

## УДК 34.08

А. Є. Круглова

старший юрисконсульт групи правового забезпечення та претензійної роботи, здобувач Харківський національний університет внутрішніх справ Інституту кримінально-виконавчої служби

### КЛАСИФІКАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ І УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

*У статті подано характеристику принципів оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань, запропоновано класифікацію принципів оцінювання за видами залежно від тих суспільних відносин, правовою основою діяльності яких вони є, а також надає стислої характеристики кожного з принципів.*

**Ключові слова:** орган і установа виконання покарань, принцип, суб'єкт, оцінювання, ефективність.

Підвищення ефективності роботи будь-якого органу державної влади завжди залишається пріоритетним напрямом досліджень як науковців, так і практиків. При цьому одним з найдієвіших механізмів визначення, а разом з тим – подальшого підвищення рівня роботи органів влади в державі є оцінювання їх діяльності, дослідження деяких аспектів їх роботи, які тим чи іншим чином впливають на їх результативність. Таке оцінювання має стосуватися не лише певного органу, а й усього державного управління, структурних підрозділів органів, посадових і службових осіб, що в сукупності надає можливість визначити рівень роботи органів влади в державі загалом.

Деяким проблемним питанням оцінювання та підвищення ефективності діяльності органів державного управління в Україні присвячено праці багатьох відомих українських дослідників, серед яких варто зазначити В. Б. Авер'янова, В. Б. Бакуменка, В. Б. Дзюнзюка, А. О. Дегтяря, Д. В. Карамішева, В. Ю. Керецмана, В. М. Кузьомко, М. А. Латиніна, Н. М. Мельтюхову та ін. Проте на сьогодні в умовах реформування органів державної влади важливого значення набуває дослідження принципів оцінювання діяльності в органах і установах виконання покарань, оскільки розгляд будь-якого правового явища в суспільному житті необхідно здійснювати відповідно до тих правових засад, на яких вони ґрунтуються.

**Мета статті** – розглянути й класифікувати принципи оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань за певними видами.

Переходячи до безпосереднього розгляду теми нашого дослідження, зазначимо, що принципи розглядають як фундаментальні ідеї та ідеали, що відображають досягнення правової думки, практичного досвіду, об'єктивні закономірності розвитку су-

спільства й становлять найважливішу частину наукової та професійної правосвідомості [4, с. 75]. У юридичній літературі досить часто згадують про принципи, які характеризують працівників органів і установ виконання покарань, їх морально-етичні якості тощо. Це зумовлено тим, що специфіка роботи органів і установ виконання покарань полягає в безпосередньому контакті та спілкуванні працівників цих органів з людьми для виправлення й ресоціалізації засуджених, запобігання вчиненню нових кримінальних правопорушень як засудженими, так і іншими особами. Таким чином, оцінювання їх діяльності можна здійснювати також шляхом зіставлення моральних і етичних якостей посадових осіб відповідних органів, визначення ставлення їх до оточення, у тому числі до засуджених.

Оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань здійснюють відповідні суб'єкти оцінювання. У цьому аспекті варто зазначити, що врахування під час оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань принципів діяльності саме суб'єктів оцінювання є також важливим, адже останні наділені повноваженнями щодо визначення відповідності чи не відповідності роботи конкретного державного органу, професійних, моральних, психологічних та інших якостей працівників цих органів. З огляду на це їх діяльність має бути прозорою та відповідати передбаченим законом правовим нормам, ґрунтуватися на відповідних принципах. Так, наприклад, за таким самим підходом В. М. Олуйко розглядає принципи оцінювання через характеристику принципів оцінювання діяльності службовців і зазначає, що воно має бути: об'єктивним, тобто незалежним від будь-якої певної думки чи судження; надійним, тобто відносно вільним від впливу ситуативних чинників (настрою, погоди, колишніх успіхів і невдач тощо); достовірним щодо

діяльності, адже оцінюватися повинен реальний рівень володіння навичками, те, наскільки успішно службовець справляється з покладеними на нього обов'язками й повноваженнями; з можливістю прогнозу, тобто оцінювання повинне надавати дані про те, до яких видів діяльності й на якому рівні службовець здібний потенційно; комплексно, тобто оцінюватися має не лише кожен службовець і його відносини з колегами, а також можливості організації в цілому [2, с. 215]. Погоджуємося з тим, що оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань ґрунтується на відповідних критеріях. Проте оцінювання діяльності цих органів має будуватися на принципах з урахуванням відповідних напрямів роботи цього органу чи його посадових осіб. Тому пропонуємо принципи оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань розподілити на групи.

До першої групи варто віднести принципи, що визначають загальні засади здійснення самої діяльності органів і установ виконання покарань і безпосереднього їх оцінювання. До цієї групи принципів включаємо загальні принципи права, на яких ґрунтується діяльність будь-якого органу державної влади, в тому числі й тих суб'єктів, які здійснюють оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань. Це є принцип законності та верховенства права, публічності, самостійності, прозорості, надійності, тобто ті принципи, які мають бути обов'язково закладені в основу діяльності органу влади. Коротко розглянемо кожний із них.

Принцип законності та верховенства права чітко передбачено у ст. 8 Конституції України [3], яка визначила, що Конституція має вищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймають на основі Конституції України, і вони повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Таким чином, діяльність усіх суб'єктів владних повноважень і взагалі сам процес оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань має ґрунтуватися виключно на конституційних засадах. Закони, підзаконні нормативно-правові акти, накази та розпорядження, що стосуються процесу здійснення оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань, не повинні суперечити Конституції України, а мають прийматися відповідно до її норм. У юридичній літературі нині триває дискусія стосовно тлумачення поняття "законність". Так, одні науковці визначають законність як неухильне виконання законів і прийнятих відповідно до них інших правових актів державними органами, їх посадовими особами, громадянами, недержавними органами й організаціями; комплексне політико-правове явище, яке характеризують неухильним дотриманням вимог чинного законодавства всіма суб'єктами права [6, с. 192]. Інші, як, наприклад, Г. О. Пономаренко, дотримуються думки, що "законодавчого визначення поняття законності, як і поняття закону, немає" [5, с. 35]. На нашу думку, принцип законності в діяльності

суб'єктів оцінювання полягає в чіткому та неухильному дотриманні встановленої законодавством процедури оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань з використанням дозволених засобів, методів у визначених формах, які передбачені законодавством.

Принципи публічності, гласності та прозорості. Ці принципи є одними з ключових у діяльності органів державної влади, оскільки їх робота має бути прозорою та відкритою, її положення повинні висвітлюватися в засобах масової інформації, звітах перед громадськістю тощо. Реальне дотримання принципу гласності та публічності в діяльності органів державної влади є показником розвитку демократії та народовладдя, відкритості влади до людей. За допомогою цього принципу підвищують ефективність їх діяльності, налагоджують взаємодію органів влади як між собою, так і з іншими суб'єктами та громадськістю. Зазвичай принцип публічності ототожнюють із принципом гласності, відкритості. Погоджуємося з таким твердженням, оскільки саме в публічності та відкритості визначають доступність кожного члена суспільства до діяльності органів влади, можливість їх впливу на прийняття відповідних рішень, що стосуються громадського життя, тощо. Досить вдало принцип публічності охарактеризували В. В. Гнилорібова та В. М. Тихонова, які вважають, що гласність – необхідна умова демократії, джерело інформації про реальний стан справ, спосіб впливу на органи виконавчої влади з боку громадян України. Цей принцип виявляється у формі звіту органів виконавчої влади перед населенням, інформації в засобах масової інформації [1, с. 187]. Таким чином, під час оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань варто звертати увагу на те, що діяльність суб'єктів оцінювання має бути відкритою як для самих осіб, які відбувають покарання, так і для всієї громадськості, особливо тієї, яка здійснює захист прав засуджених. Це, насамперед, пов'язано з особливим статусом засуджених осіб, відсутністю в них можливості в певних випадках вплинути на результати роботи таких органів. Результати оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань мають бути оприлюднені в засобах масової інформації, на сайтах, які висвітлюють діяльність державних органів, у відповідних звітах тощо. Конструктивним вважаємо підхід С. Є. Федорова, який зазначає, що публічність не лише породжує наявність оприлюднення доступу, а й реалізовує пряме забезпечення державою такого доступу, вона повинна бути основою взаємозв'язку громадського суспільства з державною владою у сфері контрольних правовідносин [8, с. 964–968].

Наступним принципом, який має бути покладено в основу оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань, є самостійність, який є продовженням конституційної норми про поділ державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу й судову. Так, відповідно до ст. 6 Конституції України, органи законодавчої, виконавчої

та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Діяльність органів влади ґрунтується на принципі самостійності, тобто на рівні закону їм надано право на самостійне прийняття рішення з того чи іншого питання. Суб'єкти оцінювання повинні мати реальну здатність для ухвалення власних рішень, формувати та спрямовувати свої сили на досягнення поставленої перед оцінюванням мети. Самостійність суб'єктів оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань виражають у прийнятті відповідних рішень без впливу деяких суб'єктивних і об'єктивних чинників, відсутності втручання в діяльність органів і установ виконання покарань.

Важливим є й принцип надійності, який означає, що суб'єкти, які здійснюють оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань, мають у своїй роботі застосовувати тільки ті засоби й методи, які є перевіреними та найбільш ефективними для виявлення проблемних аспектів діяльності органів і установ виконання покарань, їх посадових і службових осіб.

Наступною групою принципів оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань слід виокремити ті принципи, які безпосередньо стосуються оцінювання діяльності, тобто це спеціальні принципи, які мають бути покладені в основу оцінювання. До таких принципів належать: принцип достовірності та об'єктивності інформації; принцип зрозумілості, конкретності; принцип системності, науковості, послідовності, періодичності, комплексності, результативності, дієвості тощо.

Принцип достовірності, по-перше, означає, що інформація, отримана в результаті оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань, має ґрунтуватися на достовірних фактах, правдивій інформації про діяльність органу та його посадових осіб, правильних статистичних даних, які стосуються діяльності цих установ. По-друге, результати оцінювання роботи мають бути також достовірними, тобто маємо на увазі здійснення правильного аналізу отриманої інформації та її використання.

Суттєвим є принцип зрозумілості, який, з одного боку, полягає в тому, що оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань має бути зрозумілим не тільки для осіб, які його здійснюють, а й для тих, стосовно кого його здійснюють. Так, особам мають бути зрозумілими методи й засоби проведення оцінювання, підстави та мета його проведення тощо. З іншого боку, зрозумілими та доступними мають бути й результати оцінювання, які закріплюють у відповідних звітах, висновках тощо. Важливим є принцип конкретності, суть якого полягає в тому, що під час оцінювання має бути використаний конкретний план його проведення, дослідження конкретних суспільних відносин чи конкретних працівників органу виконання покарань. Цей принцип означає, що оцінювання має бути конкретним і точним.

Принцип системності означає, що оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань має бути досліджене в цілісній системі, взаємодії з іншими елементами та структурами, діяльність яких тим чи іншим чином впливає на роботу органів і установ виконання покарань, роботу його персоналу. Системність також полягає в оцінюванні діяльності органу як цілісної системи, в його взаємозв'язку з вищими органами влади в ієрархічній структурі цього органу влади тощо. Важливе значення відведено й принципу науковості, який означає, що під час здійснення оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань повинні застосовуватися перевірені науковими дослідженнями засоби та методи проведення оцінювання з використанням знань діалектики, елементів логіки, різних наукових теорій, підходів тощо. Принцип послідовності означає, що оцінювання діяльності має здійснюватися не хаотично, а послідовно відповідно до окресленого плану діяльності. Етапи проведення оцінювання залежать від складності досліджуваних суспільних відносин, їх завершують прийняттям відповідного рішення.

Принцип періодичності полягає в тому, що оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань має здійснюватися регулярно. Це мають бути встановлені як на законодавчому, так і на локальному рівні певні часові проміжки, зі спливом яких має бути проведене чергове комплексне оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань, усієї їх роботи. Наступним принципом називаємо принцип комплексності, що спрямований на комплексне оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань, тобто на всебічне дослідження всієї діяльності органів і установ виконання покарань та їх посадових осіб. Це стосується роботи з документацією, дослідження діяльності як органу в цілому, так і окремого його структурного підрозділу, певного працівника, дослідження оцінки динаміки показників роботи органу чи установи, дослідження стану умов тримання засуджених в установах виконання покарань, матеріального, медичного та інших видів забезпечення, дослідження соціальних показників роботи (відносини між персоналом установ і засудженими, відносини між самими працівниками тощо). Таким чином, під час комплексного дослідження органів і установ виконання покарань об'єкт досліджують у повному обсязі, в усіх аспектах і з урахуванням усіх складових.

До наступної групи принципів належать ті, які характеризують посадових осіб суб'єктів оцінювання та діяльність посадових осіб органів і установ виконання покарань як спеціалістів у цій сфері діяльності для оцінювання діяльності відповідних органів. До цієї групи належать принцип професійності та компетентності, універсальності, співробітництва з іншими органами влади.

Принцип професійності та компетентності полягає в тому, що посадові особи суб'єктів оцінювання повинні мати достатні знання, вміння та навички, відповідний рі-

вень професійної освіти для виконання покладених на них обов'язків. Характеризуючи цей принцип, Ю. Г. Татур дає таке визначення компетентності: "компетентність спеціаліста з вищою освітою – це виявлені ним на практиці прагнення й здатності (готовність) реалізовувати свій потенціал (знання, вміння, досвід, особистісні якості тощо) для успішної творчої (продуктивної) діяльності в професійній і соціальній сфері, усвідомлюючи її соціальну значущість і особисту відповідальність за результати цієї діяльності, необхідність її постійного вдосконалення" [7, с. 22]. Принцип співробітництва з іншими органами є також важливим і суттєвим, оскільки робота з оцінювання діяльності може вимагати не лише наявності відповідних даних про професійну діяльність осіб, а в деяких випадках і знань, які виходять за їх межі. Саме в таких випадках постає потреба в залученні до процесу оцінювання осіб, які володіють необхідними знаннями для надання відповідної допомоги в процесі оцінювання діяльності, наприклад, відносин між людьми (у нашому випадку – між персоналом установи виконання покарання та засудженими), оцінюванні роботи відповідних структур, які діють у Державній кримінально-виконавчій службі України (наприклад, оцінювання діяльності психологічної служби, сфери освіти, культури в установах виконання покарань тощо).

Наступну групу становлять принципи, які характеризують особисте ставлення суб'єктів оцінювання до осіб, які є об'єктами оцінювання. Тобто ці принципи виражають суб'єктивне ставлення суб'єкта оцінювання до працівників, які підлягають оцінюванню. Виділяючи таку групу принципів у певну категорію, наголошуємо на тому, що під час такого оцінювання не можна забувати, що, відповідно до Конституції України, всі люди є рівними між собою, мають рівні права, а також те, що людина, її права, честь і гідність визнають в Україні найвищою соціальною цінністю. З огляду на це під час здійснення діяльності щодо оцінювання ефективності роботи кожного певного працівника слід дотримуватися таких принципів, як: гуманізм, рівність, справедливість, повага до людини, її прав та гідності.

**Висновки.** Таким чином, оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань ґрунтується на відповідних принципах діяльності, перелік яких є досить широким. Тому пропонуємо здійснити класифікацію принципів оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань за такими групами:

1) принципи, які визначають загальні засади оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань;

2) принципи, які безпосередньо стосуються оцінювання, тобто спеціальні принципи, які мають бути покладені в основу оцінювання;

3) принципи, що характеризують осіб, які здійснюють діяльність з оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань як спеціалістів у цій сфері;

4) принципи, які виражають суб'єктивне ставлення суб'єкта оцінювання до особи (персоналу), яка підлягає оцінюванню.

Під час подальшого дослідження проблематики оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань плануємо проаналізувати сучасний стан оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання уповноваженими суб'єктами оцінювання, дослідити наукові підходи до визначення мети оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань, розглянути співвідношення термінів "ефективність", "результативність", "якість" і досягнення мети оцінювання, а також надати власне поняття мети оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань.

### Список використаної літератури

1. Гнилорібов В. В. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [навч. посіб.] / В. В. Гнилорібов, В. М. Тихонов. – Луганськ : Вид-во НСНУ ім. В. Даля, 2004. – 376 с.
2. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення : монографія / В. М. Олуйко, В. М. Рижих, І. Г. Сурай та ін. ; за заг. ред. д-ра наук держ. упр., проф. В. М. Олуйка. – Київ : НАДУ, 2008. – 420 с.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
4. Общая теория государства и права: академический курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. – Москва : Зерцало-М, 2001. – Т. 2. – С. 518.
5. Пономаренко Г. О. Способи забезпечення законності управління у сфері внутрішньої безпеки держави / Г. О. Пономаренко // Честь і закон. – 2007. – № 1. – С. 35–39.
6. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – Київ : Атіка, 2008. – 624 с.
7. Татур Ю. Г. Компетентность в структуре модели качества подготовки специалиста / Ю. Г. Татур // Высшее образование сегодня. – 2004. – № 3. – С. 20–26.
8. Федоров С. Є. Принцип гласності у державному фінансовому контролі: межі трансформації / С. Є. Федоров // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 963–969. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [archive.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2012-4/12fcekmt.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2012-4/12fcekmt.pdf).

Стаття надійшла до редакції 28.05.2015.

**Круглова А. Е. Классификация принципов оценивания эффективности деятельности органов и учреждений исполнения наказаний**

В статье дана характеристика принципов оценивания эффективности деятельности органов и учреждений исполнения наказаний, предложена классификация принципов оценивания на виды в зависимости от тех общественных отношений, правовой основой деятельности которых они являются, а также предоставлено краткую характеристику каждого из принципов.

**Ключевые слова:** орган и учреждение исполнения наказаний, принцип, субъект, оценка, эффективность.

**Kruglova A. Classification of Principles of Performance Measurement and Penal Institutions**

Topically of the article background is that improving the efficiency of the work of any public authority is not an exception and State Criminal – Executive Service of Ukraine, always remains a priority area for research as scientists and practitioners. One of the most effective mechanisms to define, and further improve the work of the authorities in the state is the implementation of their evaluation study of some aspects of their work that in some way affect their performance. However, today, in conditions of reforming public authorities, important to the study of the principles of assessment activities in the organs and penal institutions, as consideration of any legal phenomena in public life should be implemented out according to the legal principles on which they are based.

It is noted that taking in to account in the effectiveness of efficiency of activity of penal institutions of the penal principles of evaluation is also important, since the latter has the authority to determine the compliance or non compliance of a particular government agency, professional, moral, psychological and other qualities of employees of these bodies. Given this and their activities should be transparent and comply with statutory legal norms based on the relevant principles.

The article proposes to carry out the classification principles of assessment of efficiency of penal institutions on certain of the groups. So, the first group should include the principles that determine the general principles for the implementation of the activity of the penal and direct assessment. The next group of principles for assessing the activity and penal institutions should identify those principles that directly relate to the evaluation activities that are special principles that should be the basis for evaluation. To the next group of principles are those that characterize the officials of the subjects of evaluation officials and the activities of and directors of the agencies and penal institutions as specialists in this field to perform evaluation of the relevant authorities.

*Key words:* body and penal institutions, the principle, the subject, the assessment efficiency.