

УДК 38.04

А. Є. Круглова

ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ І УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

Досліджено наукові підходи до визначення мети оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань, розглянуто співвідношення термінів «ефективність», «результативність», «якість» і досягнення мети оцінювання. Надано авторське визначення мети оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань.

Наголошено, що оцінювання діяльності державного органу як досить складний і важливий процес має здійснюватися постійно і на всіх етапах реалізації державної політики.

Ключові слова: оцінювання, мета, діяльність, ефективність, органи і установи виконання покарань.

Постановка проблеми. Діяльність будь-якого державного органу спрямована на регламентацію відповідних суспільних відносин, що виникають у сфері його правового регулювання. Ефективність роботи органу визначається ступенем досягнення мети, яку він ставить перед собою, фактичним виконанням завдань, передбачених нормативно-правовими актами. Не є винятком органи і установи виконання покарань, робота яких спрямована на досягнення досить вагомих завдань – ресоціалізації засуджених, їх виправлення, повернення до нормальних умов життя за межами установ виконання покарань. Досягнення поставленої мети вимагає від цих органів та їх службових осіб належного виконання своїх посадових обов'язків, на основі яких і здійснюється оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань.

Метою статті є визначення мети й завдань оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань та надання авторського визначення мети здійснення оцінювання ефективності діяльності цих органів і установ.

Виклад основного матеріалу. Про значення оцінювання в діяльності органу державної влади зазначає А. Ю. Оболенський, який підкреслює необхідність оцінювання ефективності органу влади на всіх стадіях: під час формування позицій щодо цілей державної політики та їх реалізації, під час правового їх затвердження, на етапах визначення необхідних і достатніх ресурсів, під час надання послуг на виробництві товарів з метою реалізації певних цілей, під час оцінки досягнення певних цілей. Фактично ефективність повинна оцінюватися протягом усього циклу «мета – випуск» [1, с. 398–399]. Ми згодні з думкою А. Ю. Оболенського про те, що оцінювання діяльності державного органу є досить складним і важливим процесом й повинно здійснюватися постійно, на всіх етапах реалізації державної політики, оскільки тільки такий підхід буде дисциплінувати посадових і

службових осіб органів державної влади. Однак слід погодитися і з думкою А. М. Селезньова, який зазначає, що на сьогодні в Україні відсутня єдина комплексна система оцінки роботи органів влади, яка б охоплювала всі сфери життя. На думку вченого, послідовне і повсюдне впровадження системи оцінки ефективності персоналу державного апарату може сприяти переходу від ручного, реактивного до системного, превентивного управління, від поточного до цільового, стратегічного управління, від повсякденного до цільового, періодичного контролю. Незважаючи на те, що досі не розроблено показників ефективності роботи державного апарату та всіх державних службовців, поява показників ефективності діяльності вищих посадових осіб – суб'єктів України має надзвичайне значення для формування системи оцінки діяльності всіх рівнів державного управління [2, с. 161–162].

Відзначимо, що оцінювання діяльності будь-якого державного органу та його персоналу є досить важливим і необхідним для формування демократичного суспільства, прозорості органів державної влади, попередження проявів корупційних діянь. Оцінювання роботи органу завжди супроводжується конкретною метою, яка зазвичай полягає в наданні якісних та ефективних соціальних послуг, досягненні відповідного рівня розвитку органу, ефективному, цілеспрямованому, об'єктивному ухваленні управлінських рішень. В юридичній літературі по-різному визначають цілі й завдання оцінювання: 1) як оцінювання діяльності всього органу або установи; 2) окремо оцінювання персоналу, який працевлаштований у конкретному державному органі; 3) оцінювання діяльності підприємства, установи, організації зводять до певних політичних функцій тощо. Наприклад, досить цікавим є твердження В. А. Ребкала і В. В. Тертички, які мету оцінювання визначають через політичну складову. Вчені вважають, що процес оцінювання державної політики виконує деякі функції проведення аналізу. Оцінка забезпечує достовірну та обґрунтовану інформацію про проведення політики, тобто визначає деякі межі, в яких потреби, цінності та можливості реалізуються через політичну дію, а також сприяє визначенню й критиці цінностей, що лежать в основі вибору цілей і завдань. Вона допомагає використанню аналітичних методів, включаючи визначення проблем і розробку рекомендацій для інших політичних напрямків, а також сприяє визначенню нових і перегляду існуючих політичних альтернатив [3, с. 169]. Ми згодні з таким твердженням, оскільки, дійсно, оцінювання спрямоване на одержання достовірної та об'єктивної інформації про певне явище в суспільному житті, у тому числі і про його політичну складову.

Трохи інакше значення оцінювання в діяльності державного органу визначають В. А. Грабовський та У. С. Мустафаєва, які акцентують увагу на оцінюванні роботи державного службовця. Вчені відзначають, що оцінка діяльності службовців дозволяє встановити

відповідність рівня ефективності виконання посадових обов'язків і функцій встановленим вимогам і нормативам. При цьому ця процедура допомагає виявити ті аспекти роботи персоналу, які потребують поліпшення, а також встановити як індивідуальні проблеми службовця, так і загальні, характерні для всього колективу. Крім того, зазначена процедура дає можливість зібрати необхідну інформацію для планування та організації професійного розвитку співробітників, а також підвищити їх мотивацію, скорегувати професійну поведінку службовців і отримати підстави для їх матеріального заохочення [4, с. 2–3]. На нашу думку, здійснення оцінювання окремого державного службовця в конкретному відділі є запорукою нормальної роботи всього державного органу, підприємства, установи чи організації. Однак розглядати тільки оцінювання роботи окремого службовця в органах і установах виконання покарань недостатньо, оскільки ефективність роботи співробітників цих органів багато в чому залежить від думки громадськості та окремих громадян щодо умов відбування засудженими покарання, ресоціалізації засуджених, роботи кримінально-виконавчих інспекцій тощо, а тому необхідним є оцінювання діяльності таких установ у комплексі.

Характеризуючи оцінювання діяльності різних органів влади, в юридичній літературі поряд з поняттям «оцінка», «оцінювання» розглядають такі терміни, як «ефективність», «результативність», «якість», які, на нашу думку, є важливими показниками досягнення певного конкретного результату. Таким чином, оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань повинно здійснюватися паралельно з дослідженням вищенаведених понять, оскільки вони взаємопов'язані. Розглянемо їх.

Здійснюючи детальний аналіз понять «ефективність», «якість» і «результативність» як основних показників оцінювання ефективності державного управління, А. Л. Приходченко надає такі їх визначення:

– ефективність – це диференційована та багаторівнева характеристика, яка водночас зберігає свою відповідність щодо проголошених цілей; це співвідношення між продуктом і ресурсами, які пішли на його створення, враховуючи результат, тобто ми вказуємо на зв'язок з ресурсами, продуктом і цілями, але обов'язково з ефектом, причому останній досягається за межами діяльності, процесу утворення товару або послуги, саме в процесі його споживання;

– результативність пов'язана з технічною раціональністю, це – результати, які можна порівняти з цілями, причому в зіставленні з використаними для цього в процесі діяльності ресурсами: оцінюються як досягнуті результати, так і наслідки, що спостерігаються;

– якість – це ступінь вартості придатності (застосування) чогонебудь для використання за призначенням, сукупність характеристик продукту (товару або послуги) і його здатності задовольняти встановлені та передбачувані норми [5, с. 346–347]; вона не зводиться до окремих властивостей, а охоплює послугу цілком, невіддільна

від неї (не можна, залишаючись самим собою, втратити свою якість) [6, с. 50–60].

Аналогічну позицію з визначення критеріїв оцінювання ефективності діяльності державного органу висловлює і В. Данин, який пропонує такі критерії: 1) результативність, яка демонструє, чи має певний варіант вирішення проблеми своїм результатом певну цінність; 2) ефективність – кількість зусиль, необхідних для забезпечення певного рівня результативності; 3) адекватність – міру, тому що будь-який рівень результативності задовольняє потреби; 4) справедливність – розподіл результатів і зусиль між різноманітними групами суспільства; 5) доцільність – ціна або вартість завдань, що лежать в основі цих завдань. Загалом, учений відзначає, що не існує стандартного критерію оцінки [7, с. 328].

Ми згодні з твердженням дослідників про те, що оцінка діяльності державних органів, у тому числі органів і установ виконання покарань, повинна включати в себе такі критерії, як якість, ефективність і результативність, оскільки саме за допомогою цих показників можна оцінити роботу таких установ, визначити найбільш оптимальні показники їхньої діяльності, дослідити напрями роботи й результати, які були досягнуті під час їхньої роботи. За допомогою цих категорій можна визначити співвідношення мети й отриманого результату.

Ефективність діяльності організації може розглядатися як мета, як спонукальний фактор та як критерій оцінювання процесів і результатів управління. Під впливом громадської думки ефективність стає метою управлінської діяльності органів влади і критерієм зовнішнього оцінювання цієї діяльності. Сутність управління, його функції та специфіка визначаються, з одного боку, завданнями, які воно вирішує, з іншого – змістом «простих» моментів процесу управлінської діяльності, тобто його предметом, засобами і самою діяльністю [8, с. 25].

Розгляд цілей і завдань оцінювання діяльності органів і установ виконання покарань можна здійснювати через характеристику негативних наслідків, які можуть виникнути у разі неефективності оцінювання діяльності органів державної влади. Наприклад, на думку О. С. Петренко, недієва система оцінки діяльності державного службовця призводить до: 1) орієнтації роботи державних службовців на процес, проведення заходів, а не на результат; 2) колективної, а не індивідуальної відповідальності державних службовців; 3) нерозуміння вкладу кожного службовця у досягнення цілей організації; 4) створення негативного іміджу процедури оцінки; 5) незацікавленості державних службовців (як керівників, так і службовців) у належному проведенні оцінки діяльності: державні службовці припускають упередженість під час оцінки; 6) незацікавленості у проходженні оцінки через наявність можливих негативних наслідків; 7) сприйняття атестації як непотрібного випробування й інструмента

для покарання та звільнення працівника; 8) сприйняття державними службовцями щорічного оцінювання як непотрібної процедури, яка зводиться до заповнення плану робіт протягом року; 9) відсутності забезпечення командної роботи, діалогу та співпраці між керівниками і підлеглими їм працівниками, відповідальності керівників за управління людськими ресурсами; 10) неможливості визначення реальних потреб працівників для підвищення кваліфікації та вдосконалення діяльності відомств, неврахування потенціалу для кар'єрного зростання [9, с. 194–195].

На основі вищенаведених тез пропонуємо сформуванню власне визначення *мети оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань*, під якою розуміємо встановлене на законодавчому рівні визначення якості та ефективності роботи співробітників органів і установ виконання покарань, окремого органу чи установи виконання покарань уповноваженими на те суб'єктами оцінювання, яке здійснюється відповідно до певних критеріїв оцінювання у встановленій формі з дотриманням конкретної процедури і на основі якого ухвалюється рішення про відповідність/невідповідність співробітника займаній посаді або про відповідність/невідповідність діяльності органу чи установи виконання покарань чинному законодавству.

Зазначимо, що мету оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань слід розглядати у двох формах: як мету оцінювання безпосередньо органів і установ виконання покарань та як мету оцінювання окремого працівника цих органів чи установ. З огляду на це, основними цілями оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань слід назвати:

- підвищення якості роботи органів і установ виконання покарань;
- самовдосконалення співробітників й персоналу органів і установ виконання покарань;
- зменшення проявів корупції шляхом створення умов для запобігання корупційних діянь;
- оптимізацію процесів в органах і установах виконання покарань, їхніх структурних підрозділах;
- своєчасне виявлення негативних факторів, що викликають погіршення якості роботи і зниження результативності діяльності державного органу, їхній аналіз та усунення.

Як **висновок** відзначимо, що саме на основі таких критеріїв, як ефективність, результативність, якість, здійснюється визначення дієвості та оперативності роботи органу або установи виконання покарань, співвідношення ділових, професійних, моральних, психологічних та інших якостей персоналу установи виконання покарань, відповідність своїй посаді. Досягнення поставленої мети в діяльності органів і установ виконання покарань є показником належного та продуктивного їхнього функціонування, здатного не тільки забезпечити

належні умови для відбування засудженими покарання, а й реалізувати головну мету покарання – виправлення засудженого.

Список використаних джерел: 1. Оболенській О. Ю. Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенській. – Київ : КНЕУ, 2006. – 472 с. 2. Селезньов А. М. Формування системи оцінки діяльності органів управління сільських територіями / А. М. Селезньов // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування. Серія: Економіка, аграрний менеджмент, бізнес. – 2013. – Вип. 181 (1). – С. 161–165. 3. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. У. А. Ребкала, В. В. Тертички. – Київ : Вид-во НАДУ, 2000. – 232 с. 4. Грабовський В. А. Оцінка діяльності службовців як шлях підвищення ефективності служби в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Грабовський В. А., Мустафаєва У. С. // Державне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1. – 6 с. – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Grabovskiy.pdf>. 5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. допов. та CD) / уклад. и голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2007. – 1736 с. 6. Приходченко Л. Щодо сутності поняття «ефективність» в системі демократичного врядування / Людмила Приходченко // Актуальні проблеми державного управління. – Одеса, 2007. – Вип. 3 (31). – С. 57–65. 7. Данн В. Н. Державна політика: вступ до аналізу / Вільям Н. Данн ; [пер. з англ. Г. С. Краснокутського ; наук. ред. М. О. Баймуратов]. – Одеса : Брахва, 2005. – 504 с. 8. Савчук В. П. Оцінка ефективності інвестиційних проектів / В. П. Савчук. – Київ : Наук. думка, 2003. – 300 с. 9. Петренко О. Методики оцінювання рівня відповідності професійно-кваліфікаційним вимогам державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / Оксана Петренко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 10/2010. – Вип. 4 (7). – С. 192–201. – Режим доступу: http://www.nbuu.gov.ua/old_jgm/Soc_Gum/Dums/2010_4/10posmsu.pdf.

Надійшла до редакції 09.03.2016



Круглова А. Е. Оценивание эффективности деятельности органов и учреждений исполнения наказаний

Исследованы научные подходы к определению цели оценивания эффективности деятельности органов и учреждений исполнения наказаний, рассмотрено соотношение терминов «эффективность», «результативность», «качество» и достижение цели оценивания. Представлено авторское определение цели оценивания эффективности деятельности органов и учреждений исполнения наказаний.

Подчеркнуто, что оценивание деятельности государственного органа как достаточно сложный и важный процесс должно осуществляться постоянно и на всех этапах реализации государственной политики.

Ключевые слова: оценка, цель, деятельность, эффективность, органы и учреждения исполнения наказаний.

Kruhlova A. Y. Assessment of the efficiency of penal agencies and institutions

The author of the article researches scientific approaches to the definition of the purpose of assessment of the efficiency of penal institutions' activities; has studied

the correlation of the terms «effectiveness», «efficiency», «quality» and achievement of evaluation's objective, as well as has provided own concept of the purpose of the assessment of the efficiency of penal agencies and institutions.

It is noted that assessment of the activities of the state agency is very complex and important process and should be carried out regularly, at all stages of state policy, as this will discipline the officials and employees of state authorities.

It is stressed that assessment of the activities of any state authority and its staff is essential and necessary for a democratic society, transparency of state authorities to prevent the occurrence of corruption. Work assessment is always accompanied by the specific purpose, which usually is to provide quality and efficient social services, to achieve the appropriate level of authority, effective, meaningful, objective decision-making.

Having analyzed scientific points of view the author has concluded that based on such criteria as effectiveness, efficiency, quality we can determine the effectiveness and efficiency of penal agency or institution, correlation of business, professional, moral, psychological and other qualities of penal institution's personnel, compliance with their positions. Achieving this objective in the work of penal agencies and institutions is an indicator of their proper and productive functioning that can both provide necessary conditions for prisoners serving their sentence, and realize the main purpose of punishment – correction of a prisoner.

Keywords: assessment, objectives, types of activities, efficiency, penal agencies and institutions.



УДК 349.4+351.823

І. Л. Райнін

УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ТА НАДРОКОРИСТУВАННЯ

Проаналізовано адміністративно-правове забезпечення управління у сфері земельних відносин та надрокористування, розглянуто пропозиції з питань упорядкування компетенції та повноважень суб'єктів землекористування.

Ключові слова: земельні відносини, надрокористування, управління, суб'єкти землекористування, повноваження, виконавча влада, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Управління у сфері земельних відносин та надрокористування в Україні здійснюється різними суб'єктами та регламентується значною кількістю нормативно-правових актів, у тому числі законами України, постановами Кабінету Міністрів, розпорядженнями відповідних центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та рішеннями місцевих рад, що породжує протиріччя в управлінських актах, дублювання функцій і призводить до порушення законності у сфері земельних відносин і надрокористування.