

УДК 38.04

**А. Є. КРУГЛОВА,**

здобувач кафедри кримінально-правових дисциплін  
факультету № 6 (права та масових комунікацій)  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## КЛАСИФІКАЦІЯ ФОРМ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ТА УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

Здійснено класифікацію форм оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань за певними критеріями: об'єктом, часом, періодичністю, суб'єктивним складом, формою проведення та ін., надано їх коротку характеристику, а також запропоновано на рівні окремого закону України «Про оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань» закріпити форми проведення оцінювання, правовий механізм їх утілення, порядок і періодичність їх застосування.

**Ключові слова:** класифікація, форма, оцінювання, ефективність, установа виконання покарань, нормативно-правовий акт.

Kruhlova, A.Y. (2016), "Classification of the forms evaluating the effectiveness of the activities of penal agencies and institutions" ["Klasyfikatsiia form otsiniuvannia efektyvnosti diialnosti orhaniv ta ustanov vykonannia pokaran"], *Pravo i Bezpeka*, No. 1, pp. 50–54.

**Постановка проблеми.** Нині проблема оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань постала досить нагально. Це пов'язано з потребою дотримання Україною вимог міжнародно-правових актів щодо належного ставлення до засуджених, поваги до їхньої честі, гідності, незважаючи на вчинені ними злочини. Гуманізація покарання, гуманне ставлення до осіб, які відбувають покарання, забезпечення прав засуджених і свобода від будь-якої дискримінації визнаються на сьогоднішній день основними принципами взаємодії з особами, які засуджені до позбавлення волі. За допомогою застосування конкретних форм оцінювання діяльності органів та установ виконання покарань і їх посадових осіб можна здійснити реальне забезпечення та дотримання наведених вище принципів, їх ефективну імплементацію в національне законодавство.

**Стан дослідження.** Деякі проблемні питання діяльності органів та установ виконання покарань висвітлювали у своїх працях такі вчені, як: В. Б. Авер'янов, В. Д. Бакуменко, Ю. П. Битяк, А. М. Колот, В. Я. Малиновський, Н. П. Матюхіна, В. М. Плішкін, Г. О. Пономаренко, О. Ю. Оболенський, Т. О. Коломієць та ін. Проте нині недостатньо досліджено класифікацію форм оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань. У чинному законодавстві не точно визначено конкретні форми оцінювання такої діяльності та не здійснено їх належного нормативно-правового закріплення. Лише деякі форми оцінювання можна виділити під час здійснення

аналізу законодавства, яке регулює діяльність органів та установ виконання покарань. Зокрема, йдеться про такі форми оцінювання, як атестація, проведення різного роду перевірок, щоденного, квартального, піврічного та річного оцінювання діяльності як усього органу в цілому, так і окремого його працівника.

Таким чином, **мета** статті полягає у здійсненні класифікації форм оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань за різними критеріями, що, на нашу думку, є необхідним для більш детального та глибокого дослідження ефективності органів та установ виконання покарань на певних стадіях управлінської діяльності, їхніх певних дій, способів досягнення цілей тощо.

**Виклад основного матеріалу.** В юридичній літературі правову форму розуміють як зовнішній вираз здійснюваних дій [1, с. 186]. На думку С. О. Семко, форми діяльності суб'єктів публічної влади – зовнішнє вираження однорідних дій, операцій, процедур, які здійснюють органи публічної влади, їх структурні підрозділи й посадові особи для реалізації закріплених за ними функцій і компетенції [2, с. 129]. погоджуємось із твердженням, відповідно до якого форми діяльності є виразом деяких дій суб'єктів чи суб'єктів окремих правовідносин. У таких формах закріплюється як загальна діяльність суб'єкта, так і діяльність щодо вирішення конкретних індивідуальних справ. Для детальнішого дослідження форм оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань пропонуємо здійснити їх класифікацію за таким критерієм, як настання

юридичних наслідків, і розділити на два види: правові та неправові форми оцінювання. Як зазначає Г. В. Атаманчук, правові форми – це діяльність, яка пов'язана з виконанням юридично значущих дій у чітко встановленому законом порядку. Вони визначаються природою суб'єкта державної влади та його компетенцією у сфері здійснення державно-владних повноважень [3, с. 110]. З огляду на це правову форму оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань варто розуміти як визначену на законодавчому рівні діяльність уповноважених суб'єктів на проведення оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань та їх конкретних працівників, яка здійснюється на підставі відповідного нормативно-правового акта, що оцінює роботу органів чи установ виконання покарань, періодичність її проведення, а результати такої діяльності (оцінювання) закріплюються у конкретному нормативно-правовому акті та є підставою для застосування до працівників визначених заходів заохочення чи заходів дисциплінарної відповідальності. До правових форм оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань, на нашу думку, варто віднести: атестації; проведення щоденного, квартального, піврічного та річного оцінювання; здійснення перевірок та ін. Неправові форми, як уважає, В. К. Колпаков, безпосереднього юридичного значення не мають і не спричиняють виникнення адміністративно-правових відносин. Такі форми або передують правовим (проведення ревізії, за результатами якої видається юридичний акт) або настають за ними (нарада з приводу реалізації правового акта) [4, с. 202]. До неправових форм оцінювання діяльності органів та установ виконання покарань, на нашу думку, варто віднести оцінювання роботи органів та установ виконання покарань самими засудженими, засобами масової інформації, громадськими організаціями, які захищають основні права засуджених, деякими громадянами.

Крім вищезазначених, форми оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань можна класифікувати за об'єктом здійснення. Об'єкт оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань варто розуміти як сукупність суспільних відносин, які виникають у діяльності органів та установ виконання покарань, їх посадових і службових осіб та стосуються виконання ними покладених на них законодавством і внутрішніми нормативно-правовими актами обов'язків. За критерієм об'єкта варто

виділити такі об'єкти діяльності: 1) державна служба в цілому; 2) конкретний орган чи конкретна установа виконання покарань; 3) окремий структурний підрозділ органу чи установи виконання покарань; 4) робота певного працівника органу чи установи виконання покарань.

Іншим критерієм класифікації форм оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань є термін «здійснення оцінювання», за яким пропонуємо виділяти щоденне, квартальне, піврічне і річне оцінювання ефективності роботи органів та установ виконання покарань, їх службових і посадових осіб.

Наступним критерієм класифікації форм оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань є час його проведення. Відповідно до цього критерію виділяють попереднє, оперативне та підсумкове оцінювання. Попереднє оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань проводиться на стадії ухвалення відповідного рішення, яке стосується діяльності органів та установ виконання покарань. На думку науковців, попереднє оцінювання проводиться безпосереднім керівником органу, якому підпорядкований певний працівник. Попереднє оцінювання може, наприклад, здійснюватися стосовно забезпечення належних умов для тримання засуджених, яких переводять з однієї колонії в іншу, тобто у цьому випадку здійснюється перевірка камери для відбування покарання, куди буде поміщена така особа. Характерною особливістю цього виду оцінювання є його здійснення без застосування відповідних засобів та методів для його проведення.

Поточне, або оперативне, оцінювання полягає в оцінці діяльності та роботи органу чи установи виконання покарань, їх певного працівника, що здійснюється у досить короткий проміжок часу, тоді, коли цього потребують певні обставини. Оперативне оцінювання застосовується під час безпосереднього вчинення суб'єктами певних дій чи одразу після вчинення таких дій з метою надання подальшого правового оцінювання їхньої діяльності. Поточне (оперативне) оцінювання здійснюється як керівником органу, так і вищестоящим керівництвом.

Підсумкове оцінювання проводиться за підсумками роботи органу чи установи виконання покарань, що здійснювалась протягом певного періоду часу чи протягом виконання певного поставленого перед органом плану. Підсумкове оцінювання може проводитися і щодо кожної окремої особи – працівника органу. Підсумкове оцінювання може полягати в наданні відповідної інформації про роботу органу впродовж

певного часу, порівнянні цієї інформації з попередньою чи тією, яка була актуальною за цей же період минулого року, та ін. Така форма оцінювання є досить важливою та корисною для налагодження роботи органу, оскільки за підсумками роботи можна визначити ті чинники, які негативним чином впливають на ефективність роботи органів та установ виконання покарань, виявити ті проблемні питання, що потребують оперативного вирішення.

Іншим критерієм для здійснення оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань варто назвати періодичність його проведення. Виділяють постійне, періодичне та позапланове оцінювання. Постійне оцінювання здійснюється протягом не визначеного часу, воно не обумовлено певними конкретно визначеними строками. Зазвичай воно здійснюється керівництвом виправної чи виховної установи стосовно як працівників та службовців, так і засуджених осіб. Оцінювання умов тримання засуджених осіб, стану дотримання працівниками дисципліни в установах виконання покарань покладається на керівників пенітенціарних установ. Періодичне оцінювання здійснюється із певною періодичністю, тобто через певні конкретно визначені проміжки часу. Такий вид оцінювання зазвичай визначається на законодавчому рівні. До таких видів оцінювання, наприклад, належать щоквартальне, піврічне, річне оцінювання, яке здійснюється у визначені часові проміжки.

До позапланового оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань варто віднести проведення різного роду позапланових перевірок роботи органів та установ виконання покарань. Проведення такого позапланового оцінювання може бути зумовлене різними чинниками, серед яких особливе місце посідає виявлення певних прогалин під час проведення різних цільових чи комплексних перевірок, виявлення фактів порушення кримінального, кримінально-виконавчого та, законодавства про державну службу, антикорупційного законодавства тощо.

Ще одним критерієм класифікації форм оцінювання ефективності органів та установ виконання покарань є сфера дії, за яким виділяють внутрішнє та зовнішнє оцінювання. Характеризуючи наведені вище форми оцінювання діяльності, Л. Л. Приходченко внутрішнім вважає оцінювання, яке виконується власними силами державних органів влади. Причому автор робить акцент на тому, що треба розрізняти оцінювання, що проводиться вищим органом державної влади (внутрішньосистемне), та

оцінювання, що проводиться незалежним державним органом (надсистемне). У деяких випадках, коли коло суб'єктів оцінювання звужене тільки до учасників програми чи політики, такий процес оцінювання називається самооцінюванням. Зовнішнім є оцінювання із залученням незалежних експертів, комерційних консультантів, громадян, ЗМІ, клієнтів, державних комісій з розслідувань, аудиторських установ, аналітичних центрів [5]. Погоджуємось із такою позицією, оскільки дійсно внутрішнє оцінювання здійснюється уповноваженими (зазвичай вищестоящими) органами влади. Водночас зовнішнє оцінювання – це оцінювання діяльності органів та установ виконання покарань, що проводиться суб'єктами, які не пов'язані трудовими правовідносинами чи службовою підпорядкованістю з органом, який оцінюється, а виступають незалежними та самостійними суб'єктами оцінювання.

Оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань може бути класифіковано за таким критерієм, як кількість суб'єктів, які підлягають оцінюванню. Так, доцільно виділити індивідуальну та групову форму проведення оцінювання. Під індивідуальну форму оцінювання підпадає одна, конкретно визначена особа. Перевіряється її діяльність, рівень знань, компетентності, професійності, фізичних можливостей тощо. Під час групового оцінювання здійснюється перевірка певної групи осіб (наприклад, працівників, які обіймають рівнозначні посади; працівників, які працюють в одному структурному підрозділі чи відділі, тощо.) За такою формою оцінювання досліджується не кожний внесок працівника в реалізацію загальної мети, а досягнення поставленої мети в цілому, всіма без винятку працівниками чи службовцями. У разі невиконання чи неналежного виконання певного завдання відповідальність покладається не на окремого працівника, а на відділ чи структурний підрозділ як цілісну одиницю.

Класифікація оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань може здійснюватися і за формою проведення оцінювання. Відповідно до цього критерію оцінювання може бути усним і письмовим. Усне оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань може здійснюватися під час особистого спілкування певного працівника з керівником органу чи структурного підрозділу, якому безпосередньо підпорядкований працівник чи службовець. До усних форм оцінювання належать співбесіда, інтерв'ю, усне тестування працівника, проведення дискусій

та ін. Формами оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань, які виражаються у письмовій формі, можуть бути письмове тестування, заповнення відповідних анкет, виконання деяких письмових завдань, письмовий аналіз певних правових чи інших ситуацій тощо.

Окремим критерієм оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань є виконання організаційних дій. Доцільно виділити здійснення організаційних дій в органі взагалі (всій пенітенціарній системі) та його окремому структурному підрозділі (певній установі виконання покарань, відділі, підрозділі тощо). Наприклад, здійснення організаційних дій як окремої форми ефективності оцінювання О. М. Бандурка розуміє як діяльність за такими напрямками: визначення організаційної структури підрозділів внутрішньої безпеки, їхньої штатної чисельності, розподіл завдань, функцій і повноважень між окремими підрозділами внутрішньої безпеки та їхніми працівниками, які об'єднуються терміном «правове забезпечення» і дають підстави говорити про наявність правових форм в організації їхньої діяльності, що можуть бути підставою виникнення, зміни чи припинення адміністративно-правових відносин. Більше того, деякі науковці правове забезпечення розглядають як один із напрямів (елементів) організації діяльності органів внутрішніх справ [6, с. 327]. Ми згодні з таким твердженням, оскільки дійсно ефективність діяльності органів та установ виконання покарань багато в чому залежить від того, наскільки вдало здійснено розстановку сил у самому структурному підрозділі, яким чином та між якими особами здійснено розподіл обов'язків працівників та службовців. Виконання належним чином організаційної роботи

органами та установами виконання покарань, забезпечення працівників усім необхідним для виконання своїх посадових обов'язків є однією з найважливіших умов для підвищення рівня та ефективності роботи працівників органів та установ виконання покарань.

Як **висновок** зазначимо, що форми оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань можна класифікувати за різними критеріями, серед яких: настання юридичних наслідків, термін, час, періодичність проведення, кількість суб'єктів, об'єкт оцінювання тощо. Проте головною проблемою залишається нормативно-правове закріплення форм оцінювання діяльності органів та установ виконання покарань, закріплення критеріїв їх класифікації. На нашу думку, необхідно на рівні окремого закону України «Про оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань» не тільки визначити перелік основних форм оцінювання ефективності діяльності державного органу, а й закріпити правовий механізм їх утілення, порядок і періодичність їх застосування та ін. На наше бачення, у такому законі слід визначити: які форми оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань, їх посадових та службових осіб мають бути застосовані до особи, яка тільки приступила до роботи; форми оцінювання ефективності діяльності особи, яка вже тривалий час пропрацювала на певній посаді, тощо. Важливість ухвалення такого закону зумовлена зростанням вимог до осіб, які працюють в пенітенціарних установах, що виражається не тільки в їх професійній компетенції, але й у моральних, психологічних, психічних якостях та інших важливих рисах характеру особи (ввічливості, людяності, гуманізмі та ін.).

### Список використаних джерел

1. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ : Наук. думка, 2004. – 300 с.
2. Семко С. О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Семко Світлана Олегівна. – Харків, 2011. – 237 с.
3. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М. : Экономика, 2000. – 302 с.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – Київ : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
5. Приходченко Л. Л. Роль контролю, моніторингу та оцінки у розробці та реалізації програм та проектів регіонального розвитку в контексті адаптації до євростандартів [Електронний ресурс] / Приходченко Л. Л. // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – Вип. 1. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/old\\_jrn/e-journals/tppd/2007-1/07pllkae.htm/odyframe.htm](http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/tppd/2007-1/07pllkae.htm/odyframe.htm).
6. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.

*Надійшла до редколегії 01.02.2016*

### **КРУГЛОВА А. Е. КЛАССИФИКАЦИЯ ФОРМ ОЦЕНИВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ**

Осуществлена классификация форм оценки эффективности деятельности органов и учреждений исполнения наказаний по определённым критериям: по объекту, времени, периодичности, субъектному составу, форме проведения и т. п., предоставлено их краткую характеристику, а также предложено на уровне отдельного закона Украины «Об оценке эффективности деятельности органов и учреждений исполнения наказаний» закрепить формы проведения оценки, правовой механизм их реализации, порядок и периодичность их применения.

**Ключевые слова:** классификация, форма, оценивание, эффективность, учреждение исполнения наказаний, нормативно-правовой акт.

### **KRUHLOVA A. Y. CLASSIFICATION OF THE FORMS EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF THE ACTIVITIES OF PENAL AGENCIES AND INSTITUTIONS**

The article's objective is the implementation of the classification of the forms of evaluating the effectiveness of the activities of penal agencies and institutions on various criteria, because it is necessary for a more detailed and in-depth study of the effectiveness of penal agencies and institutions at certain stages of management, their specific actions, methods of achieving the objectives, etc.

The relevance of this theme is that the efficiency of any state authority is always a priority research for both scholars and practitioners. One of the most effective mechanisms to determine, along with the further improvement of the work of the state authorities in the country is the evaluation of their work, the study of some aspects of their work that in some way affect their performance.

Now the problem of evaluating the effectiveness of the activities of penal agencies and institutions is quite urgent. This is due to the need to respect the demands of international and legal acts by Ukraine concerning the proper treatment of the detainees, respect for their dignity, despite the crimes committed by them. Using specific forms of evaluating the activities of penal agencies and institutions and their officials it is possible to realize the real adherence to and implementation of the above principles, their effective implementation into national legislation.

The author of this article has accomplished the classification of the forms of evaluating the effectiveness of the activities of penal agencies and institutions according to certain criteria, object, time, frequency, subjective composition, form of conduction, etc.; the author has provided their brief characteristics, as well as stated the need to consolidate the forms of conducting evaluation, legal mechanism for their implementation, procedure and frequency of their use on the level of a separate Law of Ukraine «On Evaluating the Effectiveness of the Activities of Penal Agencies and Institutions».

**Keywords:** classification, form, evaluation, efficiency, penal institution, legal act.

---

УДК 349.415(477)

**О. М. МУЗИЧУК,**

*доктор юридичних наук, професор,*

*декан факультету № 1 (слідства)*

*Харківського національного університету внутрішніх справ*

### **СИСТЕМА КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

Розглянуто сучасний стан контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні. Визначено основні чинники, які впливають на ефективність такої діяльності, проаналізовано їх зміст. Окреслено основні напрямки вдосконалення системи адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні.

**Ключові слова:** контрольно-наглядова діяльність, адміністративно-правове забезпечення, нормативно-правове регулювання, чинники ефективності, земельні відносини.

Muzychuk, O.M. (2016), "The system of control and supervisory activities in the sphere of land relations in Ukraine: current state and ways of improvement" ["Systema kontrolno-nahliadovoi diialnosti u sferi zemelnykh vidnosyn v Ukraini: suchasnyi stan i shliakhy vdoskonalennia"], *Pravo i Bezpeka*, No. 1, pp. 54–58.