

УДК 343.848.5(575.2)
DOI: 10.36979/1694-500X-2022-22-11-76-82

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРОБАЦИИ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Ж.М. Айдаралиева

Аннотация. Раскрываются основные проблемы кадровой политики в системе пробации. В частности, отмечается, что слабым местом системы пробации на сегодняшний день являются человеческие ресурсы, не соответствующие стоящим перед страной задачам. Традиционные формы кадровой работы неэффективны, отсутствует преемственность кадровой политики, не решаются вопросы формирования номенклатуры новой формации. На основе компетентного подхода предлагается модель перехода от специалистов «широкого» профиля к подготовке сотрудников пробационных служб более узкой специализации. В связи с этим в статье представлены предложения по совершенствованию деятельности органов пробации в условиях реформирования уголовно-исполнительной системы. Следует отметить, что в ходе исследования использовались современные общенаучные и специальные методы познания – анализ, синтез, структурно-функциональный, комплексный.

Ключевые слова: органы пробации; уголовно-исполнительная система; реформа; кадровая политика; сотрудники органов пробации; квалификация.

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ПРОБАЦИЯ
МАМЛЕКЕТТИК КЫЗМАТЫНЫН СИСТЕМАСЫНДАГЫ
КАДР САЯСАТЫНЫН АКТУАЛДУУ МАСЕЛЕЛЕРИ**

Ж.М. Айдаралиева

Аннотация. Макалада пробация системасындагы кадр саясатынын негизги көйгөйлөрү ачылып көрсөтүлгөн. Тактап айтканда, бүгүнкү күндө пробация системасынын алсыз жери өлкөнүн алдында турган милдеттерге жооп бербеген адам ресурстары экени белгиленет. Кадрдык иштин салттуу формалары натыйжалуу эмес, кадр саясатында үзгүлтүксүздүк жок, жаңы формациянын номенклатурасын түзүү маселелери чечилбей келет. Компетенттүүлүккө негизделген мамилени негизинде «кенири» профилдеги адистерден тар адистиктеги пробация кызматынын кызматкерлерин даярдоого өтүү модели сунушталууда. Ушуга байланыштуу макалада пенитенциардык системаны реформалоонун шартында пробация органдарынын ишин жакшыртуу боюнча сунуштар берилген. Ушуга байланыштуу макалада жазык-аткаруу системасын реформалоо шарттарында пробация органдарынын ишин өркүндөтүү боюнча сунуштар берилген. Белгилей кетсек, изилдөөнүн жүрүшүндө таанып-билүүнүн заманбап жалпы илимий жана атайын ыкмалары – анализ, синтез, структуралык-функционалдык, комплекстүү методдор колдонулган.

Түйүндүү сөздөр: пробация органдары; жазык-аткаруу системасы; реформа; кадр саясаты; пробация органдарынын кызматкерлери; квалификация.

ACTUAL PROBLEMS OF PERSONNEL POLICY IN THE SYSTEM OF THE STATE PROBATION SERVICE IN THE KYRGYZ REPUBLIC

Zh.M. Aidaraliev

Abstract. The article reveals the main problems of personnel policy in the probation system. In particular, it is noted that the weak point of the probation system today is human resources that do not correspond to the tasks facing the country; traditional forms of personnel work are ineffective; there is no continuity of personnel policy; issues of the formation of the nomenclature of a new formation are not resolved. Based on the competence-based approach, a model of transition from specialists of a «broad» profile to the training of probation service employees of a narrower specialization is proposed. In this connection, the article presents proposals for improving the activities of probation authorities in the context of reforming the penitentiary system. It should be noted that in the course of the study, modern general scientific and special methods of cognition were used – analysis, synthesis, structural-functional, complex.

Keywords: probation authorities; penal enforcement system; reform; personnel policy; probation officers; qualification.

Среди приоритетных направлений гуманизации уголовно-правовой политики в Кыргызской Республике в последние годы наблюдается активное внедрение института альтернативных мер наказаний и иных принудительных мер уголовно-правового воздействия. Одной из основных задач в Стратегии развития уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы Кыргызской Республики на 2018–2023 годы обозначено «создание и укрепление института пробации и развитие системы исполнения альтернативных видов наказаний; развитие программ ресоциализации и реабилитации осужденных, в том числе несовершеннолетних, подготовка к освобождению осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы» [1]. В рамках реализации данной Стратегии и на основании Постановлений Правительства КР «О вопросах создания органа пробации в Кыргызской Республике» от 31 декабря 2018 года № 666 [2] и «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики (по вопросам пробации)» от 5 августа 2019 года № 400 [3] с 1 сентября 2019 года институт пробации был передан в ведение Министерства юстиции КР, где на основании Приказа Министерства юстиции КР от 3 сентября 2019 года № 181 «Об утверждении структуры Департамента пробации при Министерстве юстиции Кыргызской Республики» [4] был создан Департамент пробации.

В Стратегии развития уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы Кыргызской Республики на 2018–2023 годы в рамках развития института альтернативных мер наказаний и иных принудительных мер уголовно-правового воздействия до 2023 года планируется

укомплектовать органы пробации высокопрофессиональными специалистами [1]. Это решение продиктовано тем, что в настоящее время служба пробации действительно испытывает серьезный дефицит в профессиональных кадрах, особенно в специалистах в области педагогики, социальной психологии и психотерапии. Так, на данный момент в Департаменте пробации при Министерстве юстиции КР ощущается острая нехватка дипломированных психологов для оказания качественной психологической помощи клиентам пробации, в том числе клиентам ювенальной пробации. И, как следствие, в программах по реабилитации и ресоциализации отсутствует индивидуальный подход по отслеживанию динамики изменения поведения подучетных лиц. Отдельным клиентам пробации необходима качественная психотерапевтическая помощь, так как у многих наблюдаются посттравматический синдром, поведение на саморазрушение (зависимость от алкоголя, употребление психотропных веществ, попытки суицида). Нехватка психологов обусловлена тем, что в штатной структуре не предусмотрена должность психолога. Ставки оплаты труда Департамента пробации не позволяют нанимать высококвалифицированных психологов, которые могут работать с людьми, находящимися в конфликте с законом. В основном на эту должность приходят начинающие психологи, которые не имеют опыта работы с подучетными лицами. В то же время, по данным Департамента пробации, количество остро нуждающихся в квалифицированной психологической помощи ежемесячно в среднем по республике составляет 980 клиентов, из них: досудебная пробация – 450,

исполнительная пробация – 430, постпенитенциарная – 100 [5].

При обследовании клиентов ювенальной юстиции в 2020 году независимой группой международных экспертов выяснилось, что только половина из них смогли получить двух- или одноразовую квалифицированную помощь [6, с. 18]. Более того, 48,5 % респондентов не имеют индивидуального плана по реабилитации [6, с. 19].

Эксперты также отмечают низкий потенциал специалистов территориальных органов пробации. Например, только по итогам 2020 года в места заключения по приговору суда вновь вернулись 89 клиентов пробации [5]. Немаловажной здесь является и неуккомплектованность штатного персонала в территориальных подразделениях Департамента. Так, особая нехватка дипломированных специалистов наблюдается, к примеру, в Панфиловском и Жайылском районе Чуйского управления, Бакай-Атинском и Кара-Буурунском районе Таласского управления, Араванском и Чон-Алайском районе Ошского управления, Тонском и Джети-Огузском районе Иссык-Кульского управления, Ат-Башинском и Ак-Талинском районе Нарынского управления) [7, с. 73].

В данное время штат Департамента представлен всего 135 штатными единицами из возможных 178 [5], в планах – ежегодное увеличение его на 40 единиц. В итоге, каждый район может быть обеспечен командой необходимых сотрудников (социальный работник, психолог и сотрудник, осуществляющий пробационный надзор) [5]. С учетом того, что за три года со дня создания на учете Департамента пробации сегодня уже состоят более 10 тыс. клиентов (почти 50 % от общего количества осужденных, содержащихся в закрытых учреждениях УИС) [8], приходится констатировать, что с момента создания данный орган столкнулся с проблемой отрицательного соотношения численности персонала к подучетным клиентам примерно в пропорции 1:90 [7, с. 72]. В то же время вследствие организации районных органов пробации, согласно административному делению страны, наблюдается различная служебная нагрузка на сотрудников, иной раз даже выше, чем 1:90.

Например, в Оше – 1:100, а в Сузакском районе Джалал-Абадской области – 1:112 [7, с. 72]. Более того, копятся проблемы и за счет отсутствия развитой инфраструктуры, слабой материально-технической оснащенности, ведь элементарно большая часть районных органов пробации (до 90 %) располагаются в совместных со службами милиции кабинетах, ряд из них расположен вообще в помещениях других ведомств.

Постановлением Правительства КР от 31 декабря 2018 года № 666 «О вопросах создания органа пробации в Кыргызской Республике» Министерству образования и науки КР предписано «проводить мероприятия по определению профессиональной ориентации выпускников высших учебных заведений по соответствующим направлениям (социальная работа, психология, педагогика, юриспруденция), в целях выбора ими сферы пробационной деятельности и дальнейшего их трудоустройства» [2].

С учетом того, что служба пробации была создана на базе уголовно-исполнительных инспекций, закономерно предположить, что проблема кадровой укомплектованности службы по-прежнему остается актуальной.

Следует учитывать, что кадры пробации пополняются в основном сотрудниками, вновь прибывающими на службу по окончании учебных заведений либо в порядке перевода из структур ГСИН. Так, 84 сотрудника из ГСИН при Правительстве КР, изъявившие желание и подавшие соответствующие заявления, приказом Министерства юстиции были назначены на должности в Департамент, два сотрудника были назначены в порядке внутренней ротации министерства [5]. Однако в этом случае возникает ряд вопросов, в частности, в какой степени переведенные в службу пробации из других структур сотрудники могут быть ориентированы на выполнение тех функций, которые в настоящее время возложены на службу пробации? Так, например, исследователи выделяют особые признаки правосознания работников уголовно-исполнительной системы (УИС) в зависимости от характера их функций. Как указывает Ю.А. Борзенко, «пенитенциарное правосознание как форма профессионального правосознания представляет собой совокупность взглядов, убеждений, ценностей,

правовых установок и чувств по отношению к существующей и желаемой пенитенциарной действительности профессиональной группы лиц, объединяющей всех сотрудников уголовно-исполнительной системы» [9, с. 100]. С другой стороны, автор указывает, что «пенитенциарное правосознание как профессиональное правосознание работников уголовно-исполнительной системы непосредственно связано с практической деятельностью, основывается на ней и подпадает под влияние практики» [9, с. 99].

Отсюда возникает еще один вопрос: в какой мере сотрудник пенитенциарного учреждения, в своей повседневной деятельности сталкивающийся со спецконтингентом с крайне высокой степенью криминальной «зараженности», готов работать с осужденными, отбывающими наказание без изоляции от общества, тем более, когда эта работа в основном связана с социальными исследованиями и оказанием социально-правовой помощи? При ответе на этот вопрос следует иметь в виду, что в последние годы тенденция гуманизации уголовно-исполнительной сферы привела в целом к усилению социально-ориентированного вектора в работе сотрудников пенитенциарных учреждений. Однако, как справедливо отмечают некоторые исследователи, до сих пор заметны «противоречия между повышенными запросами общества к профессиональным и личностным качествам сотрудников уголовно-исполнительной системы и недостаточной научной обоснованностью содержания и процесса подготовки кадров пенитенциарной системы по ресоциализации осужденных» [10, с. 6]. Несомненно, работа с разными категориями осужденных (например, в местах лишения свободы и находящихся под надзором органа пробации) существенно отличается по методам, приемам, степени вторжения в личную сферу осужденного и т. д.

При этом вопрос кадрового обеспечения служб пробации не раскрыт ни в одном законодательном документе. Более того, в настоящее время как законодательство, регулирующее сам процесс пробации, так и соответствующая правоприменительная практика пока не дают возможности реально переориентировать работника органа пробации на новую, комбинированную

форму работы, связанную с оптимальным сочетанием карательного элемента деятельности (традиционно реализуемого в рамках работы по исполнению уголовных наказаний) и социально-ориентированного направления, связанного с осуществлением социального исследования совершившего преступление лица и оказанием ему адресной социально-правовой помощи. При этом, как указывают исследователи вопросов деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы в отношении осужденных к наказаниям, не связанным с изоляцией от общества, «специальные профессиональные качества включают в себя владение специальными знаниями, умениями и навыками, а также определенные личные качества, которые необходимы сотруднику для выполнения служебных обязанностей по конкретно занимаемой должности. В отличие от деловых качеств, которые носят более универсальный характер и являются необходимой основой специальных профессиональных качеств, последние определяют уровень профессионального мастерства конкретного сотрудника на конкретной должности» [11, с. 20].

Для развития кадрового потенциала службы пробации очень значимым фактором в текущем периоде станет пересмотр критериев оценки эффективности. В этом случае формулировка критериев эффективности процесса пробации еще более затруднена. В отличие от функции уголовного преследования, пробационная деятельность, определенная действующим законодательством Кыргызской Республики, помимо контрольных функций включает в себя широкий общественно-ориентированный аспект в виде оказания социально-правовой помощи осужденному, исходя из его потребностей и конкретной жизненной ситуации. В связи с этим обстоятельством оценка эффективности служб пробации должна основываться не только на количественных показателях (количество повторных уголовных преступлений, количество состоящих на учете лиц, получивших социально-правовую помощь и т. д.), но и на более динамичных параметрах, как то: степень вовлеченности населения в процесс пробации, качество и объем оказываемой социально-правовой помощи, степень

согласованности деятельности, осуществляемой различными субъектами пробации и т. д.

На наш взгляд, определенный эффект может дать профессиональный контроль за текущей деятельностью сотрудников службы пробации в отношении конкретных состоящих на пробационном учете лиц (оценка объема, интенсивности и эффективности проводимых ими мероприятий, умение устанавливать психологический контакт с подучетными лицами и т. д.). В этом смысле обоснованная нами модель социально-инклюзивного воздействия на правонарушителя, в которой нейтрализован акцент на исключительно карательных способах воздействия, может стать основой для оптимизации соответствующих критериев оценки [12].

Как отмечают исследователи, профессиональная деятельность в системе работы с клиентами пробации предполагает свой формат понятия «эффективный работник», под которым понимается прежде всего «социально, психологически и личностно зрелая личность, обладающая высоким интеллектом, эмоционально устойчивая, способная адекватно принимать действительность, владеть собой и т. д.» [13, с. 8]. Э.В. Погадаева отмечает «установка на восприятие других людей с определенной точки зрения может стать для человека весьма устойчивой и типичной. И тогда с большим постоянством начинают проявляться потребности и ценностные ориентации, господствующие в структуре его личности» [14].

Исходя из этого, естественно возникает вопрос, как один сотрудник службы пробации способен выполнять все возложенные на него действующим законодательством функции (подготовка пробационного доклада на основе комплексного психологического исследования, контроль и курирование подучетных лиц, составление индивидуального плана ресоциализации клиентов пробации, организация их социально-правовой поддержки и т. д.). Причем в данном случае речь идет не только о двух самостоятельных формах пробации (пробационный контроль и социально-правовая помощь), но и о видах пробации, в рамках которых сотруднику органа пробации необходимо выполнять самые разные функции. При такой нагрузке сотрудник службы

пробации вполне может оказаться столь же «неэффективным» сотрудником во всех ее формах и видах. Поэтому мы считаем, что в настоящий момент государству необходимо уделить особое внимание вопросам работы с кадрами системы пробации, т. е. подготовки кадров новой формации, способных обеспечить свою деятельность на качественно новом уровне. После трех лет работы института пробации сегодня эта служба испытывает острую потребность в профессионалах, отвечающих требованиям международных стандартов, имеющих высокую квалификацию, широкообразованных, юридически грамотных, обладающих гражданской зрелостью и высокими моральными качествами. В настоящее время необходимо разработать законодательный документ по организации кадровой политики в органах пробации, в котором необходимо отразить комплекс взаимосвязанных проблем:

- конкретные компетенции, выделение необходимых ресурсов, механизмы совершенствования системы оплаты труда и льгот, произвести оценку трудовой деятельности, процедуры;
- четко определить правила подбора, расстановки, обучения, адаптации, продвижения кадров, методы совершенствования организационно-кадровых структур.

Представляется, что компетентностный подход будет способствовать наиболее оптимальной организации службы пробации. Поэтому такой подход должен стать приоритетным в системе образования и подготовки кадров для института пробации, так как предполагает упор на объем навыков и умений конкретного работника, при котором решающее значение должно акцентироваться не на способности сотрудника выполнять широкий набор функций (так называемая «общая компетентность»), а на наличие у него эффективных навыков и умений для выполнения ограниченного круга задач и функций. Следует иметь в виду, что профессиональная деятельность сотрудников службы пробации фактически имеет все признаки любой профессиональной деятельности с определенными закономерностями взаимного и непосредственного влияния на содержание этой деятельности. Обозначенный аспект приводит нас к выводу, что

правовая регламентация института пробации без самостоятельного, «статусного» оформления службы пробации в рамках отдельного правового акта является неполной мерой.

Завершая рассмотрение вопроса, отметим, что процесс пробации в Кыргызстане только набирает обороты. Это во многом определяет необходимость внутренней интеграции сотрудников службы пробации, их консолидации в особую профессиональную группу, а также адаптации к существующим внешним факторам с учетом их положительного и отрицательного влияния на проводимую пробационную деятельность. Этот процесс не может происходить сразу и вдруг, он требует научно-обоснованного прогнозирования и своевременной коррекции, поэтому формальные методы управления и критерии контроля могут помешать его успешному протеканию и развитию.

Выводы.

1. В настоящее время формируется профессиональная идентичность сотрудника службы пробации как лица, реализующего новый вид правоохранительной функции. Соответственно, принимаемые в настоящее время «технические» кадровые решения (в частности, связанные с кадровым перераспределением внутри органов пробации) пока нельзя признать удовлетворительными.

2. Структура компетенций сотрудников службы пробации и специфика их деятельности существенно отличаются от содержания деятельности других правоохранительных органов.

3. Значительное расширение сферы деятельности службы пробации требует отказа от практики подготовки специалиста «широкого» профиля и перехода к модели подготовки сотрудников в рамках более узкой специализации. Данное положение имеет научное теоретическое обоснование и реализуется в правоприменительной практике многих зарубежных стран. В настоящее время этот вопрос следует отнести к организационным аспектам службы пробации. Наиболее оптимальным решением будет закрепление указанных перечней полномочий каждого сотрудника в должностных инструкциях.

Поступила: 07.06.22; рецензирована: 21.06.22;
принята: 23.06.22.

Литература

1. Стратегия развития уголовно-исполнительной (пенитенциарной) системы Кыргызской Республики на 2018–2023 годы (к Постановлению Правительства КР от 15 октября 2018 года № 478). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12660> (дата обращения: 15.04.2022).
2. Постановление Правительства КР от 31 декабря 2018 года № 666 «О вопросах создания органа пробации в Кыргызской Республике» (В ред. Постановления правительства от 5 марта 2021 года № 78). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12887> (дата обращения: 15.04.2022).
3. Постановление Правительства КР от 5 августа 2019 года № 400 «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики (по вопросам пробации)». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/157003?cl=ru-ru> (дата обращения: 15.04.2022).
4. Приказ Министерства юстиции Кыргызской Республики об утверждении структуры Департамента пробации при Министерстве юстиции Кыргызской Республики от 3 сентября 2019 года № 1811. URL: <https://probation.minjust.gov.kg/ru/o-departamente/struktura-departamenta.html> (дата обращения: 02.09.2020).
5. Данные Департамента пробации при Министерстве юстиции КР. URL: <https://probation.minjust.gov.kg/ru/odepartamente/istoriya-sozdaniya-probicii.html> (дата обращения: 22.04.2022).
6. Толомушев Ж. Исследование о нуждах и потребностях клиентов пробации и клиентов ювенальной пробации в Кыргызской Республике / Ж. Толомушев, Ж. Бактыбекова, У. Эшалиев, М. Осмоналиева и др. Бишкек, 2021.
7. Байгубатова Н.Р. Актуальные проблемы органов пробации Кыргызской Республики / Н.Р. Байгубатова, Б.О. Сарманова, А.Т. Эсенбекова // Вестник КРСУ. 2020. Т. 20. № 11.
8. Интервью заместителя министра юстиции // Бишкек: ИА «Барометр». 2019. 26 ноября. URL: <https://barometr.kg/probaciya-vmesto-na> (дата обращения: 19.04.2022).
9. Борзенко Ю.А. Пенитенциарное правосознание как форма профессионального правосознания / Ю.А. Борзенко // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 2.
10. Гуцев О.В. Подготовка работников пенитенциарной системы к деятельности по ресоциализации осужденных: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 13.00.08 / О.В. Гуцев. М., 2012.

11. Федорев Э.Г. Организация и правовые основы деятельности уголовно-исполнительной системы по кадровому обеспечению уголовно-исполнительных инспекций: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Э.Г. Федорев. Псков, 2012.
12. Зарылбек уулу Алмазбек в программе «Особый акцент» на радио Sputnik Кыргызстан. URL: <https://ru.sputnik.kg/20211201/probaciya-osuzhdennyj-kontrol-monitoring-cifrovizaciya-braslet-1054821961.html> (дата обращения: 22.04.2022).
13. Димитров А.В. Основы пенитенциарной психологии / А.В. Димитров, В.П. Сафронов. М.: Московский психолого-социальный институт, 2003.
14. Погадаева Е.В. Специфика эмоционального интеллекта сотрудников уголовно-исполнительной системы / Е.В. Погадаева // Молодой ученый. 2014. № 4.