее приоритетов и механизмов реализации.

Входящие в состав Департамента исполнения наказаний МВД (ДИН) органы и учреждения, реализуя поставленные перед ними задачи, по своему предназначению должны надежно обеспечивать достижение целей наказания в рамках правовых предписаний и определенной сферы функционирования. С этой целью необходимо обладать соответствующими кадровыми, финансовыми и материальными ресурсами.

Известно, что пенитенциарная и тюремная системы государства являются многофункциональными. Исполняя наказания в виде лишения свободы или без изоляции от общества, учреждения ДИН наряду другими задачами организуют привлечение осужденных к труду, осуществляют общую и профессиональную подготовку специалистов, санитарно-профилактическую работу и лечение осужденных, оперативно-розыскную деятельность, реализуют социальную работу с осужденными и контроль за их поведением. Вышеуказанное подводит к необходимости использования специалистов различной квалификации: юристов, медиков, технических работников, экономистов, психологов, педагогов и др.

Многообразие и специфика задач, реализуемых ДИН, определяют необходимость создания, развития и постоянного совершенствования соответствующей кадровой политики. Следует отметить, что нынешнее руководство ДИН имеет четкое понимание миссии уголовно-исполнительной системы в современных условиях, а также видение ее развития на ближайшую и последующие перспективы. Рассматривая формирование соответствующего кадрового потенциала системы как свою стратегическую цель, руководство ДИН в настоящий период в рамках своих полномочий сосредотачивает основные усилия на обеспечении профессиональной защищенности сотрудников уголовно-исполнительной системы, совершенствовании законодательства, регламентирующего порядок прохождения службы, а также на формировании системы отбора и подготовки кадров новой формации.

Следует отметить, что для обеспечения системы исполнения наказаний квалифицированными кадрами в учреждении образования «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь» с апреля 1993 г. функционирует факультет по подготовке сотрудников исправительно-трудовых учреждений, который в 2000 г. был переименован в уголовно-исполнительный факультет (УИФ) (в настоящее время штатная численность переменного состава порядка 260 курсантов). Логика создания УИФ, организация и обеспечение его образовательного процесса заключается в том, чтобы структура стала базовым звеном, основой реализации и развития кадровой политики ДИН.

Не останавливаясь на проблемах жизнедеятельности факультета отдельный разговор, рассмотрим некоторые вопросы и проблемы кадровой политики ДИН, вызывающих, на наш взгляд, определенную озабоченность.

Следует согласиться с тем, что в силу целого ряда объективно-субъективных причин и факторов в последние годы работа по отбору, подготовке и развитию персонала органов и учреждений уголовно-исполнительной системы осуществлялась без учета четкого прогнозирования потребностей в кадрах применительно к конкретным регионам и даже учреждениям.

Если проанализировать работу соответствующих служб по комплектованию квалифицированными кадрами органов и учреждений системы исполнения наказаний, то возникает ряд вопросов и проблем, требующих актуализации и уточнения кадровой политики ДИН.

Известно, что эффективность функционирования учреждений УИС в значительной мере зависит от уровня подготовки сотрудников, непосредственно работающих с осужденными, их соответствия служебному предназначению. Отбор, организация профессиональной подготовки, оценка и развитие именно этой категории работников должны быть приоритетными направлениями управленческой деятельности руководящего состава ДИН. Проанализировав содержание и эффективность этой деятельности по состоянию на сегодняшний день, можно обозначить ряд достаточно значимых проблем.

Например, если для назначения руководителей и работников производственных служб существуют достаточно строгие критерии и ограничения (экономическое или иное специальное образование, опыт работы по специальности), то на должности младшего начальствующего состава, оперативных дежурных нередко принимаются случайные люди, в том числе показавшие свою профессиональную непригодность в других службах. Для этой категории сотрудников сегодня фактически отсутствуют конкретные по содержанию квалификационные характеристики, четкие параметры и требования к профессиональному обучению.

Сегодня комплектование органов и учреждений УИС осуществляется не только выпускниками Академии МВД Республики Беларусь, но и выпускниками других учреждений образования (большая часть). Практика показывает, что не все успешно адаптированы к специфическим условиям пенитенциарных учреждений, слабо владеют профессиональными умениями и навыками, тем самым предопределяя высокий уровень текучести кадров. Такая ситуация является следствием существенных недоработок в формировании системы отбора кандидатов на службу и их профессиональной подготовки, недостаточной научной разработанностью организационно-правовых аспектов работы с персоналом.

Следует также заметить, что большинство сотрудников учреждений и органов, исполняющих наказание, должны иметь высшее или среднее специальное образование, так как применение уголовно-исполнительного законодательства, оказание психолого-педагогического воздействия на осужденных требует соответствующего уровня квалификации. Однако применительно к отдельным категориям сотрудников исправительных учреждений эти требования носят рекомендательный характер. Так, сотрудники, работающие в оперативно-режимных подразделениях, как правило, должны иметь юридическое, начальники отрядов – педагогическое либо юридическое образование. Однако на эти должности часто принимаются люди, имеющие приблизительное представление об уголовно-исполнительной системе при наличии сельскохозяйственного, строительного или ветеринарного базового образования.

В данном случае следует исходить из того, что персонал учреждений и органов, исполняющих наказания, в процессе оперативно-служебной деятельности тесно взаимодействует с осужденными, правовой статус которых в значительной степени ограничен. Законодатель требует, чтобы персонал неукоснительно соблюдал законы Республики Беларусь, особенно касающиеся порядка и условий исполнения наказаний. Таким образом, важным элементом профессиограммы сотрудников, работающих с осужденными, является знание уголовно-исполнительного и иного законодательства, наличие социально-психологической готовности к его неукоснительному соблюдению, владение сотрудниками умениями и навыками правоприменительной деятельности. Все это обуславливает правовую культуру персонала, крайне необходимую в условиях реализации государственного принуждения, очерченного нормами права.

В этом плане следует учитывать значительное отличие учебных планов подготовки юристов различными учреждениями образования. Так, учебной программой по уголовно-исполнительному праву для курсантов УИФ предусматривается более 150 часов на освоение данной дисциплины, тогда как в других учреждениях на изучение отводится порядка 40 часов. Это и другие отличия в учебных планах подготовки специалистов с юридической квалификацией позволяют сделать вывод о том, что выпускники УИФ – элита уголовно-исполнительной системы, высококвалифицированные, наиболее соответствующие своему профессиональному предназначению специалисты. На основании сказанного было бы логично и правильно, чтобы выпускники УИФ Академии МВД составляли основу кадрового потенциала любого исправительного учреждения, являясь основным резервом руководящих кадров управлений по областям и Департамента исполнения наказаний в целом. Совершенно очевидно, что при общей численности личного состава уголовно-исполнительной системы Беларуси в пределах 8 тыс. человек все ее потребности в кадрах УИФ, выпускающий ежегодно около 50 офицеров, закрыть не в состоянии.

Для сравнения: система профессиональной подготовки руководящих кадров УИС в России насчитывает пять образовательных учреждений, в том числе Академию права и управления (Рязань), три средних образовательных учреждения, а также шесть их филиалов. Штатная численность образовательных учреждений, включая постоянный и переменный состав, составляет около 10 тыс. человек при наличии более 300 докторов и кандидатов наук. Штатная численность постоянного и переменного состава УИФ составляет в пределах 300 человек. Притом, что численность населения России больше, чем в Республике Беларусь в 15 раз, а число осужденных (около 600 тыс.) – примерно в 20 раз больше, чем у нас, то в сравнимых объемах кадровый потенциал нашей уголовно-исполнительной системы в два раза меньше.

Следует добавить, что для организации первоначальной подготовки и повышения квалификации сотрудников для ФСИН России создано 49 учебных центров и 27 учебных пунктов, Институт повышения квалификации сотрудников УИС (г. Пушкин), где ежегодно проходят подготовку около 40 тыс. человек.

В силу ряда объективно-субъективных причин система подготовки кадров для УИС развивалась без четкого прогнозирования ее потребностей, тем более применительно к конкретным органам и учреждениям, при этом не имея четкой специализации курсантов с учетом потребностей ее ведущих служб.

Следует также отметить, что многие выпускники УИФ не могут быть распределены в те учреждения, а часто даже в регионы, из которых отбирались и направлялись на учебу. Например, из Бобруйска ежегодно на УИФ поступает несколько человек. Так, из 44 человек, выпускаемых в 2015 г., 7 курсантов направлялись на обучение из этого города, где дислоцированы несколько учреждений УИС, в том числе СИЗО № 5. Однако за последние восемь лет, несмотря на то что именно данное учреждение проводило активную профориентационную работу и направляло абитуриентов для поступления на уголовно-исполнительный факультет, ни один его выпускник не распределился для прохождения службы в данном учреждении.

Существует практика, когда курсанты на протяжении трех лет проходят учебную, производственную и преддипломную практику в учреждениях, которыми отбирались и направлялись на учебу. В это время они знакомятся с коллективом, всеми особенностями и тонкостями будущей службы, а затем направляются по распределению в совершенно другое учреждение, проходя в последующем долгий и непростой период адаптации, что негативно сказывается на показателях их работы. В силу этих и других причин многие выпускники после окончания академии не задерживаются на службе в УИС.

Следует остановиться и на системе подготовки руководящих кадров для ДИН, которая не имеет четкого единообразия и слаженности: на руководящие должности назначаются люди, ранее проходившие службу в подразделениях ОВД или внутренних войсках по совершенно другому профилю деятельности. Если обратиться к опыту российских коллег, то в период нахождения УИС в составе МВД России подготовка управленческих кадров для УИС проводилась на специальном факультете Академии управления МВД. С передачей УИС в Минюст России такая подготовка проводится на соответствующем факультете во вновь созданной Академии права и управления в г. Рязани. Следует отметить, что в настоящее время Минюст России собирается сделать более гибкой и саму систему набора слушателей на данный факультет управления, так как будут учитывать не разрядку центра, а ориентироваться на реальные потребности регионов в подготовке руководителей УИС. В целях приближения учебы руководителей УИС к практике подготовка на этом факультете осуществляется по очно-заочной форме обучения: первый год – на стационарном обучении, второй – в форме заочного обучения. Получение данного высшего управленческого образования будет способствовать продвижению по службе, что является стимулом для обучения руководителей УИС.

Таким образом, полагаем возможным сформулировать некоторые предложения по совершенствованию и развитию кадровой политики в уголовно-исполнительной системе Республики Беларусь:

1. Рассмотреть вопрос последовательного увеличения штатной численности переменного состава уголовно-исполнительного факультета до 500–600 человек (как это и было в прежние годы), что позволит ежегодно выпускать не менее 100–120 курсантов и существенно снизит необходимость привлечения для службы в УИС гражданских лиц.

2. Сформировать систему подготовки и переподготовки руководящих кадров для уголовно-исполнительной системы: предусмотреть создание специального кадрового резерва (реестра) на уровне ДИН и управлений по областям в целях подготовки будущих руководящих кадров исправительных учреждений, куда зачислять сотрудников, обладающих соответствующими лидерскими качествами и наиболее отличившихся по службе, предусмотреть создание на базе УИФ соответствующих курсов.

3. Установить четкие критерии отбора для лиц из числа гражданского населения, желающих проходить службу в УИС. На должности начальников отрядов назначать лиц, имеющих юридическое, педагогическое, психологическое или иное гуманитарное образование, а сотрудников оперативно-режимных служб подбирать из числа специалистов с базовым юридическим образованием.

4. Курсантов УИФ закреплять для последующего распределения за учреждениями, их отбравшими и направившими на учебу в Академию МВД. Следовательно, учреждения должны просчитывать и четко прогнозировать свои потребности в кадрах и отдавать приоритет при назначении на вышестоящие должности выпускникам УИФ.

5. В качестве одной из мер повышения качества и обеспечения эффективности подготовки курсантов УИФ ввести в практику систему отбора из числа наиболее одаренных, обладающих лидерскими качествами курсантов кандидатов на замещение должностей курсовых офицеров и после двух-трех лет практической службы возвращать их на факультет.

Дата поступления в редакцию: 19.09.14

*Y.L. Sivakov, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Professor at the Department of Administrative Law and Management Bodies of Internal Affairs of the Faculty of Militia of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus*

ACTUALIZATION OF THE PROBLEM OF CADRE POLICY IN THE CRIMINAL EXECUTIVE SYSTEM OF THE REPUBLIC OF BELARUS

*In this paper, based on the Concept of the State personnel policy of the Republic of Belarus, current developments of selection of personnel in the Department of Corrections are examined, in part related to the graduates from the Penitentiary Faculty of the Academy of the Ministry of Interior.*

*Keywords: The Department of Corrections, cadre policy, job description, criminal executive system.*

УДК 342.9

*А.И. Федорако, старший преподаватель кафедры административного права и управления органами внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь  
(e-mail: alex-max1995@yandex.by)*

## **КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА МИГРАЦИИ ИНОСТРАНЦЕВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

*Рассматриваются различные взгляды на понятия «контроль» и «надзор», роль контроля и надзора в обеспечении административно-правового режима миграции иностранцев в Республике Беларусь, контрольно-надзорные полномочия органов внутренних дел в области обеспечения административно-правового режима миграции. Анализируются виды и содержание контроля и надзора ОВД в области обеспечения административно-правового режима миграции, предлагаются меры по совершенствованию законодательства.*

*Ключевые слова: контроль, надзор, административно-правовой режим, миграция, иностранец, законодательство.*

Особую роль в формировании и обеспечении административно-правового режима миграции иностранцев (АПРМИ) в Республике Беларусь играют органы внутренних дел, реализующие государственную политику в области миграции населения и выполняющие наибольшее