

УДК 343.811

А.Є. КРУГЛОВА, Харківський національний університет внутрішніх справ

СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ І УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

Ключові слова: *правове регулювання, оцінювання, ефективність діяльності, органи та установи виконання покарань*

Оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань є досить складним процесом, до здійснення якого залучаються як особи, які безпосередньо оцінюють, так і ті, які допомагають у його реалізації. Такий процес не може існувати хаотично, без установа чіткої процедури дій уповноважених на це осіб, контролю за своєчасним та повним проведенням процесу оцінювання ефективності діяльності відповідних органів та установ, їх службових та посадових осіб. Тому на законодавчому рівні встановлюють основні етапи та порядок проведення такого оцінювання, визначають органи уповноважені оцінювати ефективність діяльності органів і установ виконання покарань, окреслюють певні наслідки для органів та осіб, які з тих чи інших підстав не пройшли оцінювання. Проте, відповідні положення потребують систематизації та уніфікації в єдиному нормативно-правовому акті.

Проблемні питання оцінювання ефективності роботи органів та установ виконання покарань висвітлювалися у працях таких учених, як: В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, Ю.П. Битяк, В.Я. Малиновський, Н.П. Матюхіна, Т.О. Коломієць та інших. Разом із тим, у зв'язку з наявністю певних прогалин у дослідженнях означених вчених, метою статті є аналіз сучасного стану правового регулювання оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань.

Переходячи до безпосереднього дослідження особливостей процесу оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань, погодимося з позицією І.І. Артима та Г.О. Дзяни, які, характеризуючи процес оцінювання, зазначають, що важливість оцінювання вимагає підкріплення його ефективності використанням певних законодавчо закріплених вимог і правил, що дають змогу забезпечити достовірність інформації, надійність і професіоналізм процедур. Науковці зазначають, що правову основу оцінювання становлять:

- нормативні документи (закони), що відображають обов'язкові та непорушні вимоги для кожного оцінювача;

- правила (стандарти) оцінювання – професійні рекомендації, що розглядаються як еталони якості та сумлінності робіт, що проводяться оцінювачами;

- договори, тобто угоди двох і більше осіб про встановлення, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків. Ці угоди не можуть порушувати вимог нормативних документів за жодних обставин і лише у виняткових випадках можуть суперечити стандартам;

- професійне регулювання, що переважно містить етичні норми, зафіксовані в спеціальному кодексі. Як і будь-які вимоги моралі, ці норми не можуть бути обов'язковими для суду чи арбітра. Проте, поведінка оцінювача припускає, що в своїх рішеннях він не відхиляється від прийнятих професійних норм [1, с.113]. Оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань регулюється системою нормативно-правових актів, у яких закріплюють різні аспекти оцінювальної діяльності, визначають конкретні критерії здійснення оціночної діяльності, її види, засоби, методи досягнення поставлених цілей, форми закріплення результатів такої діяльності.

Досліджуючи правові засади оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань, слід виділити загальні та спеціальні нормативно-правові акти в цій сфері. До першого виду варто віднести загальні акти, які висвітлюють питання оцінювання роботи органу та його працівників та містять загальні положення щодо здійснення

такої діяльності. Дія таких нормативно-правових актів поширюється на всіх без винятку працівників, які працевлаштовані на державних підприємствах, установах та організаціях, інших підприємствах незалежно від форм власності на яких здійснюється оцінювання діяльності працівників та їх показників роботи. До таких законів належать Конституція України [2], Закони України «Про запобігання корупції» [3], «Про державну службу» [4] тощо. Наступною ланкою є спеціальні нормативно-правові акти, які спрямовані на врегулювання діяльності органів та установ виконання покарань. До таких спеціалізованих нормативно-правових актів належать різного роду інструкції, накази і розпорядження, що видаються безпосередньо керівництвом органів та установ виконання покарань.

Спеціалізованим законом, який регулює основні питання діяльності органів та установ виконання покарань їх посадових і службових осіб, є Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу» від 23.06.2005 р., який у ст.16 встановлює вимоги до персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України і його відповідальність. В Законі йдеться про зобов'язання персоналу ДКВС України неухильно виконувати закони України, додержуватися норм професійної етики, гуманно ставитися до засуджених і осіб, узятих під варту; а також про притягнення до відповідальності осіб рядового і начальницького складу та працівників, які виявили жорстоке ставлення до засуджених і осіб, узятих під варту, або вчинили дії, що принижують їхню людську гідність та звільнення зі служби (роботи), якщо до нього постановлено обвинувальний вирок суду, який набрав законної сили, або якщо протягом року за такі ж дії до нього вже було застосовано дисциплінарне стягнення [5]. Отже, законодавством чітко визначено, що неналежне ставлення працівників органів та установ виконання покарань до засуджених, неповага до їхньої гідності, прав, законних інтересів є підставою для їх звільнення із роботи. На нашу думку, такі дії працівника є однією із підстав для визнання його таким, що не відповідає займаній посаді, що може в подальшому дискредитувати всю

систему органів та установ виконання покарань, звести її до низького рівня забезпечення прав та свобод людини і громадянина. В оцінюванні дій певного працівника вбачається робота всього органу виконання покарань, а отже, і оцінювання його ефективності роботи, професійності, досконалості, спрямованості на отримання певного результату.

З огляду на те, що оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань здійснюється стосовно кожного працівника, необхідно визначити морально-етичні норми, яким він має відповідати. Правові положення щодо закріплення моральних та етичних норм поведінки працівників органів та установ виконання покарань закріплюються у Кодексі етики та службової поведінки персоналу ДКВС України, схваленого на засіданні Колегії Державної пенітенціарної служби України (протокол від 19.12.2012 р. за № 11ПК). Відповідно до цього Кодексу, традиційно встановлюються певні вимоги до поведінки працівників органів та установ виконання покарань, що виражається у їх шанобливому ставленні до засуджених, повазі їх прав і законних інтересів, поваги до їх гідності, ввічливому спілкуванню із засудженими тощо. Проте, цими ж нормами визначається й оцінювання їхніх певних дій. Так, встановлено, що для персоналу ДКВС України неприпустимі: поспішність в ухваленні рішень, нехтування процесуальними і моральними нормами; провокаційні дії, пов'язані з підбурюванням, спонуканням у прямій чи непрямій формі до скоєння правопорушень; розголошення фактів та обставин приватного життя засудженого (громадянина), що стали відомі під час службової діяльності; вибірковий підхід у вжитті законних заходів до засудженого чи особи, взятої під варту; байдужість, бездіяльність і пасивність у запобіганні й припиненні вчинення засудженим (громадянином) правопорушень [6].

Правові засади взаємної поведінки персоналу установ виконання покарань із засудженими та з іншими особами визначають наказом Міністерства юстиції України від 29.12.2014 р. № 2186/5, яким затверджують Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань. Цим порядком передба-

чено правила поведінки із засудженими. Відповідно до розділу IV із назвою «Взаємовідносини засуджених із персоналом установ виконання покарань та іншими особами», визначено, що взаємовідносини персоналу установ виконання покарань із засудженими ґрунтуються на суворому дотриманні законності. У своїй роботі персонал мусить дотримуватися високих професійних та особистих стандартів. Персонал має своєю поведінкою і виконанням своїх обов'язків позитивно впливати на засуджених і викликати в них повагу [7]. Іншим важливим актом є наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження порядку проведення атестації осіб рядового та начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби» від 02.12.2013 р. № 2543/5, відповідно до якого завданнями атестації осіб рядового і начальницького складу є: 1) оцінювання ділових, професійних, особистих якостей, їх освітнього та кваліфікаційного рівнів, стану фізичної підготовки; 2) визначення відповідності посадам, які вони обіймають; 3) стимулювання творчої активності та відповідальності за доручену справу; 4) визначення перспектив службової кар'єри, запобігання вчиненню протиправних дій; 5) виявлення таких осіб, які неспроможні виконувати покладені на них завдання.

Як ми вже зазначали, діяльність органів та установ виконання покарань характеризується значною кількістю різних суспільних відносин, які стосуються медичного забезпечення, виховання, психологічного забезпечення тощо, а тому і під час оцінювання діяльності пенітенціарних установ необхідним є дослідження стану дотримання цих правовідносин та їхнє оцінювання. Так, спеціальними нормативно-правовими актами, які визначають правові аспекти оцінювання діяльності органів та установ виконання покарань, а також пов'язані з ним правовідносини, є відповідні накази Державної пенітенціарної служби, серед яких варто звернути окрему увагу на наказ від 27.09.2011 р. № 405 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо вивчення стану виконавської дисципліни в органах і установах виконання покарань, слідчих ізоляторах та Методики проведення в органах і

установах виконання покарань та слідчих ізоляторах оцінки ефективності здійснення контролю за виконанням завдань, визначених законами України, постановами Верховної Ради України, актами і дорученнями Президента України та Кабінету Міністрів України» [8]. У цьому наказі визначено перелік питань, на основі яких вивчається характеристика стану виконавської дисципліни в органах та установах виконання покарань, слідчих ізоляторах, а саме: планування роботи, аналітична робота, дотримання планів проведення засідань колегії, апаратних та оперативних нарад, безпосередній стан виконавської дисципліни, робота зі зверненнями громадян. Дотримання цих та інших правових питань є необхідним елементом ефективною роботи органів та установ виконання покарань, їх посадових і службових осіб.

Таким чином, зазначимо, що нині бракує єдиного нормативно-правового акту, який би здійснював правове регулювання оцінювання діяльності органів та установ виконання покарань. Така ситуація спричиняє низку проблем, серед яких найбільш поширеними є:

- відсутність єдиного підходу до розуміння поняття «оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань»;
- нечіткість встановлених у законодавстві принципів здійснення такого оцінювання та кола суб'єктів, які його проводять;
- недосконалість регламентованого порядку проведення різних видів оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань (як самої процедури, так і часових меж);
- недостатність визначених на законодавчому рівні критеріїв для проведення такого оцінювання відповідності працівників займаний посаді.

Таким чином, подальші дослідження у сфері оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань мають бути спрямовані на брак у чинному законодавстві України спеціалізованого нормативно-правового акту, який би визначав порядок проведення оцінювання ефективності органів та установ виконання покарань, їх посадових і службових осіб. Для уникнення цих та багатьох інших проблем доцільним є прийняття

Закону України «Про оцінювання ефективності діяльності державних органів», у якому визначити поняття «оцінювання ефективності діяльності державних органів», правові й організаційні засади здійснення такого оцінювання, принципи, методи, форми оцінювання, визначити коло осіб, які оцінюють ефективність діяльності та роботи державних органів, у тому числі органів та установ виконання покарань, так і певних працівників, передбачити процедуру такого оцінювання, а також закріпити можливість оскарження результатів оцінювання діяльності органів та установ виконання покарань (його окремого працівника).

ЛІТЕРАТУРА

1. Артим І. І. Розвиток оцінювання в системі органів державного управління: зарубіжна та вітчизняна практика / І. І. Артим, Г. О. Дзяна // Демократичне врядування. – 2009. – Вип. 4. – С. 108–115.
2. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. Спец. вип. – Ст. 2598.
3. Закон України «Про запобігання корупції» : від 14.10.2014 р., № 1700–VII // ВВР України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
4. Закон України «Про державну службу» :

від 16.12.1993 р., № 3723–XII // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

5. Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу» : від 23.06.2005 р., № 2713–IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 29. – Ст. 1697.

6. Кодекс етики та службової поведінки персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kvs.gov.ua/Kodeks_chesti/pdf.

7. Наказ Міністерства юстиції України «Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань» : від 29.12.2014 р., № 2186/5 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – Ст. 88.

8. Наказ Державної пенітенціарної служби України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо вивчення стану виконавської дисципліни в органах і установах виконання покарань, слідчих ізоляторів та Методики проведення в органах і установах виконання покарань та слідчих ізоляторах оцінки ефективності здійснення контролю за виконанням завдань, визначених законами України, постановами Верховної Ради України, актами і дорученнями Президента України та Кабінету Міністрів України» : від 27.09. 2011 р., № 405 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.52969.0>.

Круглова А. Є. Сучасний стан правового регулювання оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань / А. Є. Круглова // Форум права. – 2016. – № 1. – С. 124–127 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_1_22.pdf

Акцентовано увагу на необхідності чіткого визначення морально-етичних норм, яким він має відповідати персонал Державної кримінально-виконавчої служби України. Проаналізовано ряд основних нормативно-правових актів, у яких закріплюються вимоги до співробітників.

Круглова А.Е. Современное состояние правового регулирования оценивания эффективности деятельности органов и учреждений исполнения наказаний.

Акцентируется внимание на необходимости четкого определения морально-этических норм, которым должен соответствовать персонал Государственной уголовно-исполнительной службы Украины. Проанализирован ряд основных нормативно-правовых актов, в которых закрепляются требования к сотрудникам.

Kruglova A.Y. Modern State of Legal Regulation of Performance Assessment

The attention to the need for a clear definition of the moral and ethical standards to be met by the staff of the State Penal Service of Ukraine was made. It analyzed a number of key legal acts, which reinforce the requirements for the employees.