

УДК 35.01:343.2.01

М.М. Ребкало, канд. наук з держ. упр.

Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна

ДЕЯКІ ЧИННИКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДИСЦИПЛІНИ ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ ТА УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Н.Н. Ребкало канд. наук по гос. упр.

Академія Государственной пенитенциарной службы, г. Чернигов, Украина

НЕКОТОРЫЕ ФАКТОРЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ ПЕРСОНАЛА ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЯ: УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Mykola Rebkalo, PhD in Public Administration

Academy of the State Penitentiary Service, Chernihiv, Ukraine

STANDARDS OF IMPROVING LEGAL AND DISCIPLININ THE PENAL INSTITUTIONS PERSONNEL'S: MANAGEMENT ASPECT

В статті розглянуто проблеми, які пов'язані із порушенням режиму законності та службової дисципліни серед пенітенціарного персоналу, і як показує практика - це негативно впливає на результати діяльності органів та установ виконання покарань. Уточнені поняття службової дисципліни та законності. Обґрунтовано з точки зору науки державного управління чинники, які сприяють підтриманню на належному рівні законності та дисципліни серед персоналу, а саме: формування високої правової культури персоналу; оптимізація заходів, спроможних забезпечити належний рівень інтенсифікації службової діяльності; організація ефективної системи оцінювання стану відношення персоналу до виконання службових обов'язків; удосконалення механізму контролю та контролінгу за дотриманням персоналом законності та дисципліни. У статті запропоновані заходи, які при їх реалізації можуть істотно посприяти підвищенню рівня правової культури та належної організації службової діяльності персоналу.

Ключові слова: пенітенціарний персонал; законність; службова дисципліна; службова діяльність персоналу; правова культура персоналу; чинники удосконалення законності і дисципліни.

В статье рассмотрены проблемы, связанные с нарушением режима законности и служебной дисциплины среди пенитенциарного персонала, и как показывает практика - это негативно влияет на результаты деятельности органов и учреждений исполнения наказаний. Уточнены понятия служебной дисциплины и законности. Обосновано с точки зрения науки государственного управления факторы, которые способствуют поддержанию на должном уровне законности и дисциплины среди персонала, а именно: формирование высокой правовой культуры персонала; оптимизация мер, способных обеспечить надлежащий уровень интенсификации служебной деятельности; организация эффективной системы оценки состояния отношение персонала к выполнению служебных обязанностей; совершенствование механизма контроля и контроллинга за соблюдением персоналом законности и дисциплины. В статье предложены мероприятия, которые при их реализации могут существенно поспособствовать повышению уровня правовой культуры и надлежащей организации служебной деятельности персонала.

Ключевые слова: пенитенциарный персонал; законность; служебная дисциплина; служебная деятельность персонала; правовая культура персонала; факторы совершенствования законности и дисциплины.

In the article the author presents the problems of legality and discipline improvement that are important conditions for serving in criminal and executive system by the citizens of Ukraine as this process is ensured by the total legal order strengthening in penitentiary bodies. At the same time discipline and legality are important elements in the activity of the penitentiary service relations which are regulated by laws. Strengthening legality and discipline leads to higher level of law and order in penitentiary bodies and, on the contrary, law and order breaking causes its weakening. Breaking legality requirements causes deformation of criminal and executive relations, inviolability and undermining of law and order in penitentiary bodies and institutions. In the article the author analyses the problems of legality and discipline among the personnel of the state penitentiary service of Ukraine. Legality and discipline in the state penitentiary service of Ukraine have double substance. This is caused by the special character of the tasks done by the penitentiary service. On one hand, there is a need to maintain the regime of serving a sentence by convicts. On the other hand, the personnel's service activity, its regulations require to observe legality and discipline. The author considers the factors that improve the state of legality and discipline of the personnel in the state penitentiary service of Ukraine. They are ensuring the high level of legal culture, providing effective conditions for service activity intensification, organizing the effective system of service activity and discipline evaluation, improving the mechanism of controlling over personnel's legality and discipline observing. The author defines that the above-mentioned factors can greatly improve the conditions of service activity, its providing with modern technical aids, forming the mechanism of counteraction against the danger to personnel's life and health, selecting pretenders to vacant positions, forming the staff reserve and etc. The author suggests representing the mentioned factors of improving the personnel's legality and discipline in the project of regulations of the personnel's service of state penitentiary service of Ukraine.

Key words: penitentiary personnel; legality; official discipline; service activity staff; legal culture of staff; factors improving the law and discipline.

Постановка проблеми. Важливим завданням у приведенні Державної пенітенціарної служби України (далі ДПтС України) до міжнародних пенітенціарних стандартів поряд з здійсненням інших заходів є створення належних умов проходження служби персоналом. Відповідно ст. 14 Закону України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України" до персоналу ДПтС України входять особи рядового та начальницького складу, спеціалісти (державні службовці) та особи, які працюють за трудовим договором [3]. Загалом загальна чисельність персоналу ДПтС України складає понад 37,8 тисяч чоловік. Діючий механізм проходження служби персоналом побудований на вимогах Кримінально-виконавчого кодексу України, Закону України "Про Державну кримінально-виконавчу службу України", актів Президента України та Кабінету Міністрів України і сприяє успішному вирішенню завдань кримінально-виконавчого характеру. Разом з тим практика діяльності ДПтС України свідчить, що в процесі реалізації службових завдань персоналом мають місце проблеми, які негативно впливають на результати діяльності органів та установ виконання покарань. Лєвова частка негативних проявів в службовій діяльності персоналу породжена у зв'язку з порушенням режиму законності та службової дисципліни. В напрямку подолання цього недоліку керівництвом ДПтС України, його територіальних управлінь, адміністрацією установ та органів виконання покарань здійснюються конструктивні заходи, спрямовані на нормалізацію режиму законності та дисципліни серед персоналу. Теоретичному обґрунтуванню з точки зору науки державного управління чинників, які сприяють підтриманню на належному рівні законності та дисципліни якраз і присвячена ця стаття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження таких правових категорій, як дисципліна і законність неодноразово здійснювалось в наукових працях Авер'янова В.Б., Битяка Ю.П., Колпакова В.К., Ківалова С.В., Стеценка С.Г. і інших вчених, представників науки адміністративного права. Особливості реалізації режиму законності в органах внутрішніх справ, податкової служби висвітлювалися в працях Бандурки О.М., Панасюка О.В., Плішкіна В.М. Наукові висновки, які сформульовані зазначеними вище вченими характеризують законність та дисципліну, як соціально-правові категорії, що забезпечують правовий режим, спрямований на неухильне виконання законів та інших нормативних актів органами держави, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями. Це означає, що вони є обов'язковими для всіх органів держави, недержавних утворень та громадян. Науковці, які представляють сучасну науку кримінально-виконавчого права (Богатирьов І.Г., Джужа О.М., Степанюк А.Х., Трубніков В.М.) неодноразово наголошували, що забезпечення режиму законності та дисципліни на стадії відбування кримінального покарання набуває особливо значення, оскільки кримінально-виконавчі процеси безпосередньо стосуються прав та інтересів особи. Зважаючи на увагу до цього питання вказаних вище вчених та складність завдань, пов'язаних з удосконаленням законності та дисципліни серед пенітенціарного персоналу зазначена проблема не втрачає своє актуальності і зараз. Наукова новизна цієї статті полягає в тому, що в ній з точки зору науки державного управління уточнені поняття законності та службової дисципліни персоналу кримінально-виконавчої служби та проаналізовано фактори їх удосконалення в контексті реалізації Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, затвердженої відповідним указом Президента України та інших правових актів Міністерства юстиції України та Державної пенітенціарної служби України.

Метою статті є теоретичне обґрунтування деяких чинників удосконалення законності та дисципліни серед персоналу Державної пенітенціарної служби України та шляхів їх реалізації.

Виклад основного матеріалу. Законність і дисципліна є основними умовами належного функціонування органів, установ та закладів виконання покарань. По своєму змісту поняття "законність" має багато варіантів трактувань, які узагальнено можна виразити у такому вигляді. Законність – це правовий режим у державі, за якого діяльність державних органів,

юридичних та фізичних осіб здійснюється відповідно до вимог закону [7, с.274]. У сфері виконання кримінальних покарань законність є необхідною складовою реалізації кримінально-виконавчих процесів та загальною вимогою для усіх учасників кримінально-виконавчих відносин.

Поняття дисципліна означає свідоме додержання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки у державному і суспільному житті [6, с.193]. Різновидом дисципліни є службова дисципліна. Відповідно до ст. 1 Закону України “Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України” службова дисципліна – дотримання особами рядового і начальницького складу Конституції і законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованих йому органів і підрозділів та Присяги працівника органів внутрішніх справ України [4]. Підтримання дисципліни у середовищі пенітенціарного персоналу якраз регулюються зазначеним вище законом, оскільки, відомчого дисциплінарного статуту ДПтС України поки не має, що нашу думку є прогалинкою, адже служба в органах та установах виконання порань істотно різниться від служби в органах внутрішніх справ, але це питання потребує окремої наукової розробки.

Діяльність пенітенціарного персоналу значною мірою залежить від дисципліни та законності, про що неодноразово зазначалося у актах розпорядчого характеру Міністерства юстиції України та керівництва ДПтС України. У зв’язку з цим, доцільно звернути увагу на деякі чинники, які на думку автора можуть ефективно сприяти законності і дисципліни серед кадрового складу ДПтС України.

Ключовим чинником у цьому напрямі може стати формування достатнього рівня правової культури персоналу в якій проявляється не тільки творче осмислення пенітенціарним персоналом законодавства, але і його переконаність у необхідності та соціальній корисності їх реалізації. Саме належний рівень правової культури сприяє якісному застосуванню правового інструментарію в повсякденній діяльності працівників органів та установ виконання покарань та спонукає їх реалізовувати кримінально-виконавчі процеси в контексті вимог діючого пенітенціарного законодавства. Разом з тим правова культура потребує постійного удосконалення, на що звертає увагу Голова ДПтС України та зазначається у рішеннях її колегії. На нашу думку, діючий механізм формування правової культури персоналу потребує впровадження таких заходів: по-перше, розширення рівня правових знань на основі сучасних досягнень вітчизняної та зарубіжної пенітенціарної науки і практики; по-друге деталізація та конкретизація індивідуальних ціннісних якостей, якими повинен володіти пенітенціарний персонал; по-третє вивчення та опанування міжнародним досвідом уникнення порушень пенітенціарного законодавства в процесі його застосування.

Підвищенню рівня дисципліни та законності значною мірою сприяють чинники, спрямовані на покращення процесу інтенсифікації службової діяльності. Потреба в цьому обумовлена необхідністю впровадження міжнародних пенітенціарних стандартів в процес покращення рівня організованості службової діяльності. В зв’язку цим інтенсифікація службової діяльності на нашу думку, може бути більше адаптованою до міжнародних вимог шляхом реалізації таких заходів:

- створення належних умов виконання службових обов’язків (умов праці) та умов відпочинку;
- належне технічне забезпечення діяльності персоналу;
- формування ефективного механізму забезпечення особистої безпеки персоналу, в процесі службової діяльності.

У зв’язку із цим доцільно регулярно проводити обстеження умов, в яких персонал працює та здійснювати його опитування з метою виділення проблемних питань, їх аналіз та своєчасне вирішення. На нашу думку, реалізацію цього заходу доцільно покласти не тільки на посадових осіб, але й на інші допоміжні служби ДПтС України, які відповідно до своїх

обов'язків спроможні надавати певну консультативну допомогу (медичну, психологічну та інші). В напрямі забезпечення особистої безпеки персоналу необхідно розробити та впровадити в систему професійної підготовки комплекс заходів індивідуальної та колективної протидії усім можливим викликам, які виникають в процесі служби.

Наступним чинником покращення дисципліни та законності, на нашу думку є утворення належної системи індивідуального оцінювання службової діяльності персоналу, з метою підвищення її продуктивності. Діючою формою професійної оцінки персоналу, який проходить службу у підрозділах ДПтС України є його атестація. Вона проводиться, як правило один раз у п'ять років з метою з'ясування ставлення осіб до виконання службових обов'язків та оцінювання їх індивідуальних ділових і моральних якостей [5]. Атестація персоналу є поетапним процесом, який включає її підготовку, здійснення оцінки та контролю за роботою осіб рядового та начальницького складу, прийняття рішення за результатами атестації, вирішення спірних питань, які виникли у наслідок проведеного атестації, підбиття підсумків, вивчення та втілення в практичну діяльність кадрового складу сучасних технологій [2, с. 44]. Отже, атестацію слід розглядати як закінчену, задокументовану оцінку персоналу за результатами якого визначається відповідність (невідповідність) особи займаній посаді. Резервами зростання службової діяльності персоналу в цьому напрямі можуть стати такі: по-перше, оцінювання персоналу необхідно здійснювати в контексті чітко визначеної мети, іншими словами для чого аналізуються службові досягнення конкретної особи; по-друге, визначення прагнення особи до підвищення рівня своєї кваліфікації по займаній посаді; по-третє, спроможність службовців до самооцінки особистих якостей й інше. До цього процесу доцільно включити такі елементи, як визначення рівня комунікаційних якостей, особисте ставлення до антикорупційної діяльності та прагнення до самопідвищення виконавчої дисципліни. Впровадження запропонованих заходів на нашу думку, буде сприяти прозорості у оцінці відношення персоналу до виконання службових обов'язків, оптимізації механізму відбору претендентів на зайняття вакантних посад та формування кадрового резерву. Слушним є також питання удосконалення стану виконавчої дисципліни, яка повинна забезпечуватися своєчасною та якісною реалізацією актів законодавства, наказів Міністерства юстиції України, доручень та вказівок керівництва ДПтС України. Цьому процесу може сприяти й створення належної системи інформування керівництва органів управління у сфері виконання покарань про стан виконавської дисципліни, аналіз недоліків у роботі персоналу, вжиття заходів щодо їх усунення.

Отже, механізм оцінювання професійної діяльності та виконавчої дисципліни дає можливість об'єктивно визначити рівень службової активності персоналу, відповідність його ділових та моральних якостей займаній посаді, характеризує здатність самостійно критично оцінювати результати своєї роботи, сприяє з'ясуванню потенційних можливостей, які враховуються при подальшому просуванні по службі.

Ключовим чинником удосконалення процесу підвищення законності та дисципліни, як показує закордонний досвід є створення належної системи контролю та контролінгу за діяльністю пенітенціарного персоналу.

Контроль можна охарактеризувати як складову частину (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції України, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни й правопорядку та полягає у втручанні контролюючих органів у діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, при необхідності вживати заходи примусу щодо підконтрольних органів [1, с. 252]. Отже, контроль має бути зосереджений не тільки на дотриманні службових процедур і виконанні певних процесів персоналом, але й на досягненні конкретних запланованих результатів, які можна реально оцінити. Важливо здійснювати переорієнтацію функції контролю з каральної на допоміжну.

Це допомагає не тільки з'ясувати факти порушення законності та службової дисципліни, але й виявити причини виникнення цих порушень.

Важливим елементом контролю виконавської дисципліни є налагодження належної системи контролінгу. Контролінг – являє собою синтез елементів обліку, аналізу, контролю, планування і реалізація яких забезпечує вибір альтернативних підходів при здійсненні управління процесом підтримання законності та дисципліни персоналом.

Практика діяльності персоналу та увага, яка приділяється цьому питанню на заходах науково-практичного характеру в органах ДПтС України дає можливість зробити висновок, що контролінг в цьому напрямі повинен бути спрямований:

- на забезпечення інформацією, необхідною для управління протидією негативним проявам;
- на формування системи комунікаційних зв'язків з питань недопущення порушень законності та дисципліни;
- на оцінку результатів діяльності структурних підрозділів, установ, органів виконання покарань та рівень участі у цьому процесі персоналу;
- на визначення ступеню впливу різних факторів на процес підтримання режиму законності та дисципліни;
- на перспективне планування і координацію розвитку системи протидії порушенню режиму законності та дисципліни у майбутньому на основі аналізу та оцінки фактичних результатів діяльності персоналу.

Висновки та пропозиції. Таким чином, законність і дисципліна – це обов'язкові риси діяльності пенітенціарного персоналу, які на сучасному етапі функціонування ДПтС України потребують удосконалення. Цьому процесу сприятимуть такі фактори, як: по-перше формування високої правової культури персоналу; по-друге оптимізація системи заходів, спроможних забезпечити рівень інтенсифікації службової діяльності відповідно міжнародним стандартам; по-третє організація ефективної системи оцінювання стану відношення осіб до виконання службових обов'язків; по-четверте, удосконалення механізму контролю та контролінгу за дотриманням персоналом законності та дисципліни. Упродовж цього вважаємо за доцільне відобразити розглянуті вище чинники підвищення дисципліни та законності персоналу у проект Положення про проходження служби персоналом ДПтС України, потреба в розробці якого детермінується реаліями діяльності органів та установ виконання покарань як на сучасному етапі, так і на перспективу.

Проведений теоретичний аналіз факторів, які при їх реалізації можуть істотно вплинути на загальний стан таких важливих складових елементів проходження служби, як дотримання дисципліни та законності, на думку автора, не втрачає своєї актуальності і сподіваємося буде предметом подальших дискусій як серед науковців, так і практичних працівників та сприятиме оптимізації механізму проходження кримінально-виконавчої служби.

Список використаних джерел

1. Битяк Ю.П. Адміністративне право України / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
2. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации / Д. М. Овсянко. – М. : Юрист, 1996. – 352 с.
3. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23.06.2005 р. № 2713-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 30. – Ст. 409.
4. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22.02.2006 р. № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.
5. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 р. № 1922 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 1. – Ст. 27.
6. Сай І.А. До питання дисципліни державних службовців та посадових осіб органів державної

влади / І.А. Сай // Держава та регіони. Сер.: Державне управління. – 2010. – № 2. – С. 66-71.

7. Стеценко С.Г. Адміністративне право України Навчальний посібник / С.Г. Стеценко. – К. Атіка, 2007. – 624 с.

References

1. Bytiak Yu.P. Administratyvne pravo Ukrainy / Yu. P. Bytiak, V. M. Harashchuk, O. V. Diachenko ta in. – К. : Yurinkom Inter, 2006. – 544 s.

2. Ovsianko D.M. Hosudarstvennaia sluzhba Rossyiskoi Federatsyy / D. M. Ovsianko. – М. : Yuryst, 1996. – 352 s.

3. Pro Derzhavnu kryminalno-vykonavchu sluzhbu Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 23.06.2005 r. № 2713-IV // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2005. – № 30. – St. 409.

4. Pro Dystsyplinaryni statut orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 22.02.2006 r. № 3460-IV // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2006. – № 29. – St. 245.

5. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro provedennia atestatsii derzhavnykh sluzhbovtziv : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28.12.2000 r. № 1922 // Ofitsiyni visnyk Ukrainy. – 2001. – № 1. – St. 27.

6. Sai I.A. Do pytannia dystsypliny derzhavnykh sluzhbovtziv ta posadovykh osib orhaniv derzhavnoi vlady / I.A. Sai // Derzhava ta rehiony. Ser.: Derzhavne upravlinnia. – 2010. – № 2. – S. 66-71.

7. Stetsenko S.H. Administratyvne pravo Ukrainy Navchalnyi posibnyk / S.H. Stetsenko. – К. Атіка, 2007. – 624 с.