



Стратегия подготовки кадров как элемент кадровой политики ФСИН России и задачи образовательных организаций по ее реализации

НАТАЛЬЯ ВАСИЛЬЕВНА МОТОРОВА

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, motorowa-nw@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0951-6399>

Реферат

Введение: кадровое обеспечение уголовно-исполнительной системы Российской Федерации является важнейшей составляющей эффективного решения задач по исполнению наказаний на основе принципов законности и гуманизма. ФСИН России постоянно приходится заниматься вопросами восполнения кадрового состава российской пенитенциарной системы, в том числе посредством подготовки специалистов в образовательных организациях высшего образования. Деятельность организаций профессионального образования и профессионального обучения, подведомственных ФСИН России, по обеспечению органов и учреждений УИС работниками, имеющими достаточный уровень компетенций, требует формирования правовых основ, определяющих важнейшие принципы подготовки кадров. *Цель:* анализ современного законодательства и формулировка предложений по созданию программных документов в области кадрового обеспечения УИС. *Методы:* в число методов исследования вошли как общие научные методы (методы формальной логики – индукции и дедукции, анализа и синтеза), так и специальные (сравнительно-правовой). Методы формальной логики применялись при определении целей и задач исследования, формулировке понятий, анализе нормативных правовых актов, разработке предложений по совершенствованию правовых основ рассматриваемых правоотношений. Сравнительно-правовой метод позволил исследовать современную систему законодательства в области кадрового обеспечения УИС. *Результаты:* автором обосновывается необходимость принятия концепции кадровой политики – нормативного правового акта, закрепляющего основные принципы кадровой политики уголовно-исполнительной системы, предлагается его структура. Подчеркивается, что отдельным элементом концепции кадровой политики Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации должна стать стратегия подготовки кадров Федеральной службы исполнения наказаний, основным субъектом реализации которой будут выступать образовательные организации ФСИН России. *Выводы:* ведущей стратегической целью развития уголовно-исполнительной системы России является повышение результативности работы органов и учреждений, исполняющих наказания. Для претворения ее в жизнь одной из ключевых задач Федеральной службы исполнения наказаний, определяющей суть ее кадровой политики, выступает создание высокопрофессионального, стабильного, оптимально сбалансированного кадрового состава учреждений и органов УИС. Образовательные организации ФСИН России вносят существенный вклад в решение обозначенной задачи. Для более эффективной их деятельности по кадровому обеспечению уголовно-исполнительной системы необходимы программные документы – концепция кадровой политики и стратегия подготовки кадров.

К л ю ч е в ы е с л о в а: кадровая политика; кадровое обеспечение; стратегия подготовки кадров; образовательные организации высшего образования.

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

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

Для цитирования: Моторова Н. В. Стратегия подготовки кадров как элемент кадровой политики ФСИН России и задачи образовательных организаций по ее реализации // Пенитенциарная наука. 2022. Т. 16, № 1 (57). С. 66–76. doi: 10.46741/2686-9764.2022.57.1.007.

Original article

Personnel Training Strategy as an Element of Personnel Policy of the Federal Penitentiary Service of Russia and Tasks of Educational Organizations for Its Implementation

NATALYA V. MOTOROVA

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russia, motorowa-nw@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0951-6399>

Abstract

Introduction: staffing the penal enforcement system of the Russian Federation is crucial for effective execution of penalties on the basis of legality and humanism principles. The Federal Penitentiary Service of Russia faces the task of replenishing its personnel, including through training of specialists in higher education institutions. Activities of professional education and vocational training organizations subordinate to the Federal Penitentiary Service of Russia to provide bodies and institutions of the penal enforcement system with skilled employees require formation of legal foundations defining critical principles of personnel training. *Purpose:* analysis of modern legislation and formulation of proposals for elaboration of program documents in the field of staffing the penal system. *Methods:* research methods include both general scientific methods (formal methods, such as induction and deduction, analysis and synthesis) and private (comparative legal). Formal methods (analysis, synthesis, induction, deduction) were used in determination of goals and objectives of the research, formulation of concepts, analysis of regulatory legal acts, development of proposals for improving legal foundations of the legal relations under consideration. The comparative legal method helped study the modern legislation system in the field of staffing the penal system. *Results:* the author substantiates the need to adopt a personnel policy concept – a normative legal act that enshrines basic principles of personnel policy of the penal system, and proposes its structure. It is emphasized that the personnel training strategy should become a separate element of the personnel policy concept of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation, with educational organizations of the Federal Penitentiary Service of Russia being its main subject. *Conclusions:* the strategic goal of the Russian penal system development is to boost performance of bodies and institutions executing punishment. To achieve it, the Federal Penitentiary Service of Russia seeks to fulfil one of the key tasks of forming a highly professional, stable, optimally balanced personnel composition of institutions and bodies of the penitentiary system. Educational organizations of the Federal Penitentiary Service of Russia make a significant contribution to solution of this task. For staffing of the penal enforcement system to be more effective, it is necessary to work out program documents – a personnel policy concept and personnel training strategy.

Key words: personnel policy; staffing; personnel training strategy; educational organizations of higher education.

12.01.11 – Judicial activities, prosecutor's activities, human rights and law enforcement activities.

5.1.2. Public legal (state legal) sciences.

For citation: Motorova N. V. Personnel training strategy as an element of personnel policy of the Federal Penitentiary Service of Russia and tasks of educational organizations for its implementation. *Penitentiary Science*, 2022, vol. 16, no. 1 (57), pp. 66–76. doi: 10.46741/2686-9764.2022.57.1.007.

Введение

Эффективность функционирования любого органа государственной власти зависит прежде всего от людей, которым поручена реализация его функций. Ощутимые сдвиги в решении поставленных задач достигаются «не только вследствие осуществления на практике прогрессивных концепций и законодательных нововведений, но и благодаря умению исполнителей, способных проводить в жизнь эти преобразования и готовых работать по-новому над их осуществлением» [21, с. 10]. Уровень квалификации и профессионализма, способность сотрудников качественно решать стоящие перед ними задачи, то

есть состояние кадров уголовно-исполнительной системы (УИС), предопределяет успешное выполнение возложенных на органы и учреждения Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России) функций.

По состоянию на 1 января 2022 г. штатная численность персонала уголовно-исполнительной системы, финансируемого из средств федерального бюджета, составляла 295 968 чел., в том числе начальствующий состав – 225 285 чел. (из них переменный состав – 5960 чел.) [19].

Кадровый состав УИС не является статичной величиной, наблюдается постоянная динамика числен-

ности работников органов и учреждений российской пенитенциарной системы. Ежегодно увольняется до 10 % личного состава: по состоянию на 1 января 2021 г. уволено 16 347 сотрудников (7,68 % от штатной численности), а на 1 января 2020 г. – 17 208 чел., или 8,10 % [13; 14].

В органах и учреждениях ФСИН России наблюдается некомплект сотрудников, который за последние три года достиг уровня 10 %. На 1 января 2019 г. вакантные должности составляли 30 274 единицы (10,95 % от штатной численности), в том числе сотрудников – 20 592 (9,68 %); на 1 января 2020 г. – 26 935 единиц (9,76 % от штатной численности), в том числе сотрудников – 17 105 (8,05 %); на 1 января 2021 г. вакантных должностей персонала уголовно-исполнительной системы, содержащегося за счет бюджетного финансирования (без переменного состава образовательных учреждений), насчитывалось 27 420 единиц (9,92 % от штатной численности), в том числе сотрудников – 16 846 единиц (7,91 %) [12–14].

Статистические данные свидетельствуют о том, что перед пенитенциарной системой России неизменно стоит задача пополнения и укрепления кадрового состава. Кадры уголовно-исполнительной системы предопределяют потенциал ее развития, образуют «интеллектуальный ресурс УИС, который дает возможность не просто разработать очередной стратегический план (программу, “дорожную карту”), но и определить тенденции развития внешней среды, перспективы функционирования УИС, сформулировать направления ее развития» [15, с. 96–97], реализовать на практике запланированные мероприятия. Поэтому в отношении кадрового звена уголовно-исполнительной системы должна осуществляться постоянная планомерная работа по его сохранению и пополнению высококвалифицированными специалистами. Основой данного наиважнейшего направления деятельности российской пенитенциарной системы должен стать концептуальный правовой документ, определяющий принципы, основные направления, необходимые ресурсы и другие вопросы организации эффективной работы с кадрами.

Кадровая политика уголовно-исполнительной системы и ее правовые основы

Основой работы с кадрами в уголовно-исполнительной системе являются принципы и ориентиры, разрабатываемые в рамках кадровой политики государства в целом и уголовно-исполнительной системы в частности. Государственная кадровая политика – это сочетание определенных принципов, правовых норм, различных методов, средств и форм воздействия, позволяющее осуществлять мероприятия по работе с кадрами органов государственной власти.

Категория «государственная кадровая политика» в теории управления персоналом раскрывается неоднозначно: и как «главная линия в деле подготовки кадров, генеральное направление в кадровой работе» [2], и как «основные направления, цели, методы и стиль работы с кадрами» [8], и как «отрасль общей

политики, которая воздействует на процесс формирования руководящих кадров и контроль за их деятельностью» [17, с. 37].

По мнению Г. В. Щербакова и А. Ю. Долинина, наиболее полной может считаться следующая формулировка: «кадровая политика – это совокупность принципов, методов, средств и форм воздействия на интересы, поведение и деятельность работников в достижении целей, стоящих перед организацией. Цель кадровой политики – обеспечение своевременного обновления и сохранения количественного и качественного состава кадров и его развития в соответствии с потребностями организации. Указанная цель достигается в результате реализации конкретных кадровых мероприятий, выступающих в качестве объектов кадровой политики: кадрового планирования; организации, подбора и расстановки кадров; формирования кадрового резерва; организации труда персонала; оценки профессиональных и деловых качеств работников; мотивации и стимулирования персонала; профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников» [22].

Анализ научных взглядов в отношении категории «кадровая политика» [6; 7; 9; 11; 18; 24] позволяет сделать вывод о том, что она представляет собой комплексное социально-правовое явление, включающее несколько уровней и направлений реализации, предусматривающее использование правовых, организационных, социально-психологических, экономических и иных средств, направленных на эффективное кадровое обеспечение деятельности органов государственной власти.

Государственная кадровая политика имеет свои модификации, отражающие специфические условия отраслей государственного управления. Применительно к уголовно-исполнительной системе формируется отдельное направление государственной кадровой политики, основанное на целях и задачах деятельности системы, особенностях прохождения службы в органах и учреждениях ФСИН России.

Особенности кадровой политики Федеральной службы исполнения наказаний обусловлены рядом факторов: усложненным порядком подбора кадров (профессиональный отбор кандидатов на службу с учетом физических и психических качеств, образования, социальных связей и т. п.); особым порядком назначения на должности (служба по контракту, назначение на конкурсной основе, испытательный срок, наставничество, поручительство); организационным обеспечением служебной карьеры (наличие специальных знаний, рост по службе в зависимости от профессионализма, формирование резерва кадров на выдвижение на вышестоящие должности); особым правовым статусом личного состава, необходимостью соблюдения норм профессиональной этики не только в рамках служебного времени, но и за его пределами; наличием властных полномочий у сотрудников; иерархической подчиненностью по службе, единоначалием; напряженной служебной деятельностью, связан-

ной с длительным пребыванием в замкнутом и ограниченном пространстве, контактом с осужденными; наличием системы поддержания профессиональной компетентности личного состава (служебная подготовка, повышение квалификации и переподготовка кадров) [10].

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 [23, с. 158].

С учетом указанных особенностей кадровая политика ФСИН России представляет собой систему основополагающих принципов, определяющих стратегические направления осуществления государственной деятельности в сфере кадрового обеспечения органов и учреждений уголовно-исполнительной системы.

Концептуальные установки в виде принципов кадровой политики ФСИН России закреплены в действующем законодательстве, которое выступает важнейшим правовым средством позитивации теоретико-методологических установок в правовых нормах и образует ее самостоятельный уровень – правовые основы.

Правовая основа кадровой политики – это совокупность нормативных правовых актов, определяющих основополагающие начала различных направлений кадровой работы: вопросы приема на службу, карьерного роста в уголовно-исполнительной системе, обучения, переподготовки, повышения квалификации сотрудников, их правового статуса, а также социальной защиты и личной безопасности работников и др.

Правовые основы кадровой политики современной пенитенциарной системы России формировались поэтапно. С момента выделения уголовно-исполнительной системы в самостоятельную структуру, подведомственную Минюсту России, разрабатывались краткосрочные программные документы, определявшие основные задачи по работе с кадрами. При этом планирование кадровой работы отражалось в отдельных нормативных актах, касавшихся только данного направления деятельности системы: Концепции совершенствования работы с кадрами Министерства юстиции Российской Федерации (2002 г.), ведомственной программе «Кадровое обеспечение деятельности уголовно-исполнительной системы на 2007–2009 годы» (2006 г.). В 2007 г. принимается Концепция развития кадрового обеспечения УИС на период до 2011 г., содержащая «официальную позицию ФСИН России относительно целей, задач, принципов, методов и приоритетных направлений работы с кадрами, формирования кадрового потенциала учреждений и органов УИС, эффективного управления персоналом» [3, с. 68–69].

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Рос-

сийской Федерации до 2020 года» является программным документом, в соответствии которым планируется развитие пенитенциарной системы России в целом, в том числе строится современная кадровая политика УИС. В разд. 7 «Кадровое обеспечение и социальный статус работников уголовно-исполнительной системы» были обозначены приоритетные направления кадрового обеспечения УИС до 2020 г., например определение нормативов штатной численности работников исправительных учреждений и следственных изоляторов на основе принятых норм законодательства Российской Федерации и международной практики; установление оптимальной нагрузки на работников УИС, находящихся в непосредственном контакте с осужденными и лицами, содержащимися под стражей; выработка требований к служебному поведению работников УИС, реализация политики сокращения штатной численности работников УИС за счет использования в работе инновационных технологий; обеспечение высокого социального статуса и престижа труда работника УИС, законодательное определение системы социальных гарантий, в том числе выделения жилья работникам УИС и членам их семей, развитие сети региональных медико-реабилитационных центров для профилактики профессиональной деформации, психологической перегрузки и организации семейного отдыха работников; широкое применение практики материального и морального стимулирования работников УИС, дальнейшее развитие системы мер поощрения; повышение качества службы и условий труда работников УИС, соответствующих характеру работы и уровню условий труда работников пенитенциарных учреждений развитых европейских государств; ротация руководящих кадров уголовно-исполнительной системы и др.

В 2021 г. разрабатывается и принимается новая целевая программа развития пенитенциарной системы России – Концепция развития уголовно-исполнительной системы до 2030 г. (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.04.2021 № 1138-р). Указанный программный документ определяет в качестве одной из целей развития пенитенциарной системы России совершенствование организации ее деятельности и формирование высокомотивированного и профессионального кадрового потенциала.

Отдельные вопросы кадровой политики уголовно-исполнительной системы фрагментарно закреплены и в других нормативных правовых актах, в частности постановлениях Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 312 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция», от 06.04.2018 № 420 «Об утверждении федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 г.)» и др.

В 2018 г. был принят Федеральный закон от 19.07.2018 № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации

«Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»» (далее – Закон о службе в УИС), в котором также определяются принципы формирования кадрового состава уголовно-исполнительной системы: обязательный профессиональный отбор при равном доступе граждан к службе в уголовно-исполнительной системе; совершенствование профессиональных знаний и навыков сотрудников; назначение сотрудников на должности в уголовно-исполнительной системе с учетом уровня их квалификации, заслуг в служебной деятельности, личных и деловых качеств; соблюдение последовательности прохождения службы в уголовно-исполнительной системе и присвоения специальных званий.

В качестве основных направлений формирования кадрового состава уголовно-исполнительной системы данный закон определил: подготовку на плановой основе кадров для замещения должностей в УИС; создание условий для профессионального и должностного роста сотрудников; оценку результатов служебной деятельности сотрудников путем проведения аттестации; создание кадрового резерва и его эффективное использование; ведение перечня должностей в УИС, подлежащих замещению по конкурсу; применение современных кадровых технологий при приеме на службу в УИС и ее прохождении.

Таким образом, в настоящее время основные направления кадровой политики ФСИН России нормативно определяются в рамках общего курса развития пенитенциарной системы России как его важнейшая составляющая. Однако по-прежнему отсутствует единый правовой акт, который наряду с использованием программно-целевого метода на федеральном уровне определял бы систему работы с кадрами Федеральной службы исполнения наказаний. Актуальность, комплексность и социальная направленность проблем кадрового обеспечения требуют создания соответствующей правовой основы – Концепции кадровой политики Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации, утвержденной приказом ФСИН России.

Содержательно указанный нормативный правовой акт может быть структурирован следующим образом:

1. Общие положения (основное содержание (определение) и предназначение (цель) концепции, нормативно-правовые основы концепции, термины, общий механизм реализации концепции, мониторинг (контроль) за реализацией концепции).

2. Современное состояние кадрового обеспечения уголовно-исполнительной системы Российской Федерации (анализ кадрового состава органов и учреждений ФСИН России в разрезе служб, половозрастного состава и т. п.).

3. Цели, задачи, основные принципы кадровой политики в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации (в том числе подходы к соотношению различных категорий персонала УИС: сотрудники УИС, федеральные гражданские государственные служащие, работники).

4. Основные направления кадровой политики в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации (содержание кадровой политики ФСИН России в области установления общих и специальных (квалификационных) требований к персоналу УИС; области формирования и профессионального развития руководящих кадров; области укрепления служебной дисциплины и законности, профилактики коррупционных правонарушений среди личного состава; области профессиональной подготовки кадров (Стратегия подготовки кадров Федеральной службы исполнения наказаний); подходы к системе служебно-должностного продвижения персонала УИС, ротации руководящих кадров, профессиональной адаптации молодых сотрудников, воспитательной работе и т. д.). При этом по каждому направлению должны быть продуманы план мероприятий, сроки, необходимая ресурсная база.

5. Этапы реализации концепции.

6. Ожидаемые результаты реализации концепции.

Стратегия подготовки кадров для уголовно-исполнительной системы как элемент кадровой политики ФСИН России

Важным направлением кадровой политики ФСИН России является работа по восполнению кадрового потенциала за счет подготовки специалистов для пенитенциарных учреждений, в отношении которой в нормативных правовых актах также определяются цели и основные принципы – стратегия подготовки кадров для уголовно-исполнительной системы.

Категория «стратегия» (от гр. *strategia*) широко используется в научном обороте в рамках экономических и управленческих теорий и раскрывается как долговременные, наиболее принципиальные, важные установки, планы, намерения правительства, администрации регионов, руководства предприятий в отношении производства, доходов и расходов, бюджета, налогов, капиталовложений, цен, социальной защиты [16, с. 409]. Стратегия – это генеральное направление действий организации, следование которому в долгосрочной перспективе должно привести ее к цели; общий, всесторонний план достижения целей [1, с. 41]. Стратегия управления персоналом раскрывается как специфический набор основных принципов, правил и целей работы с персоналом, конкретизированный с учетом типов организационной стратегии, организационного и кадрового потенциала, а также типа кадровой политики [1, с. 43].

Категория «стратегия» экстраполируется и на процессы кадрового обеспечения различных отраслей, учреждений, организаций. Например, данный термин использовался в актах Минобрнауки России, закреплявших планы подготовки рабочих кадров. Данным органом исполнительной власти реализовывалась Стратегия развития системы подготовки рабочих кадров и формирования прикладных квалификаций в Российской Федерации на период до 2020 г. Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии был утвержден приказ «О стратегии кадровой политики Федеральной службы

государственной регистрации, кадастра и картографии на период до 2020 года». Категория «стратегия» может применяться и в рамках реализации кадровой политики уголовно-исполнительной системы в качестве ее составляющей относительно подготовки специалистов.

Под стратегией подготовки кадров Федеральной службы исполнения наказаний следует понимать долговременные, основополагающие установки, планы, намерения ФСИН России в отношении подготовки специалистов для уголовно-исполнительной системы с целью формирования кадрового состава УИС, способного эффективно решать возложенные на систему задачи в соответствии с требованиями отечественного законодательства и международных стандартов.

На сегодняшний день в нормативных документах, определяющих кадровую политику ФСИН России, нашли отражение основные направления деятельности органов и учреждений пенитенциарной системы России, реализация которых в долгосрочной перспективе должна привести к формированию прочного высококвалифицированного ядра, то есть наметилась стратегия подготовки кадров. Основополагающие установки по подготовке кадров нормативно закрепляются в Концепции развития уголовно-исполнительной системы до 2030 г. и Законе о службе в УИС и представляют такие принципы в отношении подготовки кадрового состава, как плановая подготовка кадров для замещения должностей в уголовно-исполнительной системе; проведение комплекса мероприятий по дальнейшему развитию структуры профессионального образования работников УИС; обеспечение сбалансированности процессов сохранения и обновления количественного и качественного состава кадров, повышения их профессиональной компетенции; создание методологической и технологической основы для формирования и развития компетенций сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы в целях выполнения мероприятий по цифровой трансформации и др. Однако правовые основы подготовки кадров для уголовно-исполнительной системы фрагментарны, содержатся в различных нормативных правовых актах и не представляют собой целостную систему.

Решение обозначенной задачи возможно в рамках разработки Стратегии подготовки кадров Федеральной службы исполнения наказаний (далее – Стратегия подготовки кадров ФСИН России) как составного элемента Концепции кадровой политики Федеральной службы исполнения наказаний.

В Стратегии подготовки кадров ФСИН России должны найти отражение основные направления кадровой политики ФСИН России в области профессиональной подготовки кадров, такие как:

- совершенствование системы образовательных организаций высшего образования уголовно-исполнительной системы;
- разработка программы совершенствования материально-технической базы образовательных организаций ФСИН России;

- оперативная актуализация и расширение перечня учебных программ для сотрудников УИС, совершенствование системы специализаций образовательных организаций высшего образования, установление в рамках ее реализации основных образовательных программ уровня магистратуры и специалитета;

- формирование единой системы профориентации школьников, студентов средних профессиональных учебных заведений, предполагающей проведение дней открытых дверей, экскурсий, презентаций в образовательных учреждениях, в рамках которых должна представляться информация обо всех образовательных организациях высшего образования ФСИН России [20];

- совершенствование системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации сотрудников, расширение перечня образовательных программ с учетом потребностей уголовно-исполнительной системы в кадрах;

- разработка единой системы оценки качества профессиональной подготовки в образовательных организациях высшего образования УИС и др.

При этом должны устанавливаться сроки и этапы осуществления отдельных направлений, ресурсное обеспечение и другие аспекты практической реализации мероприятий.

Разработка Стратегии подготовки кадров ФСИН России как программного документа позволит создать правовые основы системной работы по восполнению кадрового состава УИС и определит основные направления совершенствования деятельности образовательных организаций Федеральной службы исполнения наказаний.

Задачи и основные направления деятельности образовательных организаций ФСИН России по подготовке кадров

Стратегия подготовки кадров реализуется через комплекс организационных мероприятий и технических методов, связанных с осуществлением кадровой функции в системе органов и учреждений ФСИН России. Сущностное содержание кадровой политики в уголовно-исполнительной системе и стратегии подготовки кадров выражается в непосредственной деятельности органов и учреждений ФСИН России, кадровых служб и должностных лиц, которые воплощают на практике и претворяют в жизнь конкретные мероприятия. Кадровая политика и реализуемая в ее рамках стратегия подготовки кадров разрабатываются и осуществляются определенными субъектами – органами государственной власти, специальными подразделениями органов управления, должностными лицами и др. Систему субъектов стратегии подготовки кадров в Федеральной службе исполнения наказаний Российской Федерации образуют органы государственной власти общей компетенции, а также специализированные органы. Роль указанных субъектов в формировании и реализации стратегии подготовки кадров ФСИН России разнообразна: одни субъекты определяют и формируют основные принципы, направления деятельности, цели (субъекты общей компетенции), другие вырабатывают конкретные

механизмы ее реализации и осуществляют запланированные мероприятия на практике (субъекты специальной компетенции).

Значимую роль в реализации стратегии подготовки кадров играют и образовательные организации Федеральной службы исполнения наказаний, поскольку они призваны решать важные задачи, стоящие перед пенитенциарной системой России на современном этапе.

Анализ положений нормативных правовых актов (Концепции развития уголовно-исполнительной системы до 2030 г. и Закона о службе в УИС) позволяет обозначить основные направления деятельности образовательных организаций ФСИН России как специальных субъектов по реализации задач подготовки кадров:

- во-первых, на образовательные организации возлагается задача по подготовке на плановой основе кадров для замещения должностей в уголовно-исполнительной системе, а именно подготовка специалистов с высшим образованием;

- во-вторых, согласно программным установкам образовательные организации должны проводить постоянную работу по совершенствованию образовательных программ;

- в-третьих, образовательные организации должны принять активное участие в осуществлении мероприятий по дальнейшему развитию структуры профессионального образования работников уголовно-исполнительной системы;

- в-четвертых, образовательные организации должны активно включиться в процессы повышения квалификации и переподготовки кадров путем создания методологической и технологической основы для формирования и развития компетенций сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы;

- в-пятых, образовательные организации на основе взаимодействия с территориальными органами ФСИН России могут внести определенный вклад в совершенствование специальной и психофизической подготовки работников уголовно-исполнительной системы за счет максимального приближения содержания программ обучения к реальным условиям оперативно-служебной деятельности, улучшения методического обеспечения и условий проведения занятий.

Ведомственные высшие учебные заведения обладают большими возможностями и способны во взаимодействии с органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы подключиться к реализации различных направлений кадровой работы. Например, центральным элементом кадровой политики любой организации, в том числе и в рамках уголовно-исполнительной системы, является управление кадровым потенциалом, и в зависимости от конкретных условий функционирования она предполагает реализацию мероприятий, направленных на наращивание и развитие кадрового потенциала, его рациональное использование, высвобождение или замену излишней рабочей силы. Трудовой (служебный) потенциал сотрудни-

ка УИС – это комплексная совокупность деловых, профессиональных и личных качеств сотрудника, определяющих его способность эффективно решать служебные задачи. Кадровый потенциал УИС следует рассматривать как способность кадрового состава эффективно достигать целей УИС за счет полной реализации служебного потенциала сотрудников в рамках существующей организационно-функциональной структуры, выделенной численности персонала и применяемых кадровых технологий [5, с. 74]. Управление кадровым потенциалом осуществляется кадровыми подразделениями ФСИН России и ее территориальных органов, учреждений. Однако определенный вклад в данные процессы могут вносить и образовательные организации, занимаясь теоретической разработкой проблем диагностической оценки кадрового потенциала УИС и обеспечивая профессионально-квалификационное развитие сотрудников.

Важнейшим направлением кадровой политики ФСИН России на современном этапе является и эффективное управление кадровыми рисками [4, с. 117–118]. Оно требует научно обоснованного подхода и выработки специальных методик, разработки комплексных программ и т. п. Образовательные организации ФСИН России могут внести свой вклад в реализацию данного направления, предлагая кадровым подразделениям территориальных органов специальные программы повышения профессиональной компетентности сотрудников УИС, разрабатывая и совершенствуя методики диагностики кадровой ситуации.

Управление кадровым потенциалом и кадровыми рисками должно войти в концепцию кадровой политики в УИС, и по данным направлениям образовательным организациям ФСИН России могут быть поставлены конкретные задачи.

Заключение

Таким образом, на сегодняшний день стратегия подготовки кадров лишь фрагментарно определяется в плановых документах развития уголовно-исполнительной системы, как и кадровая политика в целом. В нормативных документах, закрепляющих современные принципы кадровой политики ФСИН России, содержатся стратегические задачи по подготовке кадров, основными субъектами реализации которых выступают образовательные организации УИС, в первую очередь организации высшего образования. Воплощение в жизнь указанных задач обеспечит восполнение и усовершенствование кадрового состава системы.

Работа по формированию концептуальных установок в области кадровой работы в рамках уголовно-исполнительной системы также ведется. Так, в 2021 г. НИИ ФСИН России совместно с образовательными организациями ФСИН России был подготовлен проект Концепции кадровой политики ФСИН России.

Однако существуют и объективные недочеты в закреплении основ кадровой политики: пересмотр программных документов, например Концепции раз-

вития УИС до 2020 г. привел к сокращению целевых установок в области кадрового обеспечения; программные документы существуют только в виде проектов.

Следовательно, актуализируется задача формирования программных установок работы с кадрами – концепции кадровой политики, в рамках которой должны быть прописаны и стратегия подготовки кадров для УИС, и основные направления развития системы ведомственного образования. Данную работу необходимо осуществлять в рамках стратегического планирования развития пенитенциарной системы России, так как положения программных документов должны быть согласованы, не могут дублировать друг друга и в своей совокупности должны представлять иерархическую систему нормативных правовых актов.

Центральным звеном правовых основ кадровой политики уголовно-исполнительной системы должны стать положения Закона о службе в УИС, определяющие принципы и основные направления формирования кадрового состава УИС (ст. 77). На основе законодательных положений должна быть разработана Концепция кадровой политики Федеральной службы исполнения наказаний, включающая в себя в качестве отдельного раздела стратегию подготовки кадров.

Стратегия подготовки кадров ФСИН России как элемент программного документа должна определять основные направления деятельности по восполнению кадрового состава УИС за счет обучения специалистов, а также содержать перечень соответствующих мероприятий, субъектами реализации которых будут выступать ведомственные организации высшего образования.

Образовательные организации ФСИН России обладают достаточным потенциалом для обеспечения основной цели кадровой политики, определяющей философию и принципы, реализуемые руководством ФСИН России в отношении кадровых

ресурсов УИС, а именно пополнения и укрепления кадрового потенциала системы. Образовательные организации высшего образования ФСИН России рассматриваются в нормативных документах как основные субъекты осуществления на практике современных задач:

- подготовки на плановой основе кадров для замещения должностей в уголовно-исполнительной системе;
- совершенствования образовательных программ;
- развития структуры профессионального образования работников уголовно-исполнительной системы;
- повышения квалификации и переподготовки кадров с учетом дальнейшей дифференциации видов наказаний, повышения роли видов наказаний, альтернативных лишению свободы;
- создания методологической основы для формирования и развития компетенций сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и др.

Помимо воплощения в жизнь собственных задач образовательные организации могут внести существенный вклад в совершенствование кадровой работы органов и учреждений ФСИН России, включившись в реализацию различных мероприятий по укреплению кадрового потенциала УИС.

Ведущей стратегической целью развития уголовно-исполнительной системы России является повышение эффективности работы органов и учреждений, исполняющих наказания. Для претворения ее в жизнь одной из ключевых задач Федеральной службы исполнения наказаний, определяющей суть ее кадровой политики, признается создание высокопрофессионального, стабильного, оптимально сбалансированного кадрового состава учреждений и органов УИС. Образовательные организации ФСИН России вносят существенный вклад в решение обозначенной задачи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бгашев, М. В. Управленческий словарь. Современная управленческая наука в понятиях и терминах / М. В. Бгашев – Саратов : Амирит, 2017. – 53 с.
2. Гербер, Р. Кадры в системе социального управления / Р. Гербер, Г. Юнг. – Москва : Прогресс, 1970. – 207 с.
3. Долинин, А. Ю. Развитие кадровой политики уголовно-исполнительной системы и ее современное содержание / А. Ю. Долинин // Актуальные проблемы организации деятельности органов и учреждений УИС : материалы межвузовской научно-практической конференции, посвященной памяти заслуженного деятеля науки РФСР, доктора юридических наук, профессора А. И. Зубкова и Дню российской науки. – Рязань : Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2017. – С. 67–75.
4. Долинин, А. Ю. Стратегии управления кадровыми рисками уголовно-исполнительной системы / А. Ю. Долинин // Вестник Кузбасского института. – 2018. – № 2 (35). – С. 116–120.
5. Долинин, А. Ю. Сущностно-смысловые характеристики понятия «кадровый потенциал уголовно-исполнительной системы» / А. Ю. Долинин // Человек: преступление и наказание. – 2016. – № 3 (94). – С. 72–77.
6. Зыбин, С. Ф. Научные основы организационно-правовой работы с кадрами органов внутренних дел : монография / С. Ф. Зыбин, А. В. Стремухов. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт, 1994. – 94 с.
7. Костенников, М. В. Правовые и организационные основы кадровой политики в системе МВД России / М. В. Костенников, А. В. Куракин // Административное право и процесс. – 2017. – № 7. – С. 20–25.
8. Куртиков, Н. А. Социальный объект управления – коллектив / Н. А. Куртиков. – Москва : Московский рабочий, 1974. – 190 с.

9. Лойт, Х. Х. Государственная кадровая политика в России и ее реализация в органах внутренних дел (исторический и организационно-правовой аспект) : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Лойт Хиппар Харриевич. – Санкт-Петербург, 1998. – 370 с.
10. Моторова, Н. В. Взаимодействие образовательных организаций с территориальными органами по реализации кадровой политики ФСИН России / Н. В. Моторова // IV Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» : сборник тезисов выступлений и докладов участников. В 10 томах. Том 7. – Рязань : Академия ФСИН России, 2019. – С. 29–34.
11. Нагорных, Р. В. К вопросу о формировании и реализации кадровой политики государственного управления в правоохранительной системе России / Р. В. Нагорных // Проблемы правового регулирования и организации кадрового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы : сборник материалов международного научно-практического семинара (25 апреля 2007 г.). – Вологда : ВИПЭ ФСИН России, 2007. – С. 3–8.
12. Основные показатели деятельности уголовно-исполнительной системы (январь–декабрь 2018 г.) : информационно-аналитический сборник. – Тверь : ФКУ НИИТ ФСИН России, 2019. – 294 с.
13. Основные показатели деятельности уголовно-исполнительной системы (январь–декабрь 2019 г.) : информационно-аналитический сборник. – Тверь : ФКУ НИИТ ФСИН России, 2020. – 325 с.
14. Основные показатели деятельности уголовно-исполнительной системы (январь–декабрь 2020 г.) : информационно-аналитический сборник. – Тверь : ФКУ НИИТ ФСИН России, 2021. – 386 с.
15. Паршаков, А. В. Некоторые аспекты формирования кадрового состава уголовно-исполнительной системы / А. В. Паршаков // III Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 20-летию вступления в силу Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации) : сборник тезисов выступлений и докладов участников. В 8 томах. Том 8. – Рязань : Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2017. – С. 96–100.
16. Райзберг, Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 6-е изд., перераб. и доп. – Москва : ИНФРА-М, 2017. – 512 с. – ISBN 978-5-16-105386-7.
17. Розенбаум, Ю. А. Формирование управленческих кадров. Социально-правовые проблемы / Ю. А. Розенбаум. – Москва : Наука, 1982. – 230 с.
18. Сиваков, Ю. Л. О необходимости актуализации проблем кадровой политики в уголовно-исполнительной системе Республики Беларусь / Ю. Л. Сиваков // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. – 2015. – № 1 (29). – С. 53–57.
19. Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы // Федеральная служба исполнения наказаний Российской Федерации : официальный сайт – URL: <https://fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 03.02.2022).
20. Шалаев, В. А. Актуальные проблемы системы профессиональной ориентации и профессиональной подготовки кадров в уголовно-исполнительной системе современной России / В. А. Шалаев // Известия РГПУ имени А. И. Герцена. – 2009. – № 106. – С. 202–207.
21. Ширшов, С. Кадровое обеспечение как один из ключевых вопросов служебной деятельности подразделений УИС / С. Ширшов // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2006. – № 2. – С. 10–15.
22. Щербаков, Г. В. Кадровая политика и эффективное управление персоналом кафедры образовательной организации ФСИН России / Г. В. Щербаков, А. Ю. Долинин // Человек: преступление и наказание. – 2016. – № 2 (93). – С. 53–58.
23. Ялунин, В. У. Реформа уголовно-исполнительной системы современной России: проблемы, тенденции, перспективы : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Ялунин Владимир Увеналиевич. – Москва, 2004. – 248 с.
24. Яцков, В. А. Кадровая политика КПСС: опыт и проблемы / В. А. Яцков. – Москва : Мысль, 1986. – 315 с. – URL: <https://books.google.ru/books?hl=ru&id=evhLAAAMAAJ&focus=searchwithinvolume&q> (дата обращения: 25.12.2021).

REFERENCES

1. Bgashev M.V. *Upravlencheskii slovar'*. *Sovremennaya upravlencheskaya nauka v ponyatiyakh i terminakh* [Management dictionary. Modern management science in terms and concepts]. Saratov: Amirit, 2017. 53 p.
2. Gerber R., Yung G. *Kadry v sisteme sotsial'nogo upravleniya* [Personnel in the system of social management]. Moscow: Progress, 1970. 207 p.
3. Dolinin A.Yu. Development of personnel policy of the penal enforcement system and its modern content. In: *Aktual'nye problemy organizatsii deyatel'nosti organov i uchrezhdenii UIS: materialy mezhvuzovskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi pamyati zaslužennogo deyatelya nauki RSFSR, doktora yuridicheskikh nauk, professora A.I. Zubkova i Dnyu Rossiiskoi nauki* [Topical problems of organization of activities of bodies and institutions of the penal enforcement system: materials of the interuniversity research and practice conference dedicated to the memory of the Honored Scientist of the RSFSR, Doctor of Law, Professor A.I. Zubkov and the Day of Russian Science]. Ryazan: Akademiya prava i upravleniya Federal'noi sluzhby ispolneniya nakazaniy, 2017. Pp. 67–75. (In Russ.).
4. Dolinin A.Yu. Strategies for the management of personnel risks of the penal system. *Vestnik Kuzbasskogo instituta=Bulletin of the Kuzbass Institute*, 2018, no. 2 (35), pp. 116–120. (In Russ.).
5. Dolinin A.Yu. The essential semantic characteristics of the concept the personnel capacity of the penal system. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie=Man: Crime and Punishment*, 2016, no. 3 (94), pp. 7–77. (In Russ.).

6. Zybin S.F., Stremukhov A.V. *Nauchnye osnovy organizatsionno-pravovoi raboty s kadrami organov vnutrennikh del: monografiya* [Scientific foundations of organizational and legal work with personnel of internal affairs bodies: monograph]. Saint Petersburg: Sankt-Peterburgskii yuridicheskii institut, 1994. 94 p.
7. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Legal and organizational fundamentals of HR policy in system of the Ministry of Internal Affairs of Russia. *Administrativnoe pravo i protsess=Administrative Law and Procedure*, 2017, no. 7, pp. 20–25. (In Russ.).
8. Kurtikov N.A. *Sotsial'nyi ob"ekt upravleniya – kollektiv* [Social object of management – a team]. Moscow: Moskovskii rabochii, 1974. 190 p.
9. Loit Kh.Kh. *Gosudarstvennaya kadrovaya politika v Rossii i ee realizatsiya v organakh vnutrennikh del (istoricheskii i organizatsionno-pravovoi aspekt): dis. ... dokt. yurid. nauk* [State personnel policy in Russia and its implementation in the internal affairs bodies (historical and organizational-legal aspect): Doctor of Sciences (Law) dissertation]. Saint Petersburg, 1998. 370 p.
10. Motorova N.V. Interaction of educational organizations with territorial bodies for implementation of personnel policy of the Federal Penitentiary Service of Russia. In: *IV Mezhdunarodnyi penitentsiarnyi forum "Prestuplenie, nakazanie, ispravlenie": sbornik tezisev vystuplenii i dokladov uchastnikov, k 140-letiyu ugovovno-ispolnitel'noi sistemy Rossii i 85-letiyu Akademii FSIN Rossii: materialy mezhdunarodnykh nauchno-prakticheskikh konferentsii. V 10 tomakh. Tom 7* [4 international penitentiary forum "Crime, Punishment, Correction": collection of abstracts of speeches and reports of participants, to the 140th anniversary of the penal system of Russia and the 85th anniversary of the Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia: materials of international scientific and practical conferences. In 10 volumes. Vol. 7]. Ryazan: Akademiya FSIN Rossii, 2019. Pp. 29–34. (in Russ.).
11. Nagornyykh R.V. To the question of forming and implementing the personnel policy of public administration in the law enforcement system of Russia. In: *Problemy pravovogo regulirovaniya i organizatsii kadrovogo obespecheniya deyatel'nosti ugovovno-ispolnitel'noi sistemy: sbornik materialov mezhdunarodnogo nauchno-prakticheskogo seminara (25 aprelya 2007 goda)* [Problems of legal regulation and organization of staffing of activities of the penal enforcement system: collection of materials of the international research and practice seminar (April 25, 2007)]. Vologda: VIPE FSIN Rossii, 2007. Pp. 3–8. (In Russ.).
12. *Osnovnye pokazateli deyatel'nosti ugovovno-ispolnitel'noi sistemy (yanvar' – dekabr' 2018 g.): informatsionno-analiticheskii sbornik* [Key performance indicators of the penal enforcement system (January – December 2018): information and analytical collection]. Tver': FKU NIIT FSIN Rossii, 2019. 294 p.
13. *Osnovnye pokazateli deyatel'nosti ugovovno-ispolnitel'noi sistemy (yanvar' – dekabr' 2019 g.): informatsionno-analiticheskii sbornik* [Key performance indicators of the penal enforcement system (January – December 2019): information and analytical collection]. Tver': FKU NIIT FSIN Rossii, 2020. 325 p.
14. *Osnovnye pokazateli deyatel'nosti ugovovno-ispolnitel'noi sistemy (yanvar' – dekabr' 2020 g.): informatsionno-analiticheskii sbornik* [Key performance indicators of the penal enforcement system (January – December 2020): information and analytical collection]. Tver': FKU NIIT FSIN Rossii, 2021. 386 p.
15. Parshakov A.V. Some aspects of the formation of the personnel of the penal enforcement system. In: *III Mezhdunarodnyi penitentsiarnyi forum "Prestuplenie, nakazanie, ispravlenie" (k 20-letiyu vstupleniya v silu Ugolovno-ispolnitel'nogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii): sbornik tezisev vystuplenii i dokladov uchastnikov. V 8-mi tomakh. Tom 8* [3 International penitentiary forum "Crime, Punishment, correction" (to the 20th anniversary of the entry into force of the Penal Enforcement Code of the Russian Federation): collection of abstracts of speeches and reports of participants. In 8 volumes. Vol. 8]. Ryazan: Akademiya prava i upravleniya Federal'noi sluzhby ispolneniya nakazanii, 2017. Pp. 96–100. (In Russ.).
16. Raizberg B.A., Lozovskii L.Sh., Starodubtseva E.B. *Sovremenniy ekonomicheskii slovar'* [Modern economic dictionary]. Moscow: INFRA-M, 2017. 512 p.
17. Rozenbaum Yu.A. *Formirovanie upravlencheskikh kadrov. Sotsial'no-pravovye problemy* [Formation of managerial personnel. Social and legal problems]. Moscow: Nauka, 1982. 230 p.
18. Sivakov Yu.L. On the need to update problems of personnel policy in the penal system of the Republic of Belarus. *Vestnik Akademii MVD Respubliki Belarus'=Bulletin of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus*, 2015, no. 1 (29), pp. 53–57.
19. Brief characteristics of the penal enforcement system. *Federal'naya sluzhba ispolneniya nakazanii Rossiiskoi Federatsii: ofitsial'nyi sait* [Federal Penitentiary Service of the Russian Federation: official website]. Available at: <https://fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (In Russ.). (Accessed February 3, 2022).
20. Shalaev V.A. Topical problems of the system of professional orientation and professional training of personnel in the penal system of modern Russia. *Izvestiya RGPU im. A.I. Gertsena=Izvestia: Herzen University Journal of Humanities & Sciences*, 2009, no. 106, pp. 202–207. (In Russ.).
21. Shirshov S. Staffing as one of the key issues of service activities of units of the penal system. *Vedomosti ugovovno-ispolnitel'noi sistemy=Statements of the penal system*, 2006, no. 2, pp. 10–15. (In Russ.).
22. Shcherbakov G.V., Dolinin A.Yu. Personnel policy and effective management of the personnel of the Department of Educational Organizations FPS of Russia. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie=Man: Punishment and Crime*, 2016, no. 2 (93), pp. 53–58. (In Russ.).
23. Yalunin V.U. *Reforma ugovovno-ispolnitel'noi sistemy sovremennoi Rossii: problemy, tendentsii, perspektivy: dis. ... kand. yur. nauk* [Reform of the penal system of modern Russia: problems, trends, prospects: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Moscow, 2004. 248 p.
24. Yatskov V.A. *Kadrovaya politika KPSS: opyt i problemi* [Personnel policy of the CPSU: experience and problems]. Moscow: Mysl', 1986. 315 p. Available at: <https://books.google.ru/books?hl=ru&id=evhLAAAAMAAJ&focus=searchwithinvolume&q> (Accessed December 25, 2021).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

НАТАЛЬЯ ВАСИЛЬЕВНА МОТОРОВА – старший преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета Вологодского института права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, motorowa-nw@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0951-6399>

NATALYA V. MOTOROVA – Senior Lecturer of the Department of Administrative and Legal Disciplines of the Faculty of Law of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russia, motorowa-nw@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0951-6399>

Статья поступила 28.01.2022

