

## ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО- ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Оцінка ефективності діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВС) є відбиттям аксіологічних поглядів у кримінально-виконавчій та інших галузях права, на підставі яких пізнання її спрямованості можна вважати таким, що будується на системі соціально-значимих цінностей, тобто на певній сукупності критеріїв. Як слушно відмічає Ю.О. Демидов, оцінка – це реакція суб'єкта на ціннісні відносини [2, с. 14]. Звідси доцільним видається твердження, що підгрунтя процесу оцінювання ступеня ефективності діяльності ДКВС, як певної логічної операції, складає аксіологічна інтерпретація явищ, подій чи дій. Тому використання для цього системи завчасно визначених критеріїв є ціннісним ставленням відповідного суб'єкта оцінювання до діяльності ДКВС, а сама оцінка з філософської точки зору – це і є аксіологічний підхід до проблеми ефективності діяльності ДКВС.

Оцінювання – це в першу

чергу пізнання спрямованості діяльності, тобто встановлення таких питань, які свідчили б про настання чи брак бажаних результатів, об'єктивне визначення фактичного її стану. Це має велике практичне значення, бо, дійсно, оцінка ефективності діяльності ДКВС служить фундаментом для її подальшого реформування й удосконалення. Можемо стверджувати, що одним з основних завдань у цьому процесі є постановка правильного діагнозу: які напрямки діяльності потребують зміцнення й розвитку, а які перебувають на бажаному рівні.

У цілому ж якісна оцінка ефективності роботи цієї служби має сприяти тому, щоб її структурні підрозділи комплексно вирішували поставлені перед ними завдання, без проведення якої вся здійснювана ними діяльність може виявитись безпредметною. Оцінка, як форма організаційно-управлінської роботи, виступає неминуchoю проміжною ланкою в цьому взаємопов'язаному й комплексному процесі на різних на-

прямках, необхідним етапом у пізнавальній діяльності, своєрідним містком між отриманням знань і практичними діями.

Як бачимо, реформування й удосконалення діяльності ДКВС слід провадити з урахуванням результатів оцінки її ефективності. Така концепція, будучи частиною комплексного підходу й базуючись перш за все на аксіологічних аспектах у процесі вдосконалення роботи цієї служби, дозволить ефективніше застосувати засоби її забезпечення й успішно вирішувати завдання, поставлені перед органами й установами, що входять до складу ДКВС. Лише подібне активне застосування результатів оцінки дозволить вести мову про неї як про єдину цілеспрямовану й керовану процедуру.

Отже, можемо визначити, що *оцінка діяльності ДКВС – це процес, у перебігу якого спеціально визначені законом органи встановлюють ступінь її ефективності з метою стимулювання подальшого розвитку.*

Вагому роль у цій процедурі відіграють такі поняття, як її ознаки й можливі критерії, які в науковій літературі дуже часто вживаються як синоніми. Проте ознаки – це властивості, за якими пізнають (або впізнають) предмет; визначення, що відрізняють одне поняття від іншого, а критерії – це ознаки, на підставі яких

здійснюється оцінка, засіб, мірило останньої; сукупність не всіх ознак, властивих тим чи іншим предметам, а лише тих, які беруться для оцінювання, таких, що є його підставами.

Питання про критерії оцінювання ефективності є найважливішим у проблемі методики останнього. Поряд із цим воно є достатньо дискусійним, що зумовлено відсутністю в чинному законодавстві їх чіткого визначення. Аналіз наукової правової літератури дає підстави стверджувати, що існує декілька десятків підходів щодо критеріїв оцінки ступеня ефективності діяльності ДКВС. Більшість дослідників стверджують, що для правильного з'ясування підстав такого оцінювання, надання переваги тим чи іншим оціночним критеріям, важливо насамперед установити цілі цього процесу. Тому основним завданням на даний час є розробка системи критеріїв оцінки, які об'єктивно відображали б ефективність функціонування названої служби і які відповідали б структурно-рівневим узагальнюючим показникам досягнення покладених на ДКВС завдань.

На сьогодні оцінка ефективності діяльності цієї служби, як правило, здійснюється на підставі статистичного аналізу шляхом порівняння інформації про результати роботи за відповідні звітні періоди. За

інформацією Державного департаменту України з питань виконання покарань (далі – Департамент), визначення рейтингу провадиться методом співставлення показників статистичної звітності за основними напрямками роботи органів та установ ДКВС – щомісячно, за підсумками півріччя і року. Департамент оперує 5-ма основними критеріями:

1. Рівень безпеки засуджених та осіб, взятих під варту, заходи щодо запобігання вчиненню злочинів і дисциплінарних проступків в органах та установах виконання покарань і слідчих ізоляторів; ступінь виявлення й розкриття злочинів, учинених в установах виконання покарань і слідчих ізоляторів. Із розрахунку на 1000 осіб середньостатистичної чисельності засуджених показниками цього критерію є (а) рівень злочинності, кількість: (б) убивств, (в) умисних тілесних ушкоджень, (г) кримінальних справ, порушених за ст. 391 КК України, (д) втеч з місць позбавлення волі й з-під варту, (е) попереджених злочинів, (є) ухилень від відбування покарання у виді позбавлення чи обмеження волі.

2. Забезпечення правопорядку, дотримання вимог режиму, правил внутрішнього розпорядку в установах виконання покарань, слідчих ізоляторів; ефективність застосування передбачених законом засобів виправ-

лення й ресоціалізації засуджених. Показниками цього критерію з розрахунку на 1000 осіб середньостатистичної чисельності засуджених є кількість: (а) порушень вимог режиму відбування покарання в установах виконання покарань; (б) осіб, звільнених умовно-достроково; (в) осіб, яким замінено невідбуту частину покарання більш м'яким його видом.

3. Рівень забезпечення встановлених законом та іншими нормативно-правовими актами умов для тримання засуджених та осіб, взятих під варту, їх комунально-побутового й медико-санітарного забезпечення, відповідність основних видів продуктів харчування встановленим нормам; зниження рівня захворюваності й санітарно-епідеміологічного нагляду в установах системи виконання покарань. У розрахунку на 1000 осіб середньоспискової чисельності засуджених ці результати показують: (а) кількість смертельних випадків, (б) рівень захворюваності на туберкульоз (і на СНІД), (в) відсоток забезпеченості позбавлених волі основними видами продуктів харчування й побутового обслуговування, (г) число скарг, поданих громадянами й особами, які тримаються в установах ДКВС, щодо невиконання вимог законодавства.

4. Робота підрозділів кримінально-виконавчої інспекції й за-

безпечення виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі. Показники (у відсотках до середньоспискового числа осіб, які перебували на обліку кримінально-виконавчої інспекції за звітній період): (а) чисельність засуджених, знятих з обліку у зв'язку з засудженням за ухилення від відбування покарання, вчинення нового злочину, (б) середнє навантаження на одного штатного працівника територіального підрозділу кримінально-виконавчої інспекції, тобто число підоблікових.

5. Робота з персоналом. Показники: (а) некомплект особового складу, (б) чисельність його осіб, звільнених за негативними мотивами, (в) кількість випадків притягнення персоналу до дисциплінарної відповідальності тощо.

Але чи можуть наведені критерії забезпечити всебічну й ґрунтовну оцінку ефективності діяльності ДКВС? Вбачається, що не повною мірою. В існуючих наукових дослідженнях, присвячених проблемам оцінки ефективності діяльності органів та установ виконання покарань уже було доведено: щоб виступати в ролі такого критерію, обрана властивість (якість, ознака) даного об'єкта повинна відповідати певним вимогам [3, с. 16-18]: а) вона має оцінюватись в будь-яких кількісних одиницях виміру; б) між

вимірюванням цієї властивості (якості, ознаки) і зміною цільової властивості об'єкта, який є предметом даної діяльності, повинен бути достатньо стійкий і помітний зв'язок (кореляція), що може бути оцінений певними алгоритмами; в) використання її як критерію ефективності по можливості має бути простим, не вимагати застосування складних методів; г) ця властивість має бути чіткою й не допускати двозначного тлумачення.

Розроблені Департаментом критерії оцінки ступеня ефективності роботи ДКВС, на нашу думку, не повністю відповідають вказаним вимогам. Приміром, між такими показниками, як «середнє навантаження (число підоблікових) на одного штатного працівника територіального підрозділу кримінально-виконавчої інспекції» і «забезпечення виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі», доволі важко відшукати стійкий зв'язок, бо останній, названий як критерій, фактично становить собою не показник реалізації правообмежень, притаманних покаранням, не пов'язаним з позбавленням волі (що і є безпосереднім виконанням покарання), а лише затрати (людські), пов'язані з досягненням відповідного результату, мети.

Наведений приклад не є єдиним в існуючій методиці оцін-

ки ефективності діяльності органів та установ виконання покарань. В інших випадках взагалі пропонується її оцінювати за допомогою достатньо не визначених критеріїв, що призводить до зайвої плутанини в цій процедурі, оскільки не дотримується вимога про простоту використання встановленого критерію. Так, віднесення до критеріїв «зниження рівня захворюваності» взагалі не можна визнати прийнятним: по-перше, «зниження» становить собою динамічний процес, що не дає можливості вважати його за еталон, мірило оцінки; по-друге, невідомо, відповідно до якого «рівня» потрібно оцінювати в даному випадку «зниження захворюваності».

Як же слід підходити до окреслення критеріїв та ознак оцінювання ефективності діяльності ДКВС? Як вбачається, в першу чергу треба виходити з реального стану справ у системі виконання покарань України на сучасному етапі. Практика свідчить про існування численних порушень прав людини, невідповідності умов тримання загальновизначним європейським нормам і стандартам, застосування катувань і жорстокого поводження із засудженими. Зокрема, у Звіті про дотримання прав ув'язнених в Україні експерти Харківської правозахисної групи дійшли висновків, що у Департаменті триває прак-

тика прийняття відомчих документів, які порушують права позбавлених волі. Не змінюється, а навіть погіршується становище стосовно дотримання прав людини в установах виконання покарань. Як і рік тому, можна стверджувати, що повага до гідності людини досі не стала домінуючим чинником кримінально-виконавчої політики, а існуюча практика поводження з ув'язненими побудована на суворому вимаганні з боку адміністрації установ їх покари. А це все доповнюється ще й відсутністю ефективного механізму подання скарг [4].

З урахуванням наведеного видається доцільним визнати головним показником ефективності діяльності ДКВС саме рівень дотримання прав та свобод людини і громадянина, закріплених в Конституції України та міжнародних документах. За основу оцінки роботи цієї служби можна взяти положення Європейських тюремних правил, що визнані базовим документом для подальшого реформування системи виконання покарань в Україні. Після цього необхідно встановити цільову орієнтацію діяльності ДКВС. Аналіз положень КВК України й Закону «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» дозволяє поділити її структурні підрозділи на 3 великі групи: 1) органи й установи, на які покладається безпосередньо ви-

конання покарань; 2) органи управління й забезпечення життєдіяльності ДКВС (включаючи й навчальні заклади); 3) місця попереднього ув'язнення. До першої слід віднести установи виконання покарань – виправні та виховні колонії, виправні центри, арештні доми, кримінально-виконавчі інспекції; до другої – центральний орган виконавчої влади з питань виконання покарань зі спеціальним статусом, Департамент, його регіональні управління, навчальні заклади, воєнізовані формування, підприємства установ виконання покарань, інші підприємства, установи й організації, створені для забезпечення виконання завдань ДКВС; до третьої – слідчі ізолятори.

З урахуванням такого поділу й потрібно, вважаємо, підходити до окреслення цілей діяльності відповідної групи структурних складників ДКВС. На органи й установи першої групи покладається основне завдання – реалізація заходів, спрямованих на досягнення цілей покарання, визначених у кримінальному законі, – кари, виправлення й запобігання. При цьому головним, сутнісним завданням їх діяльності виступає реалізація кари, що притаманна кожному виду кримінального покарання. Так, головною ознакою таких видів покарання, як довічне позбавлення волі чи позбавлення волі на певний

строк, є забезпечення фізичної ізоляції засуджених від суспільства і постійний нагляд за їх поведінкою в спеціально призначеній для цього установі. Виконання покарання у виді виправних робіт полягає в накладенні на засуджених певних обмежень у сфері реалізації їх трудових прав і здійснення щомісячних відрахувань з їх заробітної плати в межах 10 – 20% у доход держави та ін.

Таким чином, оцінка ефективності безпосереднього процесу виконання кримінального покарання (тобто реалізації кари – правообмежень, властивих покаранню відповідного виду) має відбуватися на підставі критеріїв, які характеризують саме цю діяльність. Зокрема, при оцінці ступеня ефективності діяльності по виконанню покарання у виді позбавлення волі одним із них може виступати рівень забезпечення ізоляції. Ознаками, за яким можна зробити висновок, що останнє здійснюється на належному рівні, є досягнення застосування в повному обсязі сукупності правообмежень, які впливають з такої ізоляції (відсутність випадків вільного пересування засуджених, пронесення і зберігання заборонених предметів тощо).

У пошуках правильної оцінки ефективності діяльності ДКВС важливо знати не тільки результати й те, за допомогою чого вони

досягнуті, а й те, якою ціною вони далися [5, с.21-28; 10, с.4]. Як справедливо відмічають О.С. Пашков і Л.С. Явич, не можна відривати питання ефективності від тих затрат, пов'язаних з досягненням відповідної мети (тут маються на увазі не лише витрати матеріальні, а й людської енергії, часу, можливі моральні й ідеологічні затрати) [7, с. 48-49]. Приміром, якщо в одній установі вчинено 4 втечі, а в іншій 2, формально Департаментом може бути визнано діяльність першої установи менш ефективною, але якщо при цьому друга установа забезпечена краще і технічними засобами, і людськими ресурсами, то вести мову про більшу ефективність її діяльності вкрай помилково. Також значно відрізняться може й кримінологічна характеристика утримуваних в установах засуджених (в основному за ступенем педагогічної занедбаності), що створює додаткові перешкоди для реалізації поставлених цілей. Подібна порівняльна оцінка можлива лише у випадку повної відповідності витрачених зусиль, затрат і врахування інших обставин.

Водночас визначення ефективності дії системи по здійсненню цільового процесу, спрямованого на досягнення поставленої мети, вимагає застосування не тільки спеціальних критеріїв, а й відповідних методів (способів) їх

використання. Із філософських позицій метод – це спосіб побудування й обґрунтування системи філософського знання, сукупність прийомів та операцій практичного та теоретичного освоєння діяльності [9, с.364].

Що стосується теми дослідження, якій присвячено дану статтю, метод оцінки ступеня ефективності діяльності ДКВС розуміється нами як сукупність прийомів і способів пізнання та дослідження її позитивних або негативних змін та фіксації отриманих результатів через систему спеціальних показників. Щодо останніх, як слушно зазначив Ф.Р. Сундуров, то встановити такі критерії – означає знайти точку відліку при вимірюванні дієвості відповідного явища. При цьому показниками ефективності можуть виступати ті чи інші чинники реальної дійсності [6, с. 65].

Незважаючи на те, що питання методів такої оцінки в науці кримінально-виконавчого права залишаються практично не дослідженими, аналіз існуючих публікацій дозволяє вести мову про існування 2-х основних їх видів, які застосовувались при оцінюванні окремих напрямків діяльності органів та установ виконання покарань. Перший становить собою кількісну оцінку, а його сутність полягає в тому, що остання побудована на системі завчасно визначених балів. Кожен по-

казник має певну їх кількість, з урахуваннями тієї значимості, яку він має з огляду на досягнення завдань, що постають перед органом чи установою. Названі показники встановлюються, набрані бали – складаються. Саме виходячи з цього суми балів, які відповідна установа має за результатами оцінювання тієї чи іншої галузі спрямованості своєї діяльності, й закріплюється за нею відповідний узагальнений показник, а за підсумками – присвоюється відповідний рівень.

Проведення оцінки ефективності діяльності ДКВС (зокрема, його окремих структурних підрозділів) методом кількісного оцінювання Департамент спробував запровадити у практику у 2003 р. за допомогою «рейтингової оцінки діяльності установ виконання покарань» [8, с.6]. Проте, через певну заплутаність і нечіткість основних показників у подальшому цей метод не застосовувався. Практика свідчить, що нині Департамент здійснює цей процес з використанням саме методу кількісних оцінок, хоча й у дещо спрощеному вигляді: оцінювання провадиться не за балами, а на підставі статистичного аналізу шляхом порівняння даних за певними узагальненими показниками (коефіцієнтами).

При застосуванні цього методу необхідно мати на увазі, що оцінювання із закріпленням за

кожною ознакою й показником відповідного числового еквіваленту може призвести до формалізації цієї складної процедури, до невинуватих суджень, коли не будуть враховуватись окремі численні особливості діяльності того чи іншого підрозділу ДКВС.

Як видається, метод кількісних оцінок є доречним при з'ясуванні ступеня ефективності на тих напрямках діяльності ДКВС, цілі й завдання яких можуть бути чітко й однозначно визначені в нормативних актах і зі стовідсотковою ймовірністю досягнуті на практиці (приміром, забезпечення ізоляції особи, реалізація кари при виконанні позбавлення волі). Оперування цим методом буде виправданим і в разі оцінки тих даних, які мають кількісне вираження (приміром, число засуджених, працевлаштованих на підприємстві установи), але за умови, що цей показник є основним у характеристиці того чи іншого явища.

Інший метод засновано на якісній оцінці, при якій, на відміну від кількісної, не використовуються бальні одиниці. Сутність його полягає в якісній характеристиці кожного конкретного рівня досягнення певного результату [1, с. 56-58]. Іншими словами, цей метод не зводиться виключно до арифметичних обчислень при оцінці, а базується на глибокому і всебічному підході до кожного



показника діяльності ДКВС. З нашої точки зору, він є більш об'єктивним в умовах реформування ДКВС, оскільки не обмежений завчасно певним колом показників, а комплексно враховує всі існуючі на даний момент характеристики різних напрямків діяльності, що у своїй сукупності й визначають рівень (ступінь) ефективності, досягнутий у діяльності окремого структурного підрозділу чи служби в цілому. На нашу думку, названий метод доцільно використовувати при з'ясуванні ступеня ефективності на тих напрямках діяльності ДКВС, цілі й завдання яких не можуть бути чітко й однозначно окреслені в нормативних актах і зі стовідсотковою ймовірністю досягнуті на

практиці (наприклад, робота в напрямку виправлення засуджених), хоча, безперечно, йому слід надавати перевагу при визначенні стану роботи й на інших ділянках.

На жаль, обмежений обсяг статті не дозволяє вирішити всі поставлені проблемні питання. Враховуючи, що за повідомленням Департаменту робота щодо опрацювання критеріїв оцінки ефективності діяльності органів та установ ДКВС продовжується, вважаємо актуальним дослідження порушеної проблематики в подальшому, а з огляду на отримані результати й наші пропозиції, воно може сприяти покращанню стану справ у сфері виконання кримінальних покарань.

**Список літератури:** 1. Блинов В.М. Эффективность обучения. – М.: Педагогика, 1976. – 98 с. 2. Демидов Ю.А. Социальная ценность и оценка в уголовном праве. – М.: Юрид. лит., 1975. – 124 с. 3. Игнатьев Л.А., Наташев А.Е. Оценка эффективности деятельности исправительно-трудовых учреждений. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1974. – 32 с. 4. Права людини в Україні – 2006. – Розд. XXIII: Дотримання прав ув'язнених в Україні // <http://www.khpg.org/index.php?id=1186678103>. 5. Лазарев В.В. Особенности реализации правовых предписаний / Сов. гос-во и право. – 1972. – №2. – С. 21-28. 6. Сундуров Ф.Р. Лишение свободы и социально-психологические предпосылки его эффективности. – Казань.: Изд-во Казан. ун-та, 1980. – 215 с. 7. Пашков А.С., Явич Л.С. Эффективность действия правовой нормы. (К методологии и методике социалистического исследования) / Сов. гос-во и право. – 1970. – №3. – С. 48-49. 8. Перегон О. Отелям – звезды, тюрьмам – уровни, заключенным – свободу! (Алексеевская исправительная колония №25) // Вечерний Харьков. – 2003. – 2 октября (№ 107). – С. 6. 9. Философский энциклопедический словарь // Уклад. Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.И. Ковалев, В.Г. Панов. – М.: Сов. энциклопед., 1963. – 1128 с. 10. Шишкин Е.П. Основные условия эффективности применения права / Сов. гос-во и право. – 1972. – №2. – С. 4-5.

*Надійшла до редакції 25.11.2007 р.*