

ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНЮВАННЯ

**Напрямок діяльності 11.4:
Вдосконалення системи реабілітації
та попередження злочинів шляхом
створення служби пробації та застосування
альтернативних видів покарань**

Рендл Барроуз, Юльяна Кербунару
Міжнародні експерти

Ольга Сандакова
Національний експерт

Вересень 2019
Київ



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



EXPERTISE
FRANCE



PRAVO-JUSTICE

ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНЮВАННЯ

Напрямок діяльності 11.4: Вдосконалення системи реабілітації та попередження злочинів шляхом створення служби пробації та застосування альтернативних видів покарань

Рендл Барроуз, Юльяна Кербунару
Міжнародні експерти

Ольга Сандакова
Національний експерт

Вересень 2019
Київ





Зміст і погляди, викладені в цьому звіті, належать експертам і не обов'язково відображають офіційну позицію Європейського Союзу та відповідних українських органів влади.



ЗМІСТ

Вступ	
Перелік абревіатур	
Підхід та рамки оцінювання	
Вихідні умови	
Відповідність JSRSAP вимогам та їх параметри	
Точність моніторингу та звітності щодо впровадження JSRSAP	
Досягнення відповідних результатів JSRSAP	
Висновки та рекомендації	
Додаток I. Матриця заходів для оцінювання	
Додаток II. Перелік доповідей, публікацій та інших розглянутих документів	
Додаток III	
Додаток IV	
Додаток V	



ВСТУП

Цей звіт було розроблено в рамках загального аналізу стану виконання Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні на 2015-2020 роки та План дій з виконання положень Стратегії групою експертів PJ за підтримки команди проєкту та наводить результати оцінювання, проведеного Ренделом Барроузом та Юліаною Кербунару, які виступають як міжнародні експерти, та Ольгою Сандаковою¹, що виступає як національний експерт. Оцінювання було виконано відповідно до спеціального набору методів, розроблених з урахуванням специфіки сфер(и) оцінювання.²

Звіт підготовлено за активної співпраці із Міністерством юстиції України, Державною установою «Центр пробації», представниками ОГС, міжнародними проєктами донорської допомоги та за співпраці в рамках діючих проєктів у сфері альтернативних видів покарань.

Основну увагу зосереджено на напрямку діяльності 11.4 Плану дій: «Вдосконалення системи реабілітації та попередження злочинів шляхом створення служби пробації та застосування альтернативних видів покарань».³ В тексті звіту виділено ключові зауваження та найважливіші результати оцінювання. Рекомендації (виділені жирним шрифтом) розроблено та сформульовано на основі відповідних висновків та обговорень, а їх загальний список подано наприкінці звіту.

1 Додаткову інформацію про експертів див. в Додатку IV

2 Див. Додаток I, Матриця заходів для проведення оцінювань

3 Частина Плану дій, що розглядаються, додаються до цього звіту. Див. Додаток V.



ПЕРЕЛІК АБРЕВІАТУР (В АЛФАВІТНОМУ ПОРЯДКУ)

EDGE	Проект уряду Канади «Експертна підтримка врядування та економічного розвитку»
JSRSAP	Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні на 2015-2020 роки та План дій з виконання положень Стратегії.
NORLAU	Норвезькі радники з питань верховенства права в Україні
PJ	Проект Європейського Союзу з підтримки реформ у сфері юстиції в Україні (ПРАВО-JUSTICE)
ДКВСУ	Державна кримінально-виконавча служба України (колишня ДПтС)
ДПтС	Державна пенітенціарна служба
ДУ ЦП	Державна установа «Центр пробації»
ІМ	Інструмент моніторингу JSRSAP
КВІ	Кримінально-виконавча інспекція
КВК	Кримінально-виконавчий кодекс України
КК	Кримінальний кодекс України
КПЕ	Ключовий показник ефективності
КПК	Кримінально-процесуальний кодекс України
МУЕ	Механізм управління ефективністю
МЮ	Міністерство Юстиції України
НІС	Держане підприємство «Національні інформаційні систем»
НУО	Неурядова організація
ОГС	Організація громадянського суспільства
ОРП	Оцінювання ризиків та потреб

ПІДХІД ТА РАМКИ ОЦІНЮВАННЯ

Підхід

Ми використовували поєднання методів та низку джерел, серед яких попередній аналіз опублікованих та неопублікованих документів та даних Міністерства юстиції, звітів третіх сторін та відповідних міжнародних та європейських стандартів; неформальні інтерв'ю з основними зацікавленими сторонами та попередні й поточні звіти міжнародних експертів організацій-донорів. Двоє членів нашої команди також мають досвід співпраці з Міністерством юстиції як міжнародний та як національний експерт відповідно.

У звіті наведено результати оцінювання шести видів діяльності, які є частиною у напрямку 11.4:

1. Зменшення кількості покарань, пов'язаних із позбавленням волі та удосконалення нормативно-правової бази щодо призначення покарання;
2. Внесення змін до нормативно-правової бази та підзаконних актів для забезпечення діяльності служби пробації;
3. Розширення інституційної спроможності недержавного сектору у пробаційній діяльності
4. Удосконалення управління персоналом пробації;
5. Відпрацювання механізму підготовки і впровадження досудової доповіді, інструменту оцінки ризиків і потреб та індивідуального супроводу;
6. Застосування заходів на основі об'єктивних показників для зменшення кількості скоєння повторних злочинів

Для кожного з цих завдань передбачено очікувані результати. Останні надають більш детальну інформацію щодо нововведень та змін, які очікуються протягом п'яти років реалізації Стратегії та Плану дій. На основі цих *результатів* ми розробили матрицю для оцінювання документів та перелік питань для неформальних інтерв'ю. (див. Додаток I).

Рамки оцінювання

Технічне завдання цього проєкту передбачало проведення оцінювання стану виконання заходів та досягнення очікуваних результатів для видів діяльності, визначених у Плані дій, відповідно до нормативних вимог та міжнародних стандартів. Крім того, завдання було розроблено з метою забезпечити загальне розуміння функціонування служби пробації та її законодавчих та інституційних рамок у системі правосуддя та в межах суспільства загалом.

Ми також мали оцінити *відповідність* JSRSAP у контексті всієї галузі та заходи Плану дій щодо *моніторингу та звітування* для Міністерства юстиції та інституту пробації.

Наша команда проаналізувала наявні національні дані та провела порівняння у випадках, де це було можливо, з даними інших країн. Оцінюючи стан виконання Розділів 11.4.1-11.4.6 Плану дій, як зазначено вище, ми намагалися розглянути як кількісні, так і якісні показники щодо відповідних напрямків діяльності.



У цьому звіті розглянуто:

- Вихідні умови/стан речей до прийняття Плану дій у сферах, яких стосуються види діяльності 11.4.1-11.4.6;
- Відповідність заходів та результатів Плану дій в контексті видів діяльності 11.4.1-11.4.6
- Точність моніторингу та звітності щодо заходів та результатів в рамках видів діяльності 11.4.1-11.4.6 Плану дій;
- Оцінку загального стану виконання та завершеності реформи на основі наявних даних, інтерв'ю з основними зацікавленими сторонами, звітів третіх сторін та наданих висновків
- Загальний огляд та оцінка досягнення результатів, передбачених у видах діяльності 11.4.1-11.4.6;
- Короткострокові рекомендації щодо виконання пунктів 11.4.1-11.4.6 до кінця поточного періоду реалізації JSRSAP;
- Середньо- та довгострокові рекомендації щодо підходу до розробки політики та інституційних та правових змін в питаннях, на яких зосереджені види діяльності 11.4.1-11.4.6, та щодо загального зміцнення ефективної системи пробації задля розвитку системи юстиції та кримінального правосуддя в європейському напрямку.

ВИХІДНІ УМОВИ

З 2002 року було зареєстровано чимало законодавчих ініціатив, метою яких було створення служби пробації в Україні. Однак з огляду на новизну запропонованих концепцій та спадщину попередніх інституційних та культурних норм, тривалий час ці ініціативи лише обговорювались, не маючи практичного відображення в законодавстві. Поворотний момент настав у 2015 році, коли законопроект про пробацію було спершу внесено на розгляд парламенту, а пізніше прийнято та введено в дію. Згідно з підготовленим в цей період звітом⁴, основним чинником уповільнення цього процесу було питання структурної ролі інституту пробації: чи мав останній бути незалежним органом, чи залишитись, як його попередник, кримінально-виконавча інспекція (КВІ), у складі Державної пенітенціарної служби (ДПтС).

До 2015 року, функції органу пробації виконувала (КВІ), будучи частиною Державної пенітенціарної служби (ДПтС). Протягом цього періоду виконання чи застосування кримінальних покарань, як у відповідних установах, так і поза ними, були в першу чергу зосереджені на контролі, а структура та практики як ДПтС, так і КВІ, залишались фактично незмінними ще з радянських часів. Суть ситуації щодо пробації в Україні в 2015 році, безпосередньо перед прийняттям нового закону та затвердженням JSRSAP, полягала в тому, що низка ключових посадових осіб в КВІ/ДПтС підтримували розробку системи альтернативних видів покарань, які могли б допомогти частині засуджених уникнути ув'язнення та натомість створити механізм їх ефективної реабілітації, зменшуючи таким чином ризик скоєння повторного правопорушення та загальний рівень злочинності. Їх підтримали декілька громадських організацій і частина громадянського

⁴ Звіт про впровадження пробації в Україні, підготований Данським Гельсінським комітетом з прав людини, 2015 рік

суспільства та Міністерство юстиції. Для реалізації цієї ідеї була необхідна значна професійна та матеріальна підтримка, яку вдалось отримати від численних міжнародних проєктів донорської допомоги.

Варто підкреслити той факт, що офіційне створення служби пробації в Україні (лютий 2015 р.) відбулось майже одночасно з прийняттям Стратегії реформування судустрою, судочинства та суміжних правових інститутів (травень 2015 р.) та відповідного Плану дій (серпень 2015 р.), оскільки внаслідок цього виникли сприятливі умови для інтегрування питання створення нового інституту до загальної структури пріоритетів всієї системи юстиції. Відповідно, на момент прийняття Стратегії (травень 2015 року) основою впровадження реформ, пов'язаних з із запровадженням пробації, були лише група мотивованих працівників ДПтС-КВІ, які за допомогою багатого міжнародного досвіду мали уявлення про функціонування служб пробації з різним рівнем розвитку в інших країнах, а також Закон про пробацію та попередні заходи КВІ щодо впровадження альтернативних видів покарань.

В організаційному аспекті зміни відбулись через рік після прийняття JSRSAP, коли було проведено реформу КВІ та ДПтС: служби були відокремлені одна від одної та переведені у підзвітність безпосередньо заступнику міністра юстиції. Все це було частиною пакету заходів, серед заявлених цілей якого були:

- Зосередження уваги не на контролі, а на процедурі реабілітації, згідно з європейською моделлю
- Як частина цього процесу, демілітаризація системи установ виконання покарань
- Залучення нового штату співробітників із передовими знаннями у галузі пробації
- Скорочення надлишкових витрат на центральний та регіональні офіси, зокрема, передача функцій головної адміністрації установ виконання покарань безпосередньо Міністерству юстиції
- Збереження переважної більшості рядових співробітників
- Збільшення зарплат на 40% (від дуже низького базового рівня)
- Модернізація державних підприємств в установах виконання покарань та збільшення кількості зайнятих в них ув'язнених
- Спорудження нових установ відбування покарань за співпраці між приватним та державним секторами
- Ліквідація пробаційної функції адміністрацій установ виконання покарань та підзвітність Голови служби пробації безпосередньо заступнику міністра

Ці зміни беззаперечно являли собою значний внесок у реалізацію цілей JSRSAP як в сфері пробації, так і щодо установ відбування покарань. Окрім цього, на посаду заступника міністра було призначено особу із досвідом роботи в приватному секторі; як наслідок, з'явилися нові бачення майбутнього сфери пробації в стратегічному плані. В цей період, нові стратегія та структура характеризувались відсутністю детального плану реалізації, особливо в сфері управління персоналом. Як наслідок, реорганізація, що передбачала повторний відбір на всі вищі посади, призвела до значних затрат ресурсів та зусиль, як це часто буває під час змін такого масштабу, та певною мірою негативно вплинула на темп впровадження реформи. Тим не менш, було окреслено чіткий напрямок та прийнято відповідні закони, що стало основою для початку розвитку нових інституційних можливостей.



З часом стало очевидним, що реалізація певних аспектів реформ буде особливо складним завданням. Демілітаризація несла б за собою значні негативні наслідки для продовження служби відповідного штату (зокрема, щодо питань зарплат та соціального захисту, пенсійного віку та розміру пенсії). Перехід великих оперативних організацій під пряме управління Міністерством юстиції не мав особливої практичної цінності. Потенційна співпраця державного та приватного секторів в нових установах відбування покарань не знайшла зацікавленості з боку останнього. З огляду на це, пакет реформ був відповідно скоригований. Було передбачено створення трьох нових незалежних органів: з управління установами відбування покарань, з питань охорони здоров'я в таких установах та служби пробації. Щодо останньої, було внесено зміни до процесу демілітаризації: за чинним персоналом зберігався статус військовослужбовців; новий персонал отримував цивільний статус. Таким чином, в перші три роки реалізації JSRSAP відбулось два значних перетворення.

В законодавстві після 2015 року одна за одною було внесено декілька поправок до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів задля приведення їх у відповідність до Закону про пробацію та, зокрема, до Закону про виконання покарань⁵. Окрім основної законодавчої бази, були запроваджені нові положення щодо досудових доповідей, залучення волонтерів (зокрема й напряду, а не через неурядові організації) та пробаційних програм. Усі ці зміни допомогли зміцнити законодавчу основу для запровадження процедури пробації на досудовому етапі та після призначення покарання.

Складність вихідних умов впровадження альтернативних видів покарань у системі юстиції детальніше розглянуто в Розділі 3 про поточний стан реалізації, власне, JSRSAP⁶.

У Розділі 11 Плану дій зазначається, що для вирішення цього питання у нещодавно прийнятому Законі про пробацію передбачено три форми пробації (досудову, наглядову для виправних робіт та пенітенціарну для підготовки засуджених до звільнення). В цей час очевидно було потреба в четвертій формі пробації – нагляду за особами, звільненими умовно-достроково, – призначеної для попередження скоєння повторних правопорушень. Нездатність у подальшому закріпити цей вид пробації законодавчо буде розглянуто у наступних розділах звіту.

Акцент на реабілітаційну сторону діяльності служби пробації визначив потребу в кваліфікованих та досвідчених працівниках для її ефективної реалізації. Передбачалося, що вирішення цього питання здійснюватиметься через навчання чинних працівників КВІ та їх перекваліфікацію у спеціалістів з пробації.

Для впровадження всіх складових процесу змін (законів, структури, підходу) в діяльність нового органу з питань пробації необхідно було розробити детальний стратегічний підхід задля донесення інформації щодо цих змін до суддів, прокурорів та інших працівників системи юстиції, та задля залучення підтримки інших урядових відомств, органів місцевого самоврядування, НУО та ОГС у наданні відповідних послуг для підтримки реабілітації та роботи із правопорушниками вже в межах суспільства. До того ж, з огляду на те, що новий інститут пробації було створено внаслідок реорганізації КВІ, окрему увагу необхідно було зосередити на цьому перехідному періоді, зокрема, на роботі з очікуваннями та побоюваннями працівників, і в той же час потрібно було

5 Закон України (№ 1492-VIII від 7.09.2016) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених»

6 відсутність індивідуалізованого, заснованого на об'єктивних показниках підходу до попередження злочинності та системи реабілітації і ресоціалізації; недостатнє застосування механізмів пробації та обмежене використання альтернативних покарань.

розробити та надавати нові послуги, передбачені Законом про пробацію.

Серед потреб інституційного розвитку служби пробації в період реалізації JSRSAP були виділені такі:

- Подальше вдосконалення законів та нормативно-правових актів
- Розвиток організаційної культури нового інституту через вирішення всіх питань, що стосуються управління персоналом
- Забезпечення належного навчання та підготовки чинного штату (в минулому, персоналу КВІ) та нових працівників щодо методів реабілітації
- Розвиток інфраструктури для реалізації пробації (забезпечення офісними приміщеннями, меблями устаткуванням та інші питання логістики)
- Розробка або отримання низки інструментів для оцінювання та вирішення криміногенних потреб осіб, які перебувають під наглядом служби пробації
- Забезпечення моніторингу та контролю якості пробації
- Надійна система управління справами та відповідний інформаційний ресурс для забезпечення даними щодо всіх вищезазначених аспектів

Усі ці процеси детально викладені у стандартах Ради Європи щодо організації та функціонування органів пробації та виконання альтернативних видів покарань, однак застосування цих стандартів на практиці в більшості випадків є доволі складним завданням, оскільки для його виконання потрібні наявність виняткового бачення, лідерських якостей та ресурсів, а також рішуча політична підтримка.

З огляду на це, важливим рішенням стала підтримка видів діяльності пункту 11.4. *«Вдосконалення системи реабілітації та попередження злочинів шляхом створення служби пробації та застосування альтернативних видів покарань»* Плану дій. Результати нашого оцінювання доцільності та актуальності JSRSAP для досягнення ключових цілей пробації будуть подані в наступних розділах звіту, та спершу наведемо ще декілька зауважень щодо вихідних умов в контексті головної мети цього напрямку діяльності та пов'язаних з ним заходів у підпунктах розділу 11.4.

Як вже зазначалось раніше, таке рішення було доволі сміливим кроком. Воно складалось з декількох частин, зокрема, розробки складної програми внутрішнього організаційного розвитку для створення служби пробації, а також низки заходів на чолі з Міністерством юстиції та парламентської співпраці щодо внесення змін до кримінального та кримінально-процесуального кодексів і Закону про виконання покарань. Для впровадження цього рішення потрібна була також підтримка інших суб'єктів системи органів кримінальної юстиції, зокрема, суддів та прокурорів, так само як і успішна реалізація інших ключових розділів JSRSAP та, не в останню чергу, активна підтримка громадянського суспільства та мовчазне схвалення серед громадськості загалом.

Створення служби пробації може та має забезпечувати скорочення витрат у середньо- та довгостроковій перспективі (інакше кажучи, пробація («умовне покарання» в законодавстві) або умовно-дострокове звільнення вимагають значно менше ресурсів, ніж утримання в установах виконання покарань). Однак, для періоду п'яти років реалізації JSRSAP, вищий пріоритет мало вирішення питання додаткового фінансування, необхідного для створення та розвитку служби пробації, перш ніж стануть можливими заощадження завдяки меншій кількості засуджених в установах виконання покарань.



ВІДПОВІДНІСТЬ JSRSAP ВИМОГАМ ТА ЙОГО ПАРАМЕТРИ

Результати загального оцінювання

Як ми вже зазначали, JSRSAP було розроблено на початковому етапі створення пробації в Україні. Подальші зміни законодавства та інституційна реорганізація забезпечили сприятливу основу для реалізації Розділу 11.4 щодо впровадження пробації. Що важливо, JSRSAP, ймовірно, був одним із чинників, які сприяли цим змінам.

Розділ 11.4 охоплює практичні всі найважливіші стратегічні вимоги розвитку пробації відповідно до європейських стандартів, однак є декілька зауважень. Зокрема, в ньому відсутні порівняння національних даних з міжнародними щодо застосування альтернативних видів покарань, показників засудження до ув'язнення та умовно-дострокового звільнення, а також дані про рівень злочинності, скоєння повторних правопорушень та повторне засудження, та положення щодо попередження злочинності. Розділ також поширюється на питання, які можуть бути вирішені як безпосередньо органами пробації, так і іншими органами, на які може впливати інститут пробації, але які по суті не знаходяться під його контролем. Наприклад, такий вид діяльності як «Зменшення кількості покарань, пов'язаних із позбавленням волі та удосконалення нормативно-правової бази щодо призначення покарання» має належати до категорії заходів для інших суб'єктів системи органів кримінальної юстиції, які визначають покарання чи принципи його призначення. Для пробації ж відповідним заходом має бути розробка та поширення ефективних та надійних методичних рекомендацій щодо застосування альтернативних видів покарань, які становили б інтерес для суб'єктів системи, відповідальних за призначення покарань. Очевидно також, що є чимало зайвих положень або таких, які втратили актуальність з огляду на подальші зміни. Наприклад, такий організаційний момент як місце розташування підрозділів КВІ.

Нарешті, у Плані дій досить складно орієнтуватись, оскільки місцями доволі незрозуміло де викладені види діяльності, де заходи та де результати. За нашим баченням, вид діяльності – це, по суті, *потреба*. Наприклад, в забезпеченні офісними меблями та устаткуванням. Відповідним заходом було б використання цього обладнання для досягнення організаційних цілей, наприклад, для ведення документації, співбесід з засудженими – тобто, це внутрішній захід для відповідного органу. Зі свого боку, *результатом* мають бути позитивні зміни чи нововведення, або зовнішні чи суспільні наслідки, як от більша кількість працевлаштованих засуджених чи менша кількість засуджених, які скоїли повторне правопорушення.

11.4.1 Зменшення кількості покарань, пов'язаних із позбавленням волі та удосконалення нормативно-правової бази щодо призначення покарання

В цілому, між запланованими заходами та результатами у виді діяльності 11.4.1 простежується відповідність.

Однак, автори звіту звертають увагу на той факт, що до впровадження Оновленої концепції пробації не було проведено чогось на кшталт оцінювання потенційних наслідків або доцільності. У документі стратегії цього передбачено не було, тому, як наслідок, організаційну структуру служби пробації, обсяг послуг, необхідні людські та фінансові ресурси та можливий статус, як і ряд інших параметрів довелось визначати «на ходу». Чи навмисне, чи випадково, але підхід був сформований за принципом «Готуйся! Стріляй! Цілься!», тобто, без аналізу та передбачення ймовірних результатів вланих рішень.

Ще один дуже важливий захід в пункті 11.4.1 «Зменшення кількості покарань, пов'язаних із позбавленням волі», який, на нашу думку, слід додати до Плану, стосується способів підготовки широкого загалу до такого кроку. Громадськість доволі чутлива до будь-яких змін, які стосуються питання безпеки суспільства, тому, попередня інформаційна робота допомогла б пізніше заощадити час та зусилля або ж полегшити процес прийняття нового інституту в суспільстві як складової частини уряду та системи призначення покарань. Формулювання заходу могло б виглядати так: «Включення питання впровадження служби пробації в широке обговорення»; стан його виконання можна було б аналізувати використовуючи такі цифри, як кількість круглих столів, проведених в аналітичних центрах, публікацій чи блогів, статей чи публікацій у газетах, або ж інтерв'ю на телебаченні. Цілком можливо, що, частково, це вже було реалізовано на практиці, не будучи водночас частиною стратегії.

На довершення, ми вважаємо, що результат «Законодавчо визначено порядок функціонування комісій з умовно-дострокового звільнення (для неповнолітніх та дорослих)» не зовсім підходить для цього розділу, а радше для наступного, який стосується розробки нормативно-правової бази діяльності служби пробації.

11.4.2 Внесення змін до нормативно-правової бази та підзаконних актів для забезпечення діяльності служби пробації

У пункті 11.4.2, загалом, простежується відповідність між передбаченими заходами, метою та очікуваними результатами.

Щоправда, відзначимо суперечність між змістом заходу 1 та метою заходу 4 «Створення у підрозділах ДПтС офісів пробації з відповідною технічною базою». З одного боку, розроблено нову концепцію служби пробації, з іншого, було передбачено, що офіси діятимуть у підрозділах ДПтС замість того, щоб бути структурно незалежними з самого початку. Те саме стосується і очікуваного результату 2 «Визначено статус підрозділів, відповідальних за пробацію, у складі Державної пенітенціарної служби України». Зазначений очікуваний статус підрозділів не відповідає баченню, викладеному в попередньому пункті 11.4.1 про «сучасні загальні принципи пробації». Ця суперечність стає ще більш очевидною, якщо проаналізувати зміст результату 4, за яким підрозділи повинні мати належні офіси «окремо від приміщень правоохоронних органів та пенітенціарних установ».

Результати для ІТ-систем та відповідної інфраструктури дещо занадто деталізовані порівняно з іншими та з пов'язаними з ними заходами 5 та 6.

Результат 10 суперечить результату 1. Якщо мета полягає у *Розробці організаційної структури національного органу пробації*, то незрозуміло для чого необхідно, щоб ДПтС відповідала за проведення аналізу щодо порушників, які перебувають під наглядом органів пробації?

Результат 14 щодо громадської думки був доволі передчасним на тому етапі розвитку служби пробації. У перші роки існування остання не могла суттєво впливати на громадську безпеку, оскільки всі зусилля були спрямовані на, власне, створення самого інституту та впровадження численних практик в роботу служби пробації.

11.4.3 Розширення інституційної спроможності недержавного сектору у пробаційній діяльності

Загалом, у розділі прослідковується логічний зв'язок між заходами та результатами, однак не всі з них розставлені в правильні категорії: наприклад, «Регулярне проведення



громадських обговорень питання розвитку та змісту волонтерства у службі пробації (цільові зустрічі з представниками недержавного сектору, заходи інформаційного характеру) на основі міжнародного досвіду» радше належить до заходів, а не результатів.

Навіть із стратегічної точки зору та в п'ятирічній перспективі, результат *«Затверджено правила державних закупівель послуг від організацій недержавного сектору та видачі грантів для виконання завдань пробації, а також стимулювання (надання податкових пільг) організацій недержавного сектору з метою їх залучення до реабілітації, ресоціалізації та реінтеграції у пілотних регіонах»* видається занадто амбітним. На сьогодні служба пробації все ще не фінансується в тому обсязі, щоб мати можливість здійснювати планування видачі грантів. Авторам звіту відомо про певні спеціальні шляхи застосування інших ресурсів донорів для служби пробації або про інші наявні варіанти, як наприклад, Закон про соціальні послуги, що, хоча й з певними обмеженнями, але можуть стати у нагоді службі. Однак, ці приклади та видача грантів службою пробації все ж не належать до однієї категорії.

Доволі складно знайти зв'язок між заходом 3 *«Підготовка порядку акредитації програм для неповнолітніх»* та ОГС (якщо тільки автори не мали на увазі певні специфічні аспекти, але це важко зрозуміти з формулювання). Логічніше його було б перенести у попередній пункт щодо інституційного розвитку.

На довершення, автори звіту зіткнулись з певними труднощами намагаючись зрозуміти значення результату *«Розроблено державний та регіональні плани, які включають в себе фінансове планування і питання матеріально-технічного та фінансового забезпечення»*. Окрім цього, незрозуміло, чому цей результат розміщено у пункті 11.4.3, що стосується *«Розширення інституційної спроможності недержавного сектору у пробаційній діяльності»*.

11.4.4 Удосконалення управління персоналом пробації

У пункті 11.4.4, загалом, простежується відповідність між передбаченими заходами, метою та очікуваними результатами.

Тим не менш, з огляду на зміст заходів та результатів, можемо зробити такі висновки:

Захід 4 *«Розробка норм управління ефективністю»*, зазвичай, належить до переліку функцій відділу управління персоналом. В питаннях пробації він значною мірою стосується, власне, практичної сторони пробації та професійних стандартів. Тому, цей результат більше підходить для пункту 11.4.2. Замість цього заходу було б доцільніше використати зміст результату 1 щодо професійних стандартів.

Метою заходу 5 є навчання працівників органів пробації з урахуванням ресурсу навчальних закладів. Доцільніше було б зорієнтувати процес навчання відповідно до визначених потреб персоналу (щодо досягнення організаційних цілей) та забезпечити заклади необхідними для цього ресурсами. Відзначаємо також суперечність між змістом цього результату та результатом 6, метою якого є створення повністю укомплектованих навчальних закладів.

Щодо результату 3, незрозуміло, який необхідний рівень затвердження зазначених вимог: на рівні законодавства, підзаконних актів, указу міністра або ж рішення голови служби пробації.

Зміст результату 4 слід було переглянути та змістити акцент з розробки стандартів управління ефективністю на щорічне оцінювання. Останнє необхідно запровадити для

контролю за дотриманням рядовим персоналом вимог згаданих стандартів, а не навпаки, про що ми вже зазначали.

В результатах 6 та 9 доцільніше було б замінити слово «*майбутніх*» щодо працівників служби пробації на «*нових*», оскільки «*майбутніх*» передбачає певний рівень невідзначеності та натякає на можливість проведення конкурсу для відбору на посади цих працівників. Окрім того, сам зміст результату 9 не є зрозумілим: пілотні проєкти розроблятимуться для цілей навчання? Пілотні проєкти окремо запускатимуться в регіонах? Швидке охоплення означає інтенсивне навчання персоналу за короткий проміжок часу?

На нашу думку, очікування в результаті 8, що всі навчальні центри в регіонах зможуть забезпечити навчання, було занадто амбітним. На цьому етапі розвитку більш реалістичним було б очікувати цього лише від одного з них.

Щодо пункту 11.4.4 загалом, зауважимо, що в ньому не вистачає окремого результату, який передбачав би аналіз сильних сторін та недоліків рішення стосовно об'єднання двох категорій персоналу служби пробації (військовослужбовців та цивільних).

11.4.5 Відпрацювання механізму підготовки і впровадження досудової доповіді, інструменту оцінки ризиків і потреб та індивідуального супроводу

В цьому пункті значною мірою простежується узгодженість заходів та визначених на їх основі результатів.

Однак нашу увагу привернув результат 4 «*Визначено координаторів з обміну інформацією з питань пробації*», оскільки його формулювання дуже розмите. Навіть якщо визначити зміст поняття «*Обмін інформацією з питань пробації*», залишається незрозумілим, чому його було класифіковано саме як результат, зважаючи, що передбачається лише визначення координаторів?

11.4.6 Застосування заходів на основі об'єктивних показників для зменшення кількості скоєння повторних злочинів

Загалом, пункт характеризується відповідністю між метою, заходами та результатами, однак на його початку слід було додати захід, що передбачав би аналіз потреб правопорушників, які перебувають під наглядом служби пробації. Результати такого аналізу могли б бути використані при визначенні кількості та типу програм.

Зміст другої частини заходу 2 більше підходить для категорії результатів.

Щодо заходу 4, незрозуміло, чому судді повинні проходити навчання щодо порядку призначення пробаційних програм разом з працівниками служби пробації. Більш доцільним був би підхід, за яким працівники служби на семінарських заняттях за участі суддів проводили б роз'яснення мети, підходу та критеріїв відповідності кожної програми.

Результат 1 — нам незрозуміло, яким чином було визначено цей перелік програм, якщо відсутній попередній аналіз потреб правопорушників.

Другий результат радше належить до пункту 11.4.2, в якому передбачено положення про зв'язки з службами пробації інших країн.

Результат 4 дублює положення результату 1. Ймовірно, що при його розробці метою була підготовка посібника з реалізації програм, зазначених у результаті 1.

Не є зрозумілим і зміст результатів 6 та 7. З ким будуть проводитись обміни візитами та хто надаватиме інформацію, навчально-методичні та дидактичні матеріали?



ТОЧНІСТЬ МОНІТОРИНГУ ТА ЗВІТНОСТІ ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ JSRSAP

Інструмент моніторингу. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів та План дій є комплексними документами, які охоплюють декілька секторів та рівнів, та в яких визначені система заходів та відповідних результатів, метою яких є досягнення цілком конкретних наслідків. Після того, як було розроблено інструмент моніторингу за підтримки Проєкту ЄС «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні» (попередник проєкту «Право-Justice»), від імені Міністерства юстиції України Директорат з питань стратегічного планування та європейської інтеграції було призначено інституційним координатором, відповідальним за моніторинг виконання трьох відповідних розділів JSRSAP, зокрема й Виду діяльності 11.4 «**Вдосконалення системи реабілітації та попередження злочинів шляхом створення служби пробації та застосування альтернативних видів покарань**». В інструменті моніторингу є усі дані, введені з 2017 року. Збором та введенням цих даних займалась команда експертів Міністерства Юстиції. З метою обґрунтування кількісних значень було додано окремий стовпчик для відповідних коментарів. Команда оцінювачів переконана, що, незважаючи на відсутність досвіду у питаннях пробації, експерти з моніторингу Міністерства юстиції володіли необхідним рівнем розуміння критеріїв реалізації стратегії та продемонстрували високий рівень професіоналізму у виконанні своїх обов'язків. Не викликає сумнівів і те, що їм вдалось створити хороші професійні відносини із зацікавленими сторонами процесу реалізації стратегії.

Ближче ознайомлення з даними щодо моніторингу допомогли виявити певні незначні неточності або, радше, неоднозначне їх тлумачення українськими партнерами. Місцями виникають питання щодо декомпозиції певних заходів на окремі контрольовані етапи.

Приклад

Вид діяльності 11.4.2. «Внесення змін до нормативно-правової бази та підзаконних актів для забезпечення діяльності служби пробації».

Захід 7 «Вивчення порядку функціонування підрозділів органу пробації в умовах реформи з децентралізації влади в Україні».

Напрямки діяльності, визначені для цього заходу:

- I. Створення переліку місцевих організацій, що надають послуги службі пробації
- II. Розробка та впровадження рекомендацій щодо співпраці із цими організаціями.
- III. Створення модельних центрів пробації
- IV. Подальше оцінювання ефективності роботи офісів пробації

Якщо перші два напрямки діяльності не викликають сумнівів, то внесення до цього переліку питання створення модельних центрів пробації могло б бути доцільним лише за умови, що ці центри будуть створені місцевими органами влади як приклад зростання напрямків співпраці в рамках процесу децентралізації. На практиці ж, модельні центри пробації – це результат співпраці з міжнародними партнерами. Четвертий напрямок діяльності краще підходить для заходу, що стосується системи підвищення ефективності служби пробації.

Більш важливе зауваження стосується проблеми директив щодо призначення покарань. Зі створенням служби пробації – нового окремого елементу галузі правосуддя в Україні – зростає необхідність в чітко сформульованих директивах, оскільки саме вони є важливим чинником у системі призначення правомірних та обґрунтованих покарань, особливо у тих випадках, де йдеться про вибір між позбавленням волі та альтернативними видами покарань. В інструменті моніторингу чітко вказана роль служби пробації: «Питання директив щодо призначення покарань не належить до компетенції служби пробації». Це твердження є вірним, але лише частково. Говорити про повноцінне створення, функціонування та потенційний вплив служби пробації на всю систему правосуддя можна буде лише після того, як будуть розроблені директиви щодо призначення покарань. Найімовірніше, для цього необхідне буде створення міжвідомчої робочої групи на чолі з представником Верховного Суду. Службі пробації (за активної або ж мовчазної підтримки Міністерства юстиції), безумовно, слід лобювати та виступати за розроблення директив. Врешті-решт, як кажуть, суть мистецтва менеджменту полягає у вмінні досягнути мети за допомогою людей або сторін, на яких у нас немає інструментів прямого впливу. Те саме стосується розробки практичних посібників і навчальних модулів для суддів.

В цілому можемо визначити точність моніторингу за допомогою інструменту на рівні 90-95%.

Паспорт реформи. Для документу JSRSAP було розроблено паспорт реформи, затверджений у березні 2017 року Колегією Міністерства юстиції України. Зважаючи на те, що він був розроблений на внутрішньому засіданні лише за участі національних представників, паспорт став результатом роботи більшою мірою національних партнерів з питань пробації та співробітників ДПтС, якщо порівнювати з ІМ для JSRSAP. За підтримки донорського проєкту та згідно з принципами управління, орієнтованого на результат, було розроблено систему контролю ефективності із очікуваними щорічними показниками. Моніторинг виконання паспорту було покладено на відповідні підрозділи та управління Державної установи «Центру пробації» та Державної кримінально-виконавчої служби. Керівництво служби пробації доручило функцію моніторингу спеціальному структурному підрозділу.

Паспорт реформи – це відповідний інструмент на основі методології RBM для моніторингу, який ще не має аналогів в історії пенітенціарної служби та служби пробації в Україні. Саме тому, використання підходу на основі RBM само по собі має велике значення у цій галузі.

З огляду на те, що пенітенціарна служба та служба пробації разом належать до кримінально-виконавчої функції держави, очевидним рішенням було створити єдиний паспорт реформ. В той же час, було створено окремі установи, що відповідають за ув'язнення та призначення альтернативних покарань, тому, логічним було б в майбутньому розробити дві окремі системи моніторингу для реформування цих служб. Навіть на цьому етапі розвитку відзначимо очевидні ретельність, точність та постійну роботу із збору даних щодо стану розвитку, що характеризують моніторинг у службі пробації.

При розробці паспортів наступного покоління варто було б не обмежуватись показниками лише ключових організаційних заходів та результатів та додати ряд важливих положень щодо розвитку потенціалу працівників.

Приклад:

Оперативна мета 4.3 «Усвідомлення суспільством ролі пенітенціарної системи та довіра до неї»



Завдання 4.3.1 «Розробка комунікаційної політики для пенітенціарної системи»

Вид діяльності 4.3.1.1 «Впровадження Стратегії зв'язків з громадськістю»

Показник: «Кількість підрозділів служби пробації, які інформують громадськість про свою роботу через ЗМІ та Інтернет».

Під час співбесіди з працівниками служби пробації з'ясувалося, що лише призначення співробітників з зовнішніх зв'язків в підрозділах саме по собі не є достатнім для вирішення питання комунікацій та PR. Ми виявили також потребу в навчанні більшої частини працівників основ роботи з громадськістю. Відповідно, слід передбачити додатковий показник – кількість співробітників служби пробації, які пройшли навчання – аби забезпечити кращу точність результатів моніторингу щодо досягнення поставлених цілей.

Порівнюючи з ІМ, також відзначимо, що в формі документу паспорту реформи слід додати стовпчик/колонку для зауважень чи пояснень.

Приклад:

Оперативна мета 1.3 «Надання ефективної підтримки правопорушникам, звільненим умовно-достроково»

Завдання 1.3.2 «Розробка механізмів підтримки правопорушників, звільнених умовно-достроково, та електронного моніторингу»

Вид діяльності 1.3.2.3 «Розробка механізму електронного моніторингу правопорушників, звільнених умовно-достроково».

Показник: «Розроблений механізм»

Стан процесу розробки механізму на 01.07.2019 – 30%. Питання: чому саме 30%, а не 40% чи 20%? Коротке пояснення можна було б внести в додаткову колонку для зауважень: «концепцію електронного моніторингу обговорено та затверджено». Такі пояснення допоможуть у роботі з попередньо малозрозумілими цифрами.

В цілому, точність інструменту моніторингу паспорту реформи щодо стану виконання реформи пенітенціарної галузі у сфері пробації може бути обчислена як 85-90%.

ДОСЯГНЕННЯ ВІДПОВІДНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ JSRSAP

На наш погляд, не можу бути жодних сумнівів щодо професіоналізму підходу усіх учасників процесу на рівні міністерства та вищого керівництва у реалізації Розділу 11.4 JSRSAP. Служба пробації наразі все ще на етапі впровадження, але підтримка численних донорів сприяє активному просуванню цього процесу. Ми вже висловили свої зауваження щодо досягнення результатів у рамках кожного пункту з 11.4.1 до 11.4.6. До них ми додали конкретні рекомендації щодо досягнення результатів у короткостроковій перспективі та узагальнені рекомендації щодо певних питань в середньостроковій перспективі. Складно виділити види діяльності, результати в яких є важливішим, ніж в інших, в першу чергу з огляду на існуючу між ними взаємозалежність. Однак ми б хотіли виділити два особливо важливі, на нашу думку, види:

Перший стосується потенціалу, знань та вмій персоналу (результати в пункті 11.4.4): суть ефективної роботи з реабілітації полягає в оцінюванні, залученні, розбудові відносин та здійсненні необхідного впливу професійним працівником служби пробації,

а точніше – соціальним працівником системи кримінального правосуддя. Для цього потрібен високий рівень вмінь щодо визначення ризиків, потреб, сильних і слабких сторін, а також щодо знаходження оптимальної рівноваги між питаннями реабілітації злочинця та захисту жертви, категорій жертв або громадськості загалом.

Другий стосується методів та використання підходу на основі об'єктивних показників до розробки інструментів оцінювання, реабілітаційних програм та інших видів діяльності (пункти 11.4.1, 11.4.5 та 11.4.6). Для цього необхідні ефективна інформаційна система даних щодо правопорушників; система забезпечення якості та потужності для вивчення та оцінювання застосованих методів.

Між цими двома видами діяльності простежується очевидний зв'язок, однак, задля зростання довіри до служби пробації серед громадськості та інших суб'єктів системи кримінального правосуддя та прийняття останніми належних рішень щодо призначення покарання або умовно-дострокового звільнення, необхідно забезпечити високий рівень професіоналізму усіх сторін та учасників в обох зазначених видах.

У наступному розділі по черзі розглянуто кожен вид діяльності.

Вид діяльності 11.4.1 Зменшення кількості покарань, пов'язаних із позбавленням волі та удосконалення нормативно-правової бази щодо призначення покарання

В цьому пункті визначено велику кількість заходів та результатів, тому, при оцінюванні ми розділили їх на дві групи:

Перша частина пункту 11.4.1 зосереджена на питанні принципів та методів діяльності служби пробації:

Основний захід: розробка Концепції розвитку служби пробації

Результат 1. Впровадження загальних принципів пробації із урахуванням потреб як суспільної безпеки, так і цілей реабілітації та соціальної інтеграції.

Можемо виділити численні підтвердження того, що Концепцію служби пробації було переглянуто та оновлено протягом цього періоду. Зокрема, закон «Про пробацію» 2015 року, відокремлення та перейменування служби у 2017 році⁷ та подальші зміни законодавчої та нормативно-правової бази – усе це є частиною поточної концептуальної основи. Досвід взаємодії з іншими суб'єктами системи кримінальної юстиції свідчить про те, що у повній мірі служба пробації може бути ефективною лише якщо вона в своїй діяльності покладатиметься на співпрацю з ними, особливо з судовою владою. Досвід взаємодії з іншими представниками громадськості свідчить про необхідність мобілізації значних ресурсів на місцевому рівні для досягнення цілей реабілітації та соціальної інтеграції.

Для реалізації сучасної повноцінної концепції необхідні подальші зусилля та зміни в багатьох напрямках. Зокрема:

Для служби пробації слід розробити більш детальну стратегію організаційного розвитку, яка виконувала б роль допоміжного документу для JSRSAP, мала за основу Паспорт, але була б спрямована на виконання його цілей повною мірою; та скласти відповідний План дій чи імплементації з визначеними основними етапами.

Для реалізації стратегічних цілей та завдань служби пробації необхідно розширити її

⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 655-р про утворення державної установи «Центр пробації»



статус у публічному праві до статусу повноцінного органу. Ці зміни мають також стосуватись частково бюджетного контролю, що дасть змогу приймати рішення щодо загального управління фінансовими ресурсами.

Вважаємо неприйнятним також той факт, що після чотирьох років роботи лише 50% рядового персоналу пройшли мінімальне необхідне навчання щодо методів реабілітації.

Окремим джерелом труднощів та проблем є непослідовний підхід до демілітаризації. На нашу думку, подальший планомірний розвиток та діяльність служби пробації жодним чином не є сумісним з існуванням дворівневої системи персоналу, що поєднує і військовослужбовців, і цивільних працівників. Для вирішення цих проблем необхідна надійна та справедлива стратегія управління персоналом із відповідним ресурсним забезпеченням.

Рекомендації

Короткострокові

1. Прискорити виконання навчальних програм для проходження всіма працівниками хоча б початкової підготовки з методів здійснення реабілітації, що є частиною загальних організаційних цілей реабілітації та соціальної інтеграції; а також нагляд та робота з менторами на місцях для подальшого навчання та розвитку мотивації.
2. Розробити внутрішню стратегію служби пробації, у якій було б відображено основні положення JSRSAP, але яка б належала службі в цілому та доповнювала б норми управління ефективністю.

Середньострокові

3. Переглянути статус та структуру служби пробації для створення організаційних норм, які відповідали б її зростаючій ролі та діяльності в системі кримінальної юстиції.
4. Впровадити за ініціативи відділу управління персоналом підходу до управління змінами щодо повної демілітаризації протягом 5-10 років з передбаченими обґрунтованими інструментами тимчасового захисту для тих працівників, чиї дохід або ж умови служби опиняться під загрозою.

Основний захід: Перегляд нормативно-правової бази з метою впровадження нагляду з боку органу пробації за особами, звільненими умовно-достроково

Результат 1. Внесено зміни до законодавства стосовно підстав умовно-дострокового звільнення.

Результати оцінювання

У законі України «Про пробацію», прийнятому Парламентом 5 лютого 2015 року, передбачені три види служб пробації: досудова, нагляд за правопорушниками за рішенням суду без позбавлення волі та пенітенціарна пробація для підготовки осіб, які відбувають покарання, до звільнення. За умови прийняття запропонованого законодавства, нагляд за правопорушниками, звільненими умовно-достроково, стане четвертим напрямком діяльності служби пробації. За задумом, метою цього є зменшення кількості повторних правопорушень, скоєних засудженими, які були звільнені умовно-достроково, надаючи їм допомогу та підтримку до моменту звільнення та під час їх реінтеграції в суспільстві. Чинним законодавством, як визначено в статті 81 Кримінального кодексу,

передбачено захід, який може бути застосований, «якщо засуджений сумлінною поведінкою і ставленням до праці довів своє виправлення»; таким чином, умови такого звільнення передбачають прийняття рішення на розсуд відповідальної особи, а, отже, незахищені від випадкових або й навмисних зловживань.

В Україні розвиток служби пробації характеризується новим юридичним тлумаченням поняття «умовно-дострокове звільнення», значення якого тепер ближче до того, як його розуміють в країнах Європи. Це нове юридичне значення більше не передбачає лише «звільнення» із подальшим наглядом, але охоплює також заходи, визначені на основі ризиків та потреб та орієнтовані на підтримку звільнених осіб. Ці заходи стосуються різних аспектів умовно-дострокового звільнення та були закріплені у двох законопроектах: №7337, зареєстрованого у Парламенті України 27 листопада 2017 року, та №10465 від 19 липня 2019 року. На жаль, законопроекти було вилучено з парламентської системи реєстрації. Тим не менш, у них були визначені нові підходи та бачення того, як попередньо має відбуватись умовне звільнення:

- а) засуджені автоматично набувають права подати запит про умовно-дострокове звільнення до суду через керівництво установи відбування покарань (з 2012 року також через адвоката) після фактичного відбуття відповідної частини строку покарання (пункт 3 статті 81 КК)
- б) згідно з умовами звільнення, має бути застосований інструмент оцінювання ризиків та потреб (ІОРП) та має бути наявний індивідуальний план роботи з суб'єктом пробації
- в) розширено перелік зобов'язань правопорушників, звільнених умовно-достроково, зокрема, додано участь у пробаційних програмах
- г) розширено ряд обов'язків органів пробації, що передбачають тепер не лише «контроль» та спостереження, але й нагляд та підтримку.

На жаль, жоден з цих законопроектів не було прийнято. Тим не менш, сам факт їх існування є свідченням руху до вдосконалення служби пробації.

Рекомендації

Короткострокові:

5. Переглянути та відредагувати текст відкликаних законопроектів та повторно подати їх на розгляд до Парламенту України для внесення необхідних змін до законів про пробацію та пенітенціарну службу, щоб забезпечити функціонування системи умовно-дострокового звільнення на основі, в першу чергу, оцінювання ризиків скоєння повторного правопорушення та/або ризиків заподіяння шкоди потерпілим, категорії потерпілих або громадськості загалом.
6. Розглянути в цих нових законах можливість автоматичної заміни певної останньої частини строку відбування покарання на дострокове звільнення із подальшим наглядом службою пробації та іншими зобов'язаннями для певних категорій менш тяжких злочинів, окрім випадків, коли у звіті про оцінювання ризиків зазначено про її неможливість.

Результат 3. Законодавчо визначено порядок функціонування комісій з умовно-дострокового звільнення (для неповнолітніх та дорослих).

Результати оцінювання



На відміну від деяких інших країн-членів Ради Європи, залишилось без розгляду питання щодо створення окремих комісій з умовно-дострокового звільнення для різних категорій засуджених: дорослих, неповнолітніх та інших. Справи про «умовно-дострокове звільнення» готуються педагогічною (для неповнолітніх) або дисциплінарною (для дорослих) радами в установах відбування покарань та розглядаються судами загальної юрисдикції першої інстанції під головуванням судді, що спеціалізується на кримінальних правопорушеннях.

Рекомендації

7. Дослідити практику умовно-дострокового звільнення в інших країнах та застосувати результати при підготовці подальших кроків

Результат 3. Впроваджено практику умовно-дострокового звільнення на початку строку відбування покарання на основі законодавчо визначеного порядку, послідовної судової практики та спеціальних програм підготовки до звільнення.

Результати оцінювання

Як ми вже зазначали вище в Оцінюванні результату 1, перш ніж можна буде зробити висновки щодо використання умовно-дострокового звільнення в послідовній судовій практиці, необхідно доопрацювати та вдосконалити законодавчу базу. Приклад неспроможності призначення такого звільнення за відсутності відповідної нормативної бази наведено в звіті за першу половину 2019 року, підготованому Департаментом соціально-виховної роботи ДКВСУ: за відповідний період процедуру дострокового звільнення було застосовано у справах 1975 засуджених. Це становить близько 30 відсотків від загальної кількості осіб, що мають право на дострокове звільнення. Складно класифікувати цей показник як високий чи низький без даних про стан справ на момент створення звіту та даних для порівняння з іншими країнами. Тим не менш, ширше використання процедури дострокового звільнення в пенітенціарній службі можливе, якщо будуть прийняті відповідні норми законодавства, які автоматично надаватимуть право на умовно-дострокове звільнення за таких умов: а) попередньо впроваджено інструмент оцінювання ризиків в установах виконання покарань; б) персонал установ пройшов відповідне навчання; в) засуджений, що розраховує на застосування процедури умовно-дострокового звільнення, завершив програму попередньої підготовки.

Розширення застосування процедури дострокового звільнення тісно пов'язане із запровадженням пенітенціарного виду пробації – програми заходів щодо підготовки засуджених до звільнення, чітко визначеної в Законі України «Про пробацію». Більшість опитаних в рамках нашого оцінювання осіб, як представників української сторони, так й іноземних партнерів, зазначили, що саме запровадження пенітенціарної пробації є чи найскладнішим завданням. Доповнюють цю картину численна кількість спільних обов'язків різних суб'єктів (наприклад, видача паспорта, визначення місця проживання та житлового приміщення, ознайомлення колишніх ув'язнених з їхніми правами та надання контактних даних організацій соціального захисту, виплати пенсії, медичного обслуговування, працевлаштування та пробації).

Станом на сьогодні вже ведеться запланована робота, наприклад, до програми Білоцерківського навчального центру ДКВСУ введено курси життєвих та комунікативних навичок, успішно організовано Першу національну конференцію з питань пенітенціарної пробації⁸, організації громадянського суспільства долучаються до роботи із засу-

8 Перша національна конференція з питань пенітенціарної пробації. 2-3 липня 2019 року. Київ.

дженими в установах відбування покарань. Адміністрація цих установ також докладає зусиль щодо видачі документів/паспортів, налагодження зв'язків з сім'ями та співпраці центрами зайнятості.

Ефективна підготовка до звільнення вимагає посилення співпраці та координації між низкою установ, зокрема, установ виконання покарань, служби пробації, Міністерства соціальної політики та Міністерства охорони здоров'я, ОГС та наглядових рад при обласних адміністраціях, які діють з 2004 року для забезпечення кращого моніторингу громадськістю діяльності кримінально-виконавчих органів. З цієї метою 2018 року Міністерствами юстиції, соціальної політики, охорони здоров'я та внутрішніх справ було видано відповідний наказ⁹. Однак межі між обов'язками різних органів все ще залишаються розмитими, а визначення – неоднозначними. Наприклад, Закон про пробацію передбачає початок процедури пенітенціарної пробації за 6 місяців до звільнення, в той час як нещодавній наказ про взаємодію установ визначає, що «підготовка» починається за три місяці до звільнення. Працівники служби пробації, з якими ми провели розмову, стверджують, що останній є допоміжним та переважно стосується питань зайнятості та житла. Цю ж функцію виконує і ДКВСУ, яка у своєму звіті за першу половину 2019 року зазначила, що за її допомогою було працевлаштовано 1861 засуджених; тоді як 4397 осіб (з 6639 звільнених) були зареєстровані в місцях постійного проживання. Міністерство соціальної політики України також виділило свою роль, відзначаючи збільшення відповідальності за звільнених осіб.

Нарешті, чітке розуміння того, що на практиці передбачатиме пенітенціарна пробація, коли вона буде застосована, хто буде її суб'єктами та які будуть їхні обов'язки, допоможе в першу саму звільненим особам, які в протилежному випадку можуть опинитися в ситуації невизначеності щодо подальшого життя. Тому, для цього складного процесу за участю багатьох сторін мають бути детально визначені структурований підхід, питання лідерства та кінцева відповідальність.

В теорії, основою пенітенціарної пробації має бути якісна соціально-психологічна робота протягом усього строку покарання. На жаль, якщо говорити про існуючі реабілітаційні та корекційні програми, реальність ближча до протилежного. На практиці діють «програми диференційованого впливу», які потребують цілковитого оновлення відповідно до європейських програмних підходів. Щоб забезпечити нормальний перехід осіб, звільнених умовно-достроково, від перебування в установах відбування покарань до життя в суспільстві під наглядом та з підтримкою служби пробації, доволі терміново необхідно розробити та впровадити базовий інструмент для реабілітації правопорушників та пов'язаного з цим навчання. Успішне запровадження пенітенціарної пробації в установах виконання покарань також сприятиме комунікації та співпраці ще під час перебування в цих установах та в перші важливі тижні процесу реінтеграції в суспільство після звільнення.

Команда оцінювачів також хотіла б поділитися одним спостереженням щодо подальшого розвитку пенітенціарної пробації. До співпраці з впровадження останньої Міністерство юстиції України залучило благодійну організацію «Free zone», підписавши Меморандум про взаєморозуміння щодо надання послуг. Цей меморандум та проведення Першої національної конференції з питань пробації, ініційованої та організованої лідерами «Free zone» за підтримки Глобального фонду боротьби зі СНІДом, туберку-

⁹ Наказ № 974/5/467/609/280 від 03 квітня 2018 «Про затвердження Порядку взаємодії установ виконання покарань, уповноважених органів з питань пробації та суб'єктів соціального патронажу під час підготовки до звільнення осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк»



льозом і малярією були спробами консолідувати зусилля всіх зацікавлених сторін та сформувавши єдиний підхід та моделі для використання в пенітенціарній пробації. Важко переоцінити всю важливість цього кроку. Водночас, це також можна трактувати як свідчення мовчазного визнання адміністрацією установ виконання покарань того факту, що сучасні вміння з реабілітації правопорушників зосереджені поза межами цих установ та давно випереджають ту основу, якою володіє їх персонал; це також є свідчення відсутності програм реабілітації та підготовки до звільнення. В більш досконалих системах усталеною практикою є аутсорсинг, однак на даний момент спершу потрібно закласти концептуальну основу системи реабілітації правопорушників в установах виконання покарань, розробити її компоненти та визначити бачення і стандарти діяльності; управління та контроль над цим процесом в першу чергу має здійснювати відповідальний орган, в той же час користуючись активною підтримкою інших ключових акторів.

За словами заступника міністра, ширшому використанню процедури дострокового звільнення може сприяти запровадження електронного моніторингу. З цією метою нещодавно була доопрацьовано відповідну концепцію та плануються зміни до законодавства (до статті 395 КК) до кінця 2019 року.

Рекомендації

Короткострокові

8. Сформувати у Департаменті соціально-психологічної роботи ДВКСУ стратегічний підхід до пенітенціарної пробації та умовно-дострокового звільнення та організувати систему підготовки до звільнення згідно з найкращими європейськими практиками; уточнити ролі відповідальних осіб та вибудувати оптимальну структуру процесів (спільно з Рекомендацією 5)
9. Розробити інструмент реабілітації правопорушників для використання при пенітенціарній пробації з відповідними оцінюванням ризиків та потреб, інструментами планування відбування покарань та програмами реабілітації, а також план його виконання з визначеними основними етапами та ключовими показниками.

У другій частині пункту 11.4.1 заходи та результати зосереджені на суді та суддях:

Заходи:

- Розробка методичних рекомендацій щодо визначення міри покарання
- Ширша свобода розсуду для суддів
- Перегляд повноважень суддів з метою надати органу пробації обов'язкового характеру
- Свобода розсуду для суддів при прийнятті рішень щодо громадських робіт та додаткових зобов'язань у випадках порушення умов відбування альтернативних видів покарання

Результати

- Розширено список обов'язкових заходів, які застосовуються в рамках пробації, зокрема, громадські роботи.
- Суддям забезпечено право на власний розсуд призначати громадські роботи або інші обов'язкові заходи у разі порушення умов відбування альтернативних видів покарання.

- Розроблено, запроваджено та переглянуто засади реабілітації та соціальної інтеграції окремих категорій осіб, зокрема, правопорушників, ув'язнених осіб, колишніх ув'язнених. Внесені зміни до Кримінального кодексу України, які зобов'язують ці категорії осіб виконувати відповідні програми¹⁰.

Результати оцінювання

Як показав досвід, діяльність українських державних органів зосереджувалась на постійній розробці нормативно-правових актів (чи, радше, їх нагромадженні), результатом чого є непослідовне законодавство, численні значні поправки до законів та, на жаль, застарілі, але все ще чинні норми. Водночас, дається взнаки відсутність простих директив та посібників з передового досвіду для працівників. Щодо суддів, остання спроба запровадити щось, що хоча б нагадувало «директиви щодо призначення покарання», датується Постановою Пленуму Верховного Суду України про практику призначення судами кримінального покарання від 24 жовтня 2003 року¹¹. Останню було розроблено ще до створення служби пробації, тим не менш, вона і надалі є доволі ефективним документом, хоча й занадто загальним, щоб використовуватись у справах, в яких може бути призначене покарання без позбавлення волі. Тому, чинні директиви щодо призначення покарань наразі не можуть слугувати основною для подальшого розвитку служби пробації. Принципи призначення покарань суддями та свобода їх розсуду все ще визначаються Кримінальним, Кримінально-процесуальним та Кримінально-виконавчим кодексами з останніми поправками.

Аналіз судової статистики за 2017-й та 2018-й роки¹² свідчить про такі тенденції в призначення покарань:

Вид покарання	2017-й рік	2018-й рік
Ув'язнення	21.2%	18.7%
Обмеження свободи	1.4%	1.2%
Арешт	3.6%	3.5%
Виправні роботи	7%	6%
Штраф	24.3%	27%
Умовне засудження (з пробацією)	42.8%	43.3%

З цього випливає, що суди призначають пробацію у 4-х з 10-ти справ. Подальший аналіз даних дозволить з'ясувати чи серйозність покарання та вибір на користь ув'язнення залежать від положень законодавства чи визначається на власний розсуд окремих суддів. Відзначимо потенціал для ширшого застосування виправних робіт як покарання.

Рекомендації:

10. Міністерству юстиції необхідно проаналізувати можливі варіанти для укладення директив щодо призначення покарання для покращення цієї процедури; серед ключових зацікавлених сторін, зокрема, Верховний суд та служба пробації; та розглянути нові варіанти призначення покарань.

¹⁰ Оцінювання цього результату наведено в розділі про пункт 11.4.6

¹¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007700-03/ed20031024>

¹² <http://court.gov.ua>



Ключові заходи

Розробка, поширення і регулярне оновлення практичних посібників і навчальних модулів для суддів та інших учасників щодо засад пробації та інституційної розбудови органу пробації

Результати оцінювання

Служба пробації продовжує цілеспрямовану роботу в інституційному полі для залучення інших важливих учасників та створення, власне, комплексного інституту пробації в системі кримінального правосуддя (що об'єднує суди, прокурорів, адвокатів, установи виконання покарань, службу пробації, місцеві громади та місцеві ради та адміністрації). Це доволі тривалий процес, і потрібно ще виконати чимало заходів для того, щоб здобути підтримку для пробації серед представників інших професійних кіл. Спочатку пріоритетним форматом співпраці були круглі столи та інформаційні сесії, але з часом переважно стали проводитись спільні навчальні заходи з підвищення рівня знань та навичок за участі суддів та прокурорів, які переважно фінансувались міжнародними проектами, такими як EDGE, Проєкт ЄС «Право-Justice», MATRA, NORLAU.

У 2019 році, після декількох лише частково успішних спроб змістовного залучення за підтримки донорів, Національна школа суддів в'єршт-решт почала переговори зі службою пробації щодо більш систематичної співпраці, внаслідок чого було підписано договір між двома установами. Результатом стало ознайомлення близько 370 нових членів суддівського корпусу з підходами, методами та інструментами пробації, акцентуючи увагу на нових видах покарань для правопорушників. Аналогічним чином, до Національної академії прокуратури було запрошено експертів з пробації. Окрім цього, було організовано декілька додаткових заходів: проведено показ спеціального навчального відео щодо використання досудової доповіді та фільму з інтерв'ю керівника служби пробації в Білоцерківському навчальному центрі, а також надано інформацію про нововведення у наборі інструментів пробації для інших учасників. В тому ж Білоцерківському навчальному центрі наразі виконується переформатування дистанційного курсу для працівників служби пробації для створення програм онлайн-навчання для суддів.

Складність процесу консолідації діяльності усіх інститутів системи кримінального правосуддя свідчить про необхідність подальшої допомоги донорами у формуванні порядку денного та фінансуванні спільних конференцій, тренінгів та семінарів для різних зацікавлених сторін, як національних, так і міжнародних.

Рекомендації:

Короткострокові

11. Продовжувати розробку навчальних модулів та каналів комунікації та організувати обговорення підходів щодо реабілітації та управління ризиками для потреб усіх зацікавлених сторін системи кримінального правосуддя.

Середньострокові

12. Створити засоби для регулярного діалогу та зворотного зв'язку на місцевому рівні з судовою владою щодо партнерського підходу до ефективного попередження правопорушень

11.4.2 Внесення змін до нормативно-правової бази та підзаконних актів для забезпечення діяльності служби пробації

У цьому пункті визначено 10 заходів та 18 результатів. Цей вид діяльності є найваж-

лівішим для питання створення життєздатної сучасної системи пробації, яка могла б впливати на всю систему кримінального правосуддя та зважаючи на значення результатів її рішень.

Перші три заходи стосуються основних питань організаційного розвитку:

Ключові заходи:

- Виконання Робочого плану, визначення мети Концепції з зазначенням коротко-, середньо-, та довготермінових цілей та завдань; створення системи моніторингу та оцінювання; визначення заходів, відповідальних за реалізацію, термінів виконання, очікуваних результатів та показників ефективності
- Розробка організаційної структури органу пробації та визначення статусу підрозділів органу
- Розроблення бізнес-плану для визначення фінансових потреб служби пробації та доступних джерел фінансування

Для цих заходів передбачені відповідні очікувані результати:

Результати

- Розроблено організаційну структуру національного органу пробації, а також установ та підрозділів, що входять до її складу, визначено їх обов'язки та повноваження.
- Визначено статус підрозділів, відповідальних за пробацію, у складі Державної пенітенціарної служби України.
- Застосовується підхід на основі об'єктивних показників при визначенні потреб та плануванні необхідної фінансової та технічної підтримки пробації.

Результати оцінювання

Вищезазначені заходи та результати викликали значну зацікавленість Міністерства юстиції та вищого керівництва, відповідального за пробацію; вони також привернули увагу та дозволили залучити ресурси та підтримку парламенту, донорів та певних частин громадянського суспільства.

На організаційному рівні створену чітку повноцінну структуру та розроблено документи, що визначають повноваження та обов'язки відповідно до Закону про пробацію. Вже прийнято, якщо не всі, то більшість необхідних нормативно-правових актів для підтримки Закону про пробацію, зокрема, накази щодо процедурного аспекту управління персоналом: розроблено чіткі посадові інструкції, в юридичних документах визначено повноваження та обов'язки посадових осіб. Розроблено чітку організаційно структуру, визначено правовий статус та функції підрозділів служби пробації. Інформацію щодо останнього можна легко знайти на сайті служби, оскільки доступ до неї відкритий як для внутрішнього користування, так і для всіх зацікавлених сторін поза установою¹³.

Наразі служба має доволі слабкий статус Центру пробації. Відповідно, вона не є ані органом, ані управлінням державної служби. Одним з наслідків цього є складність процесу планування фінансової підтримки пробації. Згідно з існуючим порядком, Служба пробації не має власного бюджету та фінансується напряму Міністерством юстиції. Цей процес ґрунтується не на прогнозуваннях Центру пробації, а на даних щодо попередніх років із щорічним збільшенням (приблизно 10% на рік в період, який охоплює

13 <http://www.probation.gov.ua>



JSRPAP). Тому, розподіл фінансування відбувається лише після того, як його було виділено; як наслідок, виходить, що фінансується безпосередньо діяльність служби пробації, без урахування конкретного плану цієї діяльності.

У 2018 році служба подала запит на отримання 1-го мільярду 40-ка мільйонів гривень, виділено ж було близько 50% цієї суми. Як це є типовим для будь-якої служби пробації, лівова частка бюджету йде на зарплату для персоналу. Така ситуація, коли рівень фінансування загалом значно нижчий, ніж необхідно для хоча б мінімального розвитку та вдосконалення, є характерною не лише для пробації або Міністерства юстиції. З цією проблемою стикаються більшість урядових відомств в Україні. Тим не менш, якщо б вдалось зміцнити організаційний статус служби та надати їй повний контроль над бюджетом, став би можливим розподіл коштів відповідно до потреб діяльності та пріоритетних очікуваних результатів. Це, у свою чергу, може стати чинником подальшої децентралізації, внаслідок чого регіони отримують частину контролю над бюджетом та, відповідно, певну свободу розподілу коштів, зокрема, й через взаємовигідне фінансове партнерство з органами місцевого самоврядування та ОГС. Крім того, разом з державним фінансуванням служби пробації відзначимо й роль міжнародними внесків матеріальної та технічної допомоги (наприклад, від EDGE, Проєкту ЄС «Право-Justice», MATRA, NORLAU, USAID).

Структурна організація підрозділів служби пробації на районному рівні передбачає, що вони створюються окремо від Адміністрації установ відбування покарань та Міністерства внутрішніх справ. У 2015 році близько 65% офісів служби пробації діяли в тих же приміщеннях, що й офіси поліції, тоді як сьогодні ця цифра становить лише 2%. Таке відмежування від поліції не було окремим результатом, але тим не менш має символічне значення на діяльність та розвиток служби пробації, а також на те, як її сприймають правопорушники та суспільство загалом.

Технічно, перших двох результатів – діючої організаційної структури та чіткого статусу підрозділів – уже досягнуто; хоча й в не в такому вигляді, як передбачено в JSRSAP. У середньостроковій перспективі, слід виконати оцінювання ефективності чинної структури системи пробації, особливо щодо кількості діючих підрозділів.

Сьогодні, службу пробації очолює Державна установа «Центр пробації» (ДУ «ЦП»). В регіонах управління діяльністю здійснюють 24 відділення, а практичну реалізацію пробації виконують 560 районних підрозділів, в яких працюють 3440 осіб. Певні труднощі щодо організації та координації діяльності служби для забезпечення узгодженості та якості пробації виникають через те, що її структура об'єднує 560 місцевих керівників, 24 регіональних та одну центральну ланку. 3440 працівників на 560 підрозділів означає, що в середньому кожен підрозділ має 6 працівників. На практиці ж маємо великі офіси в містах з набагато більшим штатом та невеликі офіси в селах, де працюють лише одна або дві людини.

Рекомендації:

Середньострокові:

13. Перейти від парадигми «Інститут пробації існує» (розроблено організаційну структуру національного органу пробації) до «Створено ефективний та дієвий інститут пробації». Для цього необхідно провести аналіз зростаючої ролі пробації в системі правосуддя та відповідний функціональний огляд структури на всіх рівнях. Останній може бути виконаний за підтримки міжнародних експертів та має передбачати, серед іншого, вивчення варіантів статусу та структури служ-

би пробації з урахуванням різних моделей в світовій практиці, зокрема, використання офісів, проведення інтерв'ю та групових занять в приміщеннях спільного користування, наприклад, у будівлях у спільній власності, що уможливить ефективніше досягнення оперативних цілей.

14. Наразі застосування підходу на основі об'єктивних показників до планування пробаційної діяльності та необхідного бюджету не є можливим, якщо врахувати невідомість щодо обсягу виділеного державного фінансування. Питання забезпечення робочих потреб можливо вирішити за допомогою ретельного планування фінансової та матеріальної допомоги міжнародних донорів. З цією метою в останньому кварталі кожного року ДУ «ЦП» має скликати координаційне засідання донорів з питань пробації. На цьому засіданні можуть бути досліджені інституційні пріоритети на наступний рік або, за можливості, в середньостроковій перспективі. Зі свого боку, це уможливить кращу координацію пріоритетів донорів та, де це можливо, їх узгодження з національними пріоритетами в сфері пробації.

Решта сім ключових заходів та результатів цього виду діяльності стосуються вимог щодо організації структури для створення ефективної та надійної служби пробації.

Ключові заходи:

- Створення у підрозділах ДПтС офісів пробації з відповідною технічною базою
- Впровадження Інформаційної стратегії, яка визначатиме порядок отримання та захисту персональних даних правопорушників, порядок зберігання даних та міжвідомчий обмін інформацією. Пілотний проект в рамках впровадження Інформаційної стратегії
- Створення державної бази даних/реєстру для роботи із правопорушниками, зокрема й для проведення оцінки ризиків
- Вивчення порядку функціонування підрозділів органу пробації в умовах реформи з децентралізації влади в Україні
- Проведення опитування громадської думки щодо якості роботи органу пробації
- Розробка стратегії зв'язків з громадськістю; створення сайту про пробацію в Україні; проведення інформаційних акцій
- Підписання угод про співпрацю зі службами пробації інших країн

Результати

Для цих заходів визначені такі очікувані результати:

- Окремо від приміщень правоохоронних органів та пенітенціарних установ обладнано приміщення підрозділів служби пробації (кімната для проведення індивідуальних бесід, телефонний зв'язок, комп'ютерна техніка), які відповідають законодавчо закріпленим вимогам
- Визначено потреби в ІТ-забезпеченні, підготовлено перелік необхідного програмного забезпечення та розроблено бізнес-план
- Підписано міжвідомчі угоди (акти) щодо об'єму та категорій даних стосовно суб'єктів пробації, які передаються як за погодженням, так і без
- Підрозділи органу пробації забезпечені технічним обладнанням; розроблено пілотне програмне забезпечення та складено перелік змін до законодавства та нормативних актів щодо використання персональних даних та нового програмно-



го забезпечення (ПЗ).

- Впроваджено практичне та ефективне застосування ПЗ, зокрема базову систему індивідуальної роботи зі справами, а також базу даних результатів оцінки ризиків та потреб
- Підвищено сумісність інформаційної системи органу пробації та інформаційних систем інших установ галузі (ДПтС, прокуратура, суди, судові виконавці) та правоохоронних органів (слідчих органів, міграційної та прикордонної служб, служби безпеки)
- Наукові установи ДПтС проводять регулярний аналіз результатів оцінки потреб і ризиків порушників щодо яких здійснюється нагляд, надають методичні рекомендації з урахуванням узагальненої інформації
- - Вивчено громадську думку щодо необхідності залучення місцевих громад для сприяння роботі з суб'єктами пробації
- Залучено органи місцевого самоврядування до створення та функціонування установ пробації
- Створено систему інформування місцевих громад та органів державної влади про діяльність та розвиток системи пробації
- Сформовано громадську думку щодо впливу результатів діяльності служби пробації на безпеку суспільства
- Проведено інформаційні акції, спрямовані на інформування суспільства про мету та перспективи розвитку пробації в Україні, налагоджено співпрацю з місцевими та центральними ЗМІ
- Встановлено зв'язки зі службами пробації країн ЄС та сусідніх держав
- Створено систему он-лайн опитування для оцінювання рівня задоволеності осіб діяльністю служби пробації

Результати оцінювання

В останні роки під час впровадження JSRSAP було досягнуто усіх вищезазначених результатів; однак ступінь досягнення кожного є різним.

Належні офісні приміщення

Технічний стан офісів досить незадовільний та, загалом, далекий від рівня, необхідного для здійснення пробації. Ми зауважили, що в Центральному офісі, а також в Білоцерківському офісі пробації працівники використовують власні меблі, комп'ютери та інші канцелярські засоби. Така ж ситуація простежується інших місцях. Лише 15% працівників використовують комп'ютери, надані державою; 85% працюють із власними. Це створює проблеми не лише з точки зору логістики, але також стосується питань, пов'язаних із захистом даних та безпекою офіційної інформації.

Два місцевих офіси пробації (у Харкові та Білій Церкві) слугуватимуть моделями після інвестування в них коштів міжнародних донорів. Однак, з огляду на згадані вище критичні проблеми фінансування, аналогічні заходи, хоча, безсумнівно, надзвичайно потрібні, навряд чи можуть бути здійснені або впроваджені на національному рівні з використанням державних коштів у найближчому майбутньому. Тому, по суті, це доволі безперспективний підхід. Ми розуміємо, що ринкова ціна офісних приміщень набагато вища за ресурс, наданий урядом (МЮ); це підкреслює складність придбання офісних приміщень, які відповідають потребам діяльності служби. Варто відзначити, що Біло-

церківський офіс було створено за партнерства з органами місцевого самоврядування, що відповідає одному з перелічених вище результатів та може слугувати практичним рішенням для інших підрозділів (див. Рекомендацію 13).

У центрів пробації в регіонах наразі відсутній контроль над бюджетом. Це може гальмувати впровадження на місцях інноваційних рішень та перешкоджати залученню партнерів для придбання доступних офісних приміщень та обладнання належного рівня.

Варто зауважити, що передача повноважень щодо прийняття рішень та фінансового контролю в інших галузях були ключовою характеристикою державного управління з 2014 року після прийняття відповідного розпорядження Кабінетом Міністрів¹⁴. Останній крок заклав основу процесу децентралізації влади в Україні. До липня 2019 року було створено 924 об'єднані громади, а фінансова децентралізація призвела до зростання статей витрат місцевих бюджетів, сформованих з місцевих податків, що більше відповідали місцевим потребам. Наприклад, у 2018 році частка місцевих податків та зборів у місцевих бюджетах становила 26,1% порівняно з лише 0,7% у 2014 році¹⁵.

В контексті делегування повноважень щодо політичних рішень місцевим жителям сіл та органам влади, об'єднані фінансові ресурси можуть бути використані на реалізацію погоджених стратегій місцевого оновлення з підвищенням рівня громадської безпеки та попередження злочинності. Цим підходом може бути передбачено спільне фінансування досягнення цілей пробації – попередження скоєння повторних правопорушень. Безперечним та очевидним є те, що основою успішної служби пробації є постійна тісна співпраця на місцевому рівні з іншими урядовими відомствами та місцевими органами влади. Цільові програми останніх для реалізації конкретних потреб місцевих громадян можуть слугувати джерелом фінансування пробації тих осіб, які є в першу чергу місцевими жителями. Методичні рекомендації донорів щодо визначення цільової аудиторії таких програм та їх виконання були надані всім офісам пробації в Україні. 29 з них беруть участь у реалізації регіональних цільових програм у 14 областях України із загальним бюджетом 2 000 000 грн. 315 офісів пробації, які становлять 55% від їх загальної кількості, взаємодіють з державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у пошуку джерел фінансування та варіантів співпраці для суб'єктів пробації. Приклади, які ми проаналізували, свідчать про існування ряду окремих рівнів співпраці між місцевими офісами пробації, ОГС та органами місцевого самоврядування та демонструють різні рівні залучення та досягнень результатів. Серед цих прикладів, зокрема, (i) надання психологічних консультацій неповнолітнім; (ii) забезпечення житлом жертв домашнього насильства з дітьми; (iii) проєкт вирішення питання житла для безпритульних суб'єктів пробації за співпраці з органами місцевого самоврядування. Передача повноважень також має результати для діяльності НУО: за даними полтавської благодійної організації «Світло надії», 45% її щорічного бюджету фінансуються державним та місцевим бюджетами.

Децентралізація уможливила більший контроль органів місцевого самоврядування та місцевих рад над процесами в їх містах чи селах. Тепер, покарання у вигляді виправних робіт широко сприймається як «діяльність на благо громади», яка робить довкілля чистішим, більш екологічним чи затишнішим. Такі заходи, як колективне прибирання вулиць, організовані в рамках інформаційної кампанії щодо пробації, виявилися дуже ефективними та мають величезний потенціал не лише для формування громадської думки, але й для наглядної демонстрації суддям цінності альтернативних покарань

14 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року №333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»

15 <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/434/10.07.2019.ENG.pdf>



як для суб'єктів пробації, так і для самої громади. Для досягнення своїх цілей Центр пробації розробив алгоритм взаємодії з місцевою владою¹⁶. Він передбачає регулярне оновлення інформації про діяльність служби пробації на онлайн-ресурсах органів місцевої влади та місцевого самоврядування, та, зокрема, й об'єднаних територіальних громад. Крім того, згідно з директивою, рекомендується розміщення оновлень на дошках оголошень в судах, відділах правоохоронних органів, регіональних центрах надання безоплатної правової допомоги, в приміщеннях органів місцевого самоврядування та центрах надання соціальних послуг, ювенальних центрах пробації, регіональних центрах зайнятості, установах відбування покарань та попереднього ув'язнення, організаціях громадянського суспільства та релігійних організаціях. Для зручності застосування, до директиви було додано шаблони та зразки інформації про мету, функції, види пробації, адреси офісів пробації та їх контактні дані.

Державна база даних для роботи з правопорушниками та відповідні результати

Необхідність впровадження бази даних для отримання інформації щодо роботи з правопорушниками, визначення ефективності застосовуваних методів та аналізу робочого навантаження служби пробації була підтримана усіма зацікавленими сторонами. Спершу КВІ, а потім служба пробації, без особливого успіху намагались розробити власну систему. У 2018 році було прийнято рішення про виконання цього завдання за допомогою залучення ДП «НАІС», яке відповідає за ведення усіх баз даних та розробку програмного забезпечення МЮ. До процесу також активно долучились донори. Визначення переліку необхідного програмного забезпечення та його розробка були виконані згідно з графіком, встановленим НАІС. Однак з огляду на порівняно низький рівень інвестицій у закупівлю необхідного обладнання для ефективної роботи системи, існує ймовірність затримки її повноцінного впровадження протягом розумного періоду часу.

Потреби в ІТ-забезпеченні було визначено, програмне забезпечення було розроблено відповідно до підготовленого переліку та проведено ряд обмежених тестувань. Було розроблено плани тестування та пілотного використання програмного забезпечення, а також розглянуто заходи, які мають бути виконані до повномасштабного впровадження системи. Цілком імовірно, що час, необхідний для впровадження системи, залежатиме в першу чергу від закупівлі достатньої кількості ІТ-обладнання. Необхідно також перевірити стан нормативно-правової бази щодо використання Єдиного реєстру, зокрема, відповідність вимогам щодо захисту даних.

Хоча про необхідність зв'язку Єдиного реєстру справ з іншими інформаційними системами зазначали і представники служби пробації, і розробники з НАІС, у фінальній версії програмного забезпечення ця функція відсутня.

Повноцінна робота Єдиного реєстру по всій країні буде можливою лише через певний час. Як вже зазначалось, ключовим фактором, від якого це залежить, є забезпечення ІТ-обладнанням, хоча на це також впливатимуть темпи навчання персоналу. Згідно з запропонованим планом, який передбачає поступове впровадження реєстру в окремих регіонах один за одним після успішного запуску пілотної версії, такий спосіб впровадження буде розпочато в травні 2020 року, а сам процес триватиме декілька років.

Якщо такі прогнози стосовно графіку справдяться, це призведе до обмеженості даних для аналізу, а запуск повноцінної бази даних буде відкладено на декілька років.

Формування громадської думки

¹⁶ Директива ДУ «Центр пробації» №26/15/-Ян-19 від 08 січня 2019 року «Про оновлення інформації»

Основною умовою створення та розвитку потенціалу нової державної служби є підтримка та довіра до неї її суб'єктів, рядових громадян, інших зацікавлених сторін та державних установ, та, зокрема, органів місцевої влади, якщо говорити про підрозділи служби місцевого рівня. У 2017 та 2019 роках, міжнародними донорами створення служби пробації було проведено два опитування громадської думки. Результати говорять про певну позитивну динаміку, але водночас і про наявність окремих стійких проблем, що існують і дотепер.

У 2017 році загальна кількість простих громадян, яким було відомо про службу пробації, становила 62% опитаних. До 2019 року ця цифра зросла до 87%. Ключова відмінність у сприйнятті полягає в тому, що у 2017 році 72% опитаних вважали, що служба пробації може функціонувати самостійно (без підтримки та допомоги органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства). До 2019 року цей показник знизився до 19%. З іншого боку, загальний рівень довіри до служби серед співробітників центрів зайнятості, центрів з надання безоплатної правової допомоги, медичних закладів, управлінь національної поліції та освіти, міських та сільських рад збільшився з 43% у 2017 році до 89% у 2019 році. Таким чином, можна стверджувати, що пробація, а радше реабілітація та реінтеграція правопорушників, зараз широко сприймається як спільне завдання для всієї громадськості, яке потребує мобілізації різноманітних ресурсів на місцевому рівні.

Опитування також досліджувало думку суб'єктів пробації. За його результатами, 90% опитаних вважали, що служба пробації відрізняється за метою та принципами діяльності від свого попередника (КВІ). Відсоток опитаних суб'єктів пробації, які вважають, що служба надає підтримку та допомогу, або послуги реабілітації, все ще нижче 50%, однак 60% суб'єктів висловили переконання, що їх особистий куратор намагається допомогти їм знайти рішення їх життєвих проблем, а 89% висловили довіру до персоналу служби пробації. Дані опитування та порівняння за короткий проміжок часу свідчать про швидку зміну думки громадськості та суб'єктів пробації. Значне покращення сприйняття та розуміння мети, ролі та функцій нового інституту пробації багато в чому завдячує діяльності відділу зі зв'язків з громадськістю служби.

Зв'язки з громадськістю

Незважаючи на досягнуті останнім часом успіхи, громадськість все ще не усвідомлює серйозності та значення ролі служби пробації як чинника безпеки суспільства. Необхідно докладати ще більше зусиль для завоювання прихильності населення. Це завдання занадто складне, щоб бути виконаним інститутом пробації самостійно. Для цього необхідні поступова еволюція та зміна настроїв всього суспільства.

За рекомендаціями донорів було розроблено Базову концепцію комунікаційної політики в рамках пробації. Одразу ж було розроблено відповідний план дій та проведено численні навчальні заходи за підтримки всіх міжнародних партнерських проєктів. Метою цього було визнання ведення інформаційної діяльності важливим професійним обов'язком, створення посад представників зі зв'язків з громадськістю та підвищення їх кваліфікації та вмінь з комунікаційної роботи; виготовлення та розповсюдження буклетів та флаєрів, уніфікація каналів комунікації зацікавлених сторін та проведення соціальних та медіа-кампаній. Було створено підрозділ з питань комунікації та інформаційної підтримки, а також визначено контактну особу для комунікації у кожному підрозділі та офісі служби пробації. Створено веб-сайт та сторінку служби у мережі Facebook¹⁷.

¹⁷ Веб-сайт: www.probation.gov.ua Сторінка у Facebook: facebook.com/probation.ua (Створено також сторінки у Facebook регіональних офісів).



Всього лише за 2018 рік служба пробації здійснила 5300 публікацій в Інтернеті, оприлюднила 687 повідомлень у друкованих ЗМІ, організувала трансляцію 124 відеоматеріалів та 101 повідомлення на радіо. До впливу національних ЗМІ та мереж долучились також інформаційні кампанії на місцях.

Обмін інформацією: служби пробації інших країн

У 2016 році було підписано Меморандум про взаєморозуміння та співпрацю з Департаментом виправних служб Норвегії. Також було встановлено численні зв'язки із службами пробації та персоналом з Латвії, Хорватії, Нідерландів, Румунії, Великої Британії та інших європейських країн. До обміну інформацією було залучено і країни Північної Америки.

У 2019 році ДУ «ЦП» вперше стала членом Конфедерації європейської пробації (КЄП), що є єдиною такою організацією в Європі. Членство України буде офіційно підтверджено на Генеральній Асамблеї КЄП в жовтні 2019 року. У тому ж році делегація ДУ «ЦП» разом з одним з міжнародних донорів взяли участь у Міжнародній конференції з альтернатив ув'язненню людей, які вживають наркотики, та усунення кримінальних санкцій за вживання наркотиків, підготувавши спільний виступ разом із представником Румунської служби пробації на тему впровадження виправних робіт (неоплаченої праці).

Таким чином, можемо стверджувати про досягнення повною мірою результату, що стосується обміну інформацією між службою пробації України та відповідними органами інших країн, з огляду на активну діяльність відділу міжнародного співробітництва ДУ «ЦП» у цій галузі.

Рекомендації:

Короткострокові

15. Виконати перегляд термінів впровадження робочої бази даних щодо правопорушників, зважаючи на всю важливість її функціонування для підтримки електронної системи управління справами та забезпечення управлінської інформації для служби пробації.

Середньострокові

16. Щодо рекомендації № 13: функціональний огляд усієї структури служби також повинен передбачити питання управління бюджетом та способів делегації повноважень регіонам щодо частин бюджету для місцевих витрат та заохочення співпраці з іншими суб'єктами, зокрема, щодо можливості для спільного використання приміщень
17. Окрім даних для аналізу, отриманих за допомогою ІТ-систем, зосередитись на створенні інструменту дослідження та оцінювання, щоб дасть змогу з'ясувати, використовуючи кількісний та якісний аналіз, які саме рішення призводять до зменшення кількості повторно скоєних правопорушень. Чинником виконання цієї рекомендації може стати співпраця з університетами та зовнішніми науково-дослідними установами
18. Переглянути та доопрацювати стратегію комунікації та зв'язків з громадськістю. Окрім цього, розробити стратегію внутрішньої комунікації та управління інформаційною діяльністю, щоб забезпечити ознайомлення персоналу з останніми досягненнями у сфері їх діяльності.

11.4.3 Розширення інституційної спроможності недержавного сектору



у пробаційній діяльності

Для цього виду діяльності передбачено чотири заходи та п'ять відповідних результатів. Його важливість впливає з того, що у ньому засвідчено саму суть пробаційної діяльності: робота із засудженими правопорушниками в місцевих громадах. Тому, необхідною є активна підтримка пробації цими громадами, беручи до уваги основну мету – попередження скоєння повторних правопорушень. А отже, для такого напрямку співпраці потрібні окремі механізми та нормативна база.

Ключові заходи

- Розробка механізму залучення недержавного сектору до розбудови волонтерського руху у пробації України, включаючи залучення для підготовки необхідних змін до законодавства та навчання
- Перегляд нормативно-правової бази щодо приватно-державного партнерства. Розробка положень щодо отримання органом пробації послуг від організацій недержавного сектору
- Підготовка порядку акредитації програм для неповнолітніх
- Оцінка пілотних моделей центрів відвідування для неповнолітніх щодо їх впровадження на державному рівні.
- Результати
- Розроблено державний та регіональні плани, які включають в себе фінансове планування і питання матеріально-технічного та фінансового забезпечення .
- Регулярно проводяться громадські обговорення питання розвитку та змісту волонтерства у службі пробації (цільові зустрічі з представниками недержавного сектору, заходи інформаційного характеру) на основі міжнародного досвіду
- Затверджено правила державних закупівель послуг від організацій недержавного сектору для виконання завдань пробації, а також стимулювання (надання податкових пільг) організацій недержавного сектору з метою їх залучення до реабілітації, ресоціалізації та реінтеграції у пілотних регіонах
- Створено центри та низку програм для неповнолітніх, включаючи програми з управління гнівом, керування емоціями, життєві навички та когнітивно-поведінкову терапію
- Залучено найактивніших і найдосвідченіших представників недержавного сектору до розробки пропозицій до основних положень про волонтерство в органах пробації.

Результати оцінювання

Організації громадянського суспільства та волонтери

В Україні провадження волонтерської діяльності регулюється Законом України «Про волонтерську діяльність»; окремі принципи також передбачено в Кримінально-виконавчому кодексі та Законі про пробацію. На основі цих юридичних документів Міністерством юстиції було видано наказ щодо діяльності волонтерів¹⁸. Документ окреслює напрямки волонтерської діяльності, принципи їх відбору, права та обов'язки волонтерів, а також права та обов'язки суб'єктів пробації, до роботи з якими залучаються волонтери. Вище керівництво не має сумнівів, що залучення волонтерів та ОГС – важ-

¹⁸ Наказ Міністерства Юстиції України №98/5 від 17 січня 2017 року «Про затвердження Положення про організацію діяльності волонтерів пробації»



ливого додаткового та якісно нового ресурсу – допоможе покращити розуміння та забезпечити легітимність реабілітаційної діяльності в очах громадськості. Сьогодні 30% від загальної кількості офісів пробації працюють разом з волонтерами над розробкою ефективної моделі співпраці. Згідно з останніми даними, наданими службою пробації, 430 волонтерів надають свої послуги з допомоги та підтримки суб'єктів пробації в 230 офісах пробації у 22 областях України. Усі вони діють за контрактами зі службою пробації. Серед загальної кількості волонтерів є чимало психологів, соціальних працівників, адвокатів та простих громадян.

Актуальні зміни, що стосуються діяльності ОГС та волонтерів

На місцевому рівні практикою стало пропонування ОГС своїх послуг суб'єктам пробації. Такі дії підтримуються працівниками служби пробації. Однак донедавна ситуація характеризувалась відсутністю будь-якої активності на національному рівні через обмежені ресурси та зосередженість на інших сферах.

У 2018 році було узгоджено, що у плані діяльності однієї з міжнародних організацій-партнерів має бути передбачено роботу з розвитку співпраці з ОГС та волонтерами як чинника покращення якості роботи з правопорушниками. За підтримки одного з міжнародних експертів в Івано-Франківську та Дніпрі були запущені два пілотні проекти для тестування цього підходу. В рамках регулярних консультувань проектів відбувався діалог з місцевими ОГС та представниками місцевих органів влади. Як наслідок, зважаючи на останній досвід, при розробці національної стратегії та відповідного плану впровадження та практичного посібника були включені визначення ролі волонтерів відповідно до їх вмінь та досвіду та проект навчальних заходів. Паралельно з навчанням волонтерів буде проводитись навчання з співпраці з волонтерами працівників служби пробації. Запланований офіційний огляд результатів реалізації пілотних проектів буде враховано в остаточному варіанті плану впровадження.

Підхід до впровадження цих змін був сформований з урахуванням міжнародного досвіду, передових практик та теоретичних напрацювань країн Європи та Північної Америки.

Центри ювенальної пробації

Завдяки довгостроковим програмам донорської технічної допомоги вдалось досягнути значних успіхів у галузі пробації для неповнолітніх. До співпраці також долучились численні інші сторони, зокрема, проекти донорської допомоги, служба пробації, місцева влада, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, центри з надання безоплатної правової допомоги, НУО та благодійні організації.

Сьогодні діють 14 центрів ювенальної пробації, які провадять роботу із 180 особами з понад 900 зареєстрованих станом на 2019 рік неповнолітніх суб'єктів пробації. Саме у галузі пробації для неповнолітніх вперше було випробувані численні інструменти та методи пробації, такі як досудова доповідь, оцінювання ризиків та потреб, впровадження «банків» ресурсів та партнерських мереж. На практиці сьогодні застосовуються такі корекційно-профілактичні програми, як «Управління гнівом», «Вчимося керувати емоціями», «Вибір до змін» та «Життєві навички». Використовуються методики когнітивно-поведінкового підходу та широко застосовується метод мотиваційного консультування.

Центри ювенальної пробації є лише частиною загального процесу розвитку ювенальної юстиції. Сам процес було розпочато у 2010 році у вигляді декількох пілотних проектів, але з часом він переріс у повноцінну Національну стратегію реформування юстиції

щодо дітей на період 2023 року, затверджену Кабінетом Міністрів України¹⁹. Стратегією передбачено ряд позитивних нововведень, зокрема, сформовано основу для застосування численних заходів в роботі з неповнолітніми правопорушниками. Важливо підкреслити той факт, що вдалось підтвердити на практиці доцільність використання моделі центру ювенальної пробації, створеної проєктом уряду Канади. Станом на сьогодні в Україні діють 14 центрів ювенальної пробації, всі вони розташовані у містах чи невеликих містечках та можуть вести роботу одночасно з щонайменше 10 неповнолітніми особами. Однак, незважаючи на всі зусилля та досягнення, слід зазначити, що такі центри ведуть нагляд лише над 20% від загальної кількості неповнолітніх правопорушників в країні. Зважаючи на наявність дієвої та перевіреної моделі таких центрів, яку можна застосувати на національному рівні, для відкриття нових необхідно лише знайти відповідні ресурси.

Нормативно-правова база співпраці, надання грантів та державної закупівлі послуг ОГС

Нам не вдалось знайти жодних свідчень роботи над доопрацюванням нормативно-правової бази, інструментів надання податкових пільг чи інструкцій щодо державних закупівель послуг ОГС. Тим не менш, ведеться співпраця з цими організаціями щодо надання послуг суб'єктам пробації та забезпечення офісів пробації волонтерами.

Рекомендації

Короткострокові

19. Завершити розробку стратегії, плану імплементації та практичного посібника для волонтерів

Середньострокові

20. Продовжити доопрацювання нормативно-правової бази закупівлі послуг ОГС та укладання контрактів, а також механізмів надання грантів або укладання контрактів на національному та місцевому рівнях
21. Виконати аналіз ресурсів, необхідних для забезпечення відповідності волонтерської діяльності вимогам законодавства, зокрема, щодо оплати витрат.

11.4.4 Удосконалення управління персоналом системи пробації

Для цього виду діяльності передбачено 6 заходів та 9 відповідних результатів, що стосуються найважливішого компоненту організації: її працівників.

Ключові заходи:

- Вивчення та аналіз досвіду інших країн у створенні людських ресурсів для ефективного виконання завдань пробації. Проведення дослідження профілю суб'єктів пробації для формування вимог до навичок працівників органу
- Вивчення потреб і завдань з перепідготовки та атестації працівників кримінально-виконавчої інспекції, які працюватимуть у органах пробації. Створення посадових інструкцій і вимог до працівників
- Розробка порядку професійного відбору та підготовки працівників органу пробації з залученням ресурсів донорів
- Розробка норм управління ефективністю для рядових працівників.

¹⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України №1027-р від 18 грудня 2018 року «Про схвалення Національної стратегії реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року».



- Визначення структури та змісту навчання працівників органу пробації з урахуванням ресурсу навчальних закладів Державної пенітенціарної служби України.
- Визначення навчальних закладів та створення в них необхідної матеріальної бази, створення ними навчальних програм та модулів, підготовка персоналу

Результати

Для вищезазначених заходів передбачені такі результати:

- Розроблено чіткий професійний стандарт працівника органу пробації (освіта, професійні знання, навички, досвід, культура спілкування, мотивація до досягнень);
- Визначено зміст та порядок проведення підготовки та атестації працівників служби пробації із залученням потужностей навчальних закладів Державної пенітенціарної служби України.;
- Визначено вимоги до професійного відбору та підготовки працівників служби пробації, з наданням переваг при наборі працівникам, які мають досвід роботи психологами, соціальними працівниками, педагогами.;
- Впроваджено норми управління ефективністю рядових працівників, на основі яких керівники підрозділів контролюють ефективність шляхом проведення щорічного оцінювання ;
- Розроблено та впроваджено навчальні програми для працівників служби пробації, включаючи підготовку керівників підрозділів, з використанням інтерактивних навчальних методів;
- Розроблено план проведення навчання та виконано аналіз ресурсів проєктної діяльності (міжнародних та національних) з метою швидкого охоплення максимальної кількості майбутніх працівників служби пробації тренінгами щодо навчання пробаційної діяльності та застосування пробаційних інструментів.;
- Регулярно проводиться відбір та навчання групи тренерів з числа персоналу та викладачів відомчих навчальних закладів для підготовки та навчання майбутнього персоналу органу пробації;
- Забезпечено спроможність навчальних закладів у регіонах розробити навчальні плани;
- Розроблено пілотні проєкти з впровадження навчальних модулів для підготовки майбутніх працівників служби пробації з швидким охопленням максимальної кількості персоналу.

Результати оцінювання

Чи не найскладнішим аспектом управління персоналом служби пробації України є наявність одночасно двох окремих груп працівників з різним статусом: штату КВІ, який перейшов до здійснення пробації в новоствореній установі, та нового персоналу з цивільним статусом. Хоча це питання не було частиною предмету оцінювання, така ситуація все ж впливає на складові управління персоналом, зокрема, на підбір працівників, професійні стандарти, навчання, професійний ріст, управління ефективністю та, доволі ймовірно, на мотивацію та загальну організаційну культуру.

Порівняння зі службами пробації інших країн

Ми знайшли чимало свідчень про діяльність з дослідження та аналізу досвіду інших держав протягом періоду, який охоплює JSRSAP. З поміж них, зокрема, посилання на

Правила Комітету Міністрів Ради Європи; пошук та аналіз документів на англomовних онлайн-ресурсах, відвідування міжнародних конференцій та взаємодія з міжнародними донорами та експертами.

Професійні стандарти

Вище керівництво ретельно вивчило суть самої концепції професійних стандартів, відзначаючи їхню цінність та потребу проведення перевірки щодо їх дотримання. Менш зрозумілою є роль прокуратури щодо останнього, але це вже стосується ширшого питання щодо необхідної структури та реформування, яке має бути вирішено на законодавчому рівні. Концепцію професійних стандартів працівників служби пробації було включено до Стратегії управління персоналом на 2019-2020 роки. Професійні стандарти щодо наглядової пробації та досудової доповіді все ще знаходяться на етапі розробки. Щодо пенітенціарної пробації, цей процес на разі призупинено до прийняття відповідних змін до нормативно-правової бази, тому, значних досягнень для цього виду пробації поки що немає.

Було визначено перелік кваліфікаційних вимог до працівників служби пробації, який має використовуватись при розробці навчальних програм для персоналу. Поки що він все ще не є офіційно затвердженим Міністерством юстиції, однак після прийняття стане основою подальшої розробки концепції професійного здійснення пробації.

Перелік містить список вимог щодо необхідних кваліфікацій, навичок, професійного досвіду, культури спілкування та опис майбутніх обов'язків. Зазначені вимоги розроблені з урахуванням даних щодо ризиків та потреб у справах, в яких призначено пробацію. Було складено посадові інструкції, в яких зазначені й вимоги щодо кваліфікації працівників пробації, однак вони все ще не є офіційно прийнятими, оскільки аналогічні документи також відсутні в будь-якій іншій установі чи службі МЮ. Розробка за донорської підтримки Стратегії навчання принципів реабілітації та розвитку (2019 р.), яка охоплює питання освіти, професійних знань, навичок та досвіду працівників служби пробації, безпосередньо пов'язана з професійними стандартами їх діяльності. Для цього використовується модель навчання та обміну знаннями на основі системи ASPIRE²⁰ (оцінювання, планування відбування покарань, впровадження та огляд). Також було затверджено кодекс професійної етики, загальний перелік необхідних кваліфікацій (серед яких і навички взаємодії) та перелік вимог до працівників служби пробації. Планується також проведення оцінювання навичок чинного персоналу.

Навчання

Загальний підхід до питання навчання передбачав оцінювання компетентності працівників згідно з професійними стандартами та скорочення розриву між необхідним та реальним рівнем кваліфікації. Однак його застосування було доволі неефективним з огляду на масштаб та різноманіття потреб, окремі аспекти логістики та велику кількість персоналу, для якого необхідно було організувати навчання. Наразі навчальні центри не мають достатньо потужностей, щоб забезпечити підготовку усіх працівників служби пробації. Незважаючи на наявність 3-х навчальних центрів для персоналу галузі виконання покарань, лише два з них (в Дніпрі та Білій Церкві) займаються підготовкою працівників для служби пробації, і лише в Білій Церкві проводиться навчання цивільного штату. В навчальному центрі в Білій Церкві працюють 12 викладачів, у Дніпрі – 6; в

20 Довільний переклад з англійської – STROBA



рамках навчальних курсів можуть бути зареєстрованими до 50 членів персоналу. Протягом останніх 4 років було проведено чимало базових навчальних курсів з реабілітації як для чинних працівників (12-денний курс), так і для нового штату (30-денний курс).

Згідно з наявними даними, в період 2015-2018 років у навчальному центрі в Білій Церкві проходили підготовку 3217 осіб. У першій половині 2019 року 313 осіб завершили навчання з пробації, з них 239 – навчання з реалізації програм пробації. Наразі курс з пробації включає п'ять програм:

- 35-денна програма початкової підготовки нового персоналу; (поєднання традиційного та онлайн форматів)
- 12-денна програма підвищення кваліфікації для чинного персоналу;
- Дві 14-денні програми з онлайн-моніторингу дотримання професійних стандартів для і) неповнолітніх та ii) дорослих
- 14-денна програма з онлайн-моніторингу дотримання професійних стандартів для дорослих

Крім того, педагогічна рада Білоцерківського навчального центру затвердила програму з професійного розвитку для вивчення порядку взаємодії пенітенціарних установ та органів пробації щодо підготовки до звільнення.

Незважаючи на те, що вище керівництво визначило пріоритетність навчання як одну з основних, за оцінками, лише близько 50% персоналу пройшли хоча б один із цих курсів, хоча записи про те, хто завершив який навчальний модуль відповідно до дати призначення на посаду, відсутні. Якщо ці дані є вірними, це означає, що близько 1500 співробітників, які працюють з правопорушниками, не пройшли навіть мінімальної спеціальної підготовки з моменту створення служби пробації. Керівництво усвідомлює наявність цієї проблеми. Було оголошено про плани збільшення ролі он-лайн навчання з огляду на практичні та фінансові труднощі організації звичайного, однак певні сумніви викликає питання чи зможе такий крок повноцінно замінити традиційний формат навчання та відпрацювання основних навичок (наприклад, проведення співбесід та взаємодії з правопорушниками) разом з тренерами та колегами по підготовці.

Все ще не запроваджено інструмент аналізу індивідуальних потреб на основі результатів аналізу індивідуальних обов'язків за допомогою атестації, нагляду або оцінювання (див. розділ про управління ефективністю нижче). Відзначається наявність цілей в навчальних курсах, однак відсутні упорядковані вимоги щодо обсягу необхідного навчання, починаючи з першого дня призначення до вимог протягом першого року та подальшого професійного розвитку. Так само відсутні вимоги щодо ознайомлення з основними обов'язками на робочому місці до початку базової підготовки та система видачі сертифікатів про завершення курсу підготовки. Також відсутні дані щодо оцінювання потреб у навчанні керівників підрозділів.

Якість та процес навчання відповідають вимогам визнаних на міжнародному рівні стандартів. При розробці та впровадженні навчальних програм для працівників служби пробації передбачено використання інтерактивних методів навчання, які наразі застосовуються в навчанні керівників підрозділів. Згідно з висновками оцінювань, проведених міжнародними експертами, слід приділяти ще більше уваги та часу таким базовим навичкам, як проведення співбесід, мотиваційне консультування, взаємодія правопорушників та працівників та професійний нагляд за діяльністю персоналу. Це має особливе значення для чинного штату, який потребує фундаментальних змін у мисленні та куль-

турі діяльності. Останнє має передбачати перехід від розуміння функції пробації як інструменту покарання, адміністративної формальності та контролю до усвідомлення її цілей оцінювання, взаємодії з правопорушником та мотивації до реабілітації.

Як виявилось, окремою перешкодою для реалізації комплексної стратегії навчання був неоднорідний статус працівників служби пробації. Зокрема, МЮ при формуванні бюджету навчальних програм не було передбачено статті щодо підготовки демілітаризованого або нового цивільного персоналу. Відповідне, найближчим часом обов'язкове навчання призначено лише для працівників з статусом військових.

Завершуючи, зазначимо, що очікуваних результатів Плану дій щодо навчання персоналу вдалось досягнути лише частково, тому, необхідна подальша робота в цьому напрямку.

Відбір персоналу

Процедура відбору претендентів на посади працівників служби пробації здійснюється згідно з визначеним порядком. На жаль, не було проведено аналізу щодо кількості членів персоналу, що мають досвід діяльності в галузі психології, соціальної роботи та соціальної педагогіки та щодо динаміки цього показника за 5 останніх років. Є окрема категорія осіб, посади яких визначені саме як психолог або соціальний працівник. Дві третини персоналу, однак, були переведені зі своїх колишніх посад в КВІ, де їх обов'язками було призначення та виконання покарань; чимало з них мають юридичну освіту. І лише частина з них матиме необхідну мотивацію та буде спроможною здобути ті професійні навички, які є необхідними для роботи в новій службі пробації. Однак для виявлення таких працівників потрібні оцінювання кваліфікації, професійний нагляд, атестація та система управління ефективністю. Щодо решти персоналу, потенційно існують функції в установі пробації, які вони можуть виконувати з тим набором навичок, який у них є, однак для цього потрібні певні доволі складні організаційні зміни.

Протягом періоду реалізації Плану дій за підтримки донорів докладались зусилля щодо залучення до роботи в сфері реабілітації більшої кількості людей з більш відповідним професійним досвідом, однак для цього слід зосередити увагу в процесі відбору саме на професійних навичках та кваліфікації. Існує потенціал для підвищення ефективності та зближення процесів підбору персоналу та його навчання через впровадження механізму оцінювання кваліфікації, який передбачав би більш деталізовані вимоги до працівників, зокрема, щодо професійних цінностей та навичок, необхідних для роботи в сфері реабілітації в новій службі пробації. Наразі, відділ управління персоналом займається вдосконаленням цього процесу в рамках Плану дій з реалізації Стратегії управління персоналом на 2019-2021 роки.

Управління ефективністю

Наразі відсутній МУЕ, який уможливив би моніторинг ефективності працівників у досягненні поставлених цілей. Так само відсутня процедура щорічного оцінювання. Щоправда, аналітики служби пробації ведуть статистику, яка уможливлює моніторинг окремих аспектів діяльності, переважно щодо дотримання положень законодавства та підзаконних актів. Наразі відділ управління персоналом участь у цьому процесі не бере. Однак керівники низки відділів та регіональних підрозділів постійно наголошують на важливості саме навчальної ролі установи та схвалення добре виконаної роботи, а не просто пошуку недоліків. Визнаною є також необхідність узгодити особисті цілі працівників з організаційними не лише щодо дотриманням законодавства, але й наприклад, щодо використання навичок та методів, які позитивно впливають на процедуру реабілітації та сприяють зменшенню кількості повторно скоєних правопорушень. Питання



управління ефективністю також включено до Плану дій з реалізації Стратегії управління персоналом та має бути відповідно імplementовано.

Рекомендації

Короткострокові

22. Створити спеціалізований навчальний центр (Інститут досліджень в сфері пробації) для підвищення кваліфікації та підготовки персоналу служби пробації через трансформацію існуючого центру або створення нового. Оптимальний варіант передбачає співпрацю з представниками одного або декількох факультетів соціальної роботи, психології та, можливо, права вищих навчальних закладів (державного університету чи коледжу)
23. Міністерству юстиції разом з Міністерством освіти та відповідними навчальними закладами розробити підготовчі курси та, наприклад, запровадити ступінь бакалавра або магістра в галузі соціальної роботи в системі кримінального правосуддя для забезпечення необхідного рівня знань та зацікавленості серед потенційних кандидатів на посади працівників служби пробації та зменшення потреби у підвищенні кваліфікації після призначення.
24. Розробити програму базової підготовки для усіх працівників служби пробації (незалежно від статусу) на основі міжнародної практики у цій галузі та відповідно до положень Керівних принципів Ради Європи щодо підбору, навчання, підготовки та професійного розвитку персоналу пенітенціарних та пробаційних установ (прийнятих у квітні 2019 року). Зазначені принципи є актуальними не лише з точки зору навчання працівників служби пробації, але й можуть слугувати методологічною основою для всієї сфери управління персоналом.
25. Визначити індивідуальні потреби в навчанні за допомогою оцінювання навичок; розробити перелік вимог щодо ознайомлення з основними обов'язками протягом перших 10–20 днів після призначення на посаду та систему централізованого збору даних щодо індивідуального навчального плану та досягнень. З часом це можна буде поєднати із вищезазначеним питанням управління ефективністю.
26. Розробити систему подальшої підготовки після завершення навчальних курсів. Сюди можуть належати допомога більш досвідчених колег; професійний нагляд з боку психолога або соціальних працівників; подальша онлайн-підтримка, навчальні заходи на місцях або поєднання цих підходів.
27. Рекомендується передбачити при реалізації положень Стратегії управління персоналом та відповідного Плану дій їх чіткий зв'язок зі Стратегією підготовки персоналу, а в Плані дій щодо реалізації останньої – положення про досягнення організаційних цілей та розвиток на всіх рівнях навичок, які можуть цьому сприяти (наприклад, базові навички взаємодії з правопорушниками, оцінювання ризиків та потреб, управління справами, методології діяльності, тощо) та які згідно з міжнародними даними призводять до зменшення кількості повторного скоєння правопорушень.
28. Передбачити визначення рівня базової кваліфікації, необхідної для роботи в службі пробації, та проводити підбір персоналу з її урахуванням при плануванні людських ресурсів. Також, у свій час провести оцінювання кваліфікації усі членів персоналу, які раніше працювали в КВІ, для визначення їх подальшої функції в роботі служби

11.4.5 Відпрацювання механізму підготовки і впровадження досудової доповіді, інструменту оцінювання ризиків і потреб та індивідуального супроводу

Цей вид діяльності включає в себе 3 заходи, що розгалужуються на 10 результатів, націлених на здійснення службою пробації своїх основних видів діяльності в рамках судових справ, а саме проведення оцінювання для різних цілей та поводження з правопорушниками у суспільстві.

Ключові заходи:

- Визначення сфер і обсягу правових відносин, які необхідно врегулювати для впровадження організаційно-правового інституту досудової доповіді.
- Внесення змін до законодавства щодо використання методики оцінювання ризиків і потреб обвинуваченого (для неповнолітніх та дорослих).
- Внесення змін до законодавства щодо використання методики оцінювання ризиків і потреб обвинуваченого (для неповнолітніх та дорослих).

Результати

- Внесено зміни до законодавства, в тому числі у галузі матеріального кримінального та кримінально-процесуального права, що визначають чітку та передбачувану роль інституту досудової доповіді, порядку її підготовки, а також встановлюють процедуру оцінювання ризиків вчинення повторних злочинів та потреб правопорушників.
- Навчальні модулі для навчання суддів, прокурорів та працівників служби пробації використанню досудових доповідей включають в себе детальне пояснення моделі ризиків і потреб.
- Регулярно проводяться спільні навчальні заходи для працівників служби пробації, суддів та прокурорів з підготовки та подання досудових доповідей
- Визначено відповідальних за координування обміну інформацією з питань пробації.
- До норм управління ефективністю роботи працівників органів пробації включено показники для оцінювання ефективності застосування системи оцінювання ризиків і потреб.
- На загальнодержавному рівні впроваджено систему оцінювання ризиків і потреб (на основі моделі ASSET) для неповнолітніх правопорушників.
- Розроблено навчальну програму з використання інструменту оцінювання для працівників, в обов'язки яких входить підготовка досудових доповідей, а також кураторів індивідуальних справ
- Створено базу даних для зберігання результатів оцінювань та валідаційних досліджень, здійснених щодо інструменту для дорослих правопорушників на основі інформації, накопиченої протягом двох років з метою визначення рівня ризику вчинення повторних правопорушень (рахується у відсотках).
- Після проведення валідаційного дослідження запущено оновлену версію системи оцінювання дорослих, в якій точна система показників співвідноситься з критеріями застосування конкретної програми дій
- Запроваджено процес індивідуального супроводу для справ пробації, який включає в себе цикл із оцінювання, плану відбування покарання, виконання покарання, перегляду та виконання.



Результати оцінювання

Судові доповіді

У Законі України «Про пробацію», прийнятому Верховною Радою України 5 лютого 2015 року, було закріплено ціль та статус судових доповідей.²¹ У Законі зазначено таке:

1. Досудова пробація забезпечує суди формалізованою інформацією, що характеризує обвинувачених осіб з метою прийняття судами рішення про міру їх відповідальності.
2. Для підготовки досудових доповідей, працівники органів пробації мають право отримувати інформацію про обвинувачених осіб від підприємств, установ, організацій або уповноважених ними органів, а також від громадян.
3. Досудова доповідь про обвинуваченого повинна містити:
 - соціально-психологічну характеристику;
 - оцінювання ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення;
 - висновок про можливість виправлення без обмеження волі або позбавлення волі на певний строк.
4. Обвинуваченому надається можливість брати участь у підготовці досудової доповіді шляхом надання персоналу органу пробації необхідної інформації.
5. Порядок складання досудової доповіді затверджується центральним органом виконавчої влади, що формує державну політику у сфері пробації.

Правові положення щодо досудової доповіді були розвинуті в Наказі Міністерства юстиції України²². В документі окреслено порядок складання досудової доповіді, її структуру (до складу якої входить оцінювання ризиків скоєння повторних злочинів), особливі вимоги до досудової доповіді щодо неповнолітніх, а також вимоги щодо її зберігання.

Однак під час наших інтерв'ю в рамках оцінювання були висловлені критичні зауваження щодо мети, процедури запиту та якості доповіді, а також строків для її написання та подання. Один з основних стейкхолдерів охарактеризував досудові доповіді як «п'яте колесо до воза - ніхто не знає, для чого воно, і це ускладнює рух».

Тим не менше, підкріплена законом та підзаконним актом, підготовка доповідей є наразі одним із головних завдань служби пробації, яка перебуває в процесі становлення. Досудові доповіді, у випадках, коли вони впливають на рішення установ, що виносять вироки, значною мірою визначають справедливість та пропорційність судових рішень, тому стандарти досудової доповіді є, зрештою, вирішальним фактором у формуванні майбутнього життя людей.

Усі міжнародні донорські проекти залучені до створення та вдосконалення потенціалу працівників у даній галузі. Нещодавно (23 липня 2019 року) вище керівництво Центру пробації провело розширену нараду уповноважених посадових осіб та виконавців з метою неофіційного затвердження формату та шаблону доповідей, а також практичного посібника з написання досудової доповіді. Посібник, підготовлений за участю міжнародних експертів, буде широко використовуватися в процесі підготовки працівників служби пробації, суддів та прокурорів.

²¹ Розділ II, Стаття 7 «Підставою для застосування пробації є: письмовий запит суду до органу пробації про надання досудової доповіді щодо обвинуваченого. Стаття 9 того ж Закону пояснює, що досудова доповідь є частиною досудової пробації.

²² Наказ №200/5 від 27.01.17 «Про затвердження Порядку складання досудової доповіді».

Згідно з неопублікованими даними, що були наданими в наше розпорядження, протягом 5 місяців 2019 року до судових органів надійшло 12000 досудових доповідей. У 70% випадків обвинувачені брали участь у підготовці доповідей. За результатами опитування суддів, проведеного Центром пробації, 64% суддів-респондентів оцінили досудові доповіді як корисний та ефективний інструмент.

Було би справедливо відмітити, що в інституційному та процедурному сенсі досудові доповіді були включені до пробаційних процедур в суді. Разом з тим, цікаво зазначити, що кількість запитів на надання доповідей у 2019 році зменшилась. Це може бути пов'язано з цілим рядом причин, як-от: краще розуміння того, у випадку яких видів справ досудові доповіді можуть допомогти в процесі винесення вироку; краще розуміння варіантів пробації (отримане завдяки вивченню попередніх доповідей); або ж занепокоєння тим, що доповіді неналежним чином підготовлені з точки зору допомоги та супроводу судових рішень, що є менш позитивним поясненням.

Зважаючи на те, що судові доповіді значною мірою є «вітриною» служби пробації, увага до цієї сфери є критично важливою. Наразі спільні навчальні заходи для працівників служби пробації, суддів та прокурорів з підготовки досудових доповідей проводяться переважно, але не виключно, в рамках міжнародних проєктів. Для того, щоб здійснити якісний стрибок, практику спільних навчальних заходів необхідно розвинути, а їх організацією повинні займатися українські актори. Зміцнення потенціалу працівників служби пробації та судових органів, а також співпраця між відповідними органами юстиції, вимагають більш інтенсивного діалогу та взаєморозуміння між його учасниками. Крім того, необхідно приділяти більшу увагу забезпеченню якості та послідовності доповідей для того, аби змінити сприйняття їх ролі, відображене в коментарі, процитованому вище. Наразі (станом на вересень 2019 року) робоча група займається розробкою стандартів для досудових доповідей, що демонструє той факт, що важливість якості таких доповідей була визнана. Тим не менше, деякі працівники, здається, недооцінюють важливість як судових доповідей, так і інших питань, наприклад, якості їх представлення.

Рекомендації:

Короткострокові

29. Необхідно продовжувати взаємодію з органами судової влади та прокуратури з метою виявлення, аналізу та узагальнення конкретних недоліків/недопрацювань у судових доповідях, що викликають незадоволення у судах.
30. Судові органи та органи пробації повинні узгодити чіткі критерії стосовно того, які справи дорослих правопорушників вимагають підготовки досудової доповіді.
31. Необхідно продовжувати розвиток потенціалу у тому, що стосується володіння технікою написання доповідей працівниками органів пробації шляхом проведення відповідних навчальних занять (див. рекомендацію 25 вище)

Середньострокові

32. Необхідно сформувати кадровий резерв «тренерів з написання досудових доповідей», які можуть надавати поради тим, у кого є потреба розвинути відповідні навички, а також розробити «систему взаємного навчання» з написання доповідей в межах Служби.
33. Необхідно здійснити оцінювання результатів користування досудовим посібником



та відповідної системи навчання шляхом опитування користувачів серед працівників судових органів.

Оцінювання ризиків та потреб

Інструмент оцінювання ризиків та потреб (ОРП) - це структуроване оцінювання, що поєднує фактичні «статичні дані» (наприклад, історію злочину) та «динамічні» дані (тобто фактори, що сприяли вчиненню злочину) та має на меті спрогнозувати майбутню імовірну поведінку. В рамках оцінювання розглядаються два виміри ризику: імовірність наступних правопорушень та ризику серйозної шкоди, яку може спричинити злочин. Метою оцінювання є управління стратегіями заходів, спрямованих на зменшення ризиків або шкоди. Оцінювання ризиків та потреб не може повністю усунути ризики, але воно допомагає визначити найбільш ефективний спосіб використання ресурсів для їх зменшення. В той час, як такі інструменти можуть використовуватися для різних категорій правопорушників та для різних цілей, їх розробка, тестування та коригування розпочалися в Україні близько десяти років тому в секторі ювенальної юстиції в рамках міжнародної програми технічної допомоги. Інструмент, представлений для неповнолітніх правопорушників, базувався на моделі «ASSET», розробленій у Великобританії. Згодом розпочалася робота з іншим донором над розробкою інструменту для використання з дорослими правопорушниками. За підтримки донорів, у 2014-2016 роках було розроблено два інструменти для оцінювання ризиків та потреб (ОРП) для дорослих. Вони були змодельовані за британською системою оцінювання - у даному випадку, «OASys» - та адаптовані до українського контексту. Це «коротка версія», що може бути використана на етапі досудової доповіді, і «довга версія», призначена для використання на початку випробувального терміну з метою формування основи для індивідуального плану нагляду. Коли Закон про пробацію набув чинності у 2015 році, ці інструменти для оцінювання ризиків та потреб були вже створені, або ж їх створення перебувало на завершальному етапі, а відтак вони могли бути включеними до процесу реабілітації на основі підходу, що базується на оцінюванні ризиків. Врешті-решт, були прийняті²³ необхідні правила використання інструментів ОРП²⁴. Робота над валідацією та подальшим розвитком цих інструментів триває.

Впровадження ОРП є значним досягненням (особливо для неповнолітніх правопорушників, для яких ОРП є не факультативною, а юридично обов'язковою процедурою). Однак під час наших інтерв'ю в рамках оцінювання були порушені питання якості ОРП. Версії як для неповнолітніх, так і для дорослих правопорушників засновані на інструментах оцінювання, ефективність яких була протестована на міжнародному рівні і які були адаптовані до українського контексту та мають чітку теоретичну основу, але практичне застосування такого оцінювання вимагає володіння професійними методами проведення інтерв'ю та, в ідеалі, розуміння мотиваційних інтерв'ю (MI)²⁵. Такий рівень навичок та знань все ще в процесі розвитку.

Навчання ОРП

Навчальні програми для застосування інструментів ОРП були розроблені за підтримки донорів і добре висвітлюють тему. Однак більш загальні зауваження щодо основних навичок взаємодії та проведення інтерв'ю, викладені вище, а також в пункті 11.4.4,

23 (i) Методичні рекомендації оцінки ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення особами, які винесли кримінальні правопорушення у віці 14-18 років (Наказ Міністерства юстиції України №3787/5 від 3.12.2018), і

24 (ii) Методичні рекомендації оцінки ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення повнолітніми особами, які вчинили кримінальні правопорушення (Наказ Міністерства юстиції України №2020/5 від 26.06.2018).

25 Приклад теорії та практики MI: <https://www.aipc.net.au/articles/principles-and-techniques-of-motivational-interviewing/>

означають, що якість та точність інформації, зафіксованої за результатами оцінювання не завжди відповідає високим стандартам.

Навчально-методичні матеріали з ОРП були нещодавно оновлені та направлені Центром пробації керівникам філій для їх практичного застосування, а також Білоцерківському та Дніпровському центрам підвищення кваліфікації, для врахування в процесі навчання працівників органів пробації.

Валідація

Валідація - це перевірка статистичної надійності інструменту оцінювання з метою прогнозування закономірностей вчинення повторних правопорушень. Процедура валідації вимагає доступу до фактичних даних про повторні судимості. Валідація короткої версії ОРП для дорослих правопорушників була проведена за допомогою даних, зібраних протягом двох років. В процесі оцінювання використовувались дані про повторні судимості, зібрані працівниками органів пробації, оскільки в Україні немає загальнонаціональної бази даних про явки до суду чи судимості. Це робить дослідження менш надійним, оскільки подальші заходи в його рамках обмежені часом контакту правопорушників з працівниками служби пробації.

Аналогічне дослідження для довгої та більш складної версії ОРП (яку слід використовувати для злочинців з високим ризиком вчинення повторного правопорушення з метою планування відбування покарання після винесення умовного вироку та моніторингу змін під наглядом) не було успішним. Кореляції між загальними показниками ОРП та фактичним рівнем повторного засудження виявлено не було. Для цього є ряд можливих причин, як-от: персонал був недостатньо ознайомлений з ОРП чи не мав достатньо часу або достатньої кваліфікації для його проведення. Результати довгої версії оцінювання меншою мірою залежить від попередніх статичних даних і більшою мірою засновуються на оцінюванні соціальних та психологічних змінних. Значення, що надається цим елементам, може потребувати коригування по мірі того, як характеристики сегменту українського населення, що підлягає пробації, стануть краще зрозумілими. Коефіцієнт повторного засудження, виміряний органами пробації, дуже низький. Оскільки правопорушників з високим рівнем ризику вчинення повторного правопорушення в умовах пробації дуже мало, статистично передбачити повторне засудження важче. Наразі триває друга фаза валідації, що повинна бути завершена до кінця жовтня 2019 року. Вона повинна забезпечити достатню кількість даних для внесення змін до довгої версії ОРП з метою вдосконалення точності її прогнозування та роботи, яка повинна бути виконана протягом періоду, охопленого JSRSAP. Протягом наступного періоду валідація та використання «довгої версії» можуть стати набагато важливішими, оскільки пропонувані зміни до законів про умовно-дострокове звільнення можуть означати, що працівникам органів пробації доведеться працювати з набагато більшою кількістю осіб з високим ризиком вчинення повторного правопорушення.

ОРП та управління ефективністю

Ця інформація ще не є підтвердженою, проте здається вірогідним, що «Демонстрація високоефективних навичок з оцінювання» буде компетенцією, включеною до нових норм управління ефективністю (див. 11.4.4)

Індивідуальний супровід

Постанова Міністерства юстиції від 29.01.2019 р. щодо положення про наглядову пробацію містила вимогу щодо системи оцінювання, діагностування та планування від-



бування покарання для наглядової пробації (умовні вироки). На підставі наявної інформації залишається незрозумілим, наскільки надійною та універсальною буде така система.

Для цілей планування та класифікації, у справах з низьким та середнім рівнем ризику тепер наявна функція початкового оцінювання. Матеріали справ, досліджених міжнародними експертами у 2016 році, містили лише офіційні документи, надані судами, третіми особами та особами, що проходять пробацію. Натомість, матеріали справ, досліджених у 2019 році, також містили оцінювання правопорушника, що свідчить про те, що постанова виконувалася, принаймні частково. Згадана вище ОРП для дорослих правопорушників містить розділ «Цілі плану відбування покарання», що заснований на оцінюванні, а також подальші розділи, в який розглядаються ці цілі.

Робоча група здійснює індивідуальний супровід, використовуючи модель ASPIRE, згадану вище стосовно навчання (оцінювання, план відбування покарання, втілення, перегляд та фінальне оцінювання). Частина індивідуального супроводу, що стосується «втілення», виглядає гірше розробленою. Можливо, причиною цього є той факт, що лише частина працівників органів пробації набула необхідних навичок взаємодії та мотивації. Доступ до відповідних видів діяльності з метою зменшення проблем та задоволення пов'язаних з правопорушеннями потреб обмежений і мінливий, як для органів пробації, так і для НУО/ГО чи інших урядових відомств та органів місцевого самоврядування.

Рекомендації:

Короткострокові

34. Належним чином кваліфіковані, навчені та достатньо досвідчені працівники повинні втілити ОРП та відповідний план нагляду у всіх підрозділах; також необхідно здійснити початковий контроль якості

Середньострокові

35. В якості частини Професійних стандартів для пробації та на основі рівня результатів ОРП необхідно розробити диференційовані рівні, на яких здійснюється діяльність, а також частоту контактів (наприклад, справи з низьким, середнім та високим рівнем ризику). Це допоможе в управлінні кадровими ресурсами та дозволить більш досвідченому та кваліфікованому персоналу бути залученим до більш складних випадків (Принцип «ресурси слідує за ризиком»).
36. Необхідно здійснити подальші спроби валідації ОРП для дорослих правопорушників, як тільки для цього з'явиться достатня кількість даних, а також здійснити, за потреби, коригування значень.
37. В довгостроковій перспективі необхідно розглянути можливість створення єдиного інструменту ОРП, адаптованого для кожної категорії (неповнолітні правопорушники, дорослі правопорушники, ув'язнені).
38. Необхідно переконатися, що «Навички з оцінювання» належної якості включені до норм управління ефективністю роботи працівників органів пробації.

11.4.6 Розробка заходів на основі об'єктивних показників для зменшення кількості скоєння повторних злочинів

Для цього пункту передбачено 4 заходи і 9 відповідних результатів щодо впровадження принципів діяльності на основі об'єктивних показників в роботі з правопорушниками.



Ключові заходи:

- Розробка пробаційних програм та заходів з метою покращення соціальної адаптації порушників та зниження кількості скоєння повторних злочинів;
- Визначення сфер і обсягу правових відносин, які необхідно врегулювати для впровадження пробаційних програм. Перегляд нормативно-правової бази;
- Визначення переліку необхідних пробаційних програм. Визначення людських та фінансових ресурсів для придбання/розробки програм. Визначення порядку розробки та впровадження пробаційних програм;
- Спільні навчальні заходи для персоналу служби пробації та суддів щодо порядку призначення пробаційних програм. Розробка системи ліцензованого навчання реалізації програм персоналом органу пробації.

Результати

- Застосовуються пробаційні програми, спрямовані на такі криміногенні чинники як мотивація до змін, нарко- та алкозалежність, соціальні та повсякденні навички, професійні тренінги та пошук робочого місця, подолання неграмотності, управління гнівом та емоціями, домашнє насильство, сексуальне насильство, водіння в нетверезому стані, антисоціальна поведінка, інформаційна робота з жертвами;
- Систематизовано набутий досвід з реалізації пробаційних програм для суб'єктів пробації, що використовуються службами пробації країн ЄС та інших держав;
- Організовано підготовку фахівців з реалізації пробаційних програм;
- Організовано впровадження пробаційних програм: їхній перелік, змістовне наповнення, порядок визначення для конкретного суб'єкта пробації;
- Нормативно врегульовано порядок реалізації програм, визначено відповідальність сторін, які беруть участь у цьому процесі, складено список усіх учасників процесу та їхні функції;
- Проведено обмін візитами з метою налагодження зв'язків для обміну інформацією, навчально-методичними та дидактичними матеріалами;
- Укладено угоди щодо навчання фахівців;
- Сформовано пропозиції щодо запозичення або розробки з використанням набутого досвіду нормативно правових актів, навчально-практичних та методичних продуктів у сфері реалізації реабілітаційних та корекційних програм в Україні;
- Проведено роз'яснювальну і узгоджувальну роботу щодо створення дорадчого органу (із представників органів державної влади) для експертної оцінки розроблених пробаційних програм;

Результати оцінювання

Основною передумовою перетворення КВІ України з служби, орієнтованої на нагляд та контроль, в сучасну службу пробації, завданням якої є критичний аналіз та зміна поведінки правопорушників та яка зосереджена на пошуку дієвих способів зменшення кількості повторного скоєння правопорушень, є впровадження фундаментальних змін щодо її мети та цілей та прийняття культури надання підтримки та допомоги. До інструментів, які уможливають реалізацію вищезазначеного, належать, зокрема, й пробаційні програми.

Розробка, тестування та оцінювання цих програм здійснювались з урахуванням дванадцяти «криміногенних» (таких, що пов'язані зі скоєнням правопорушення) потреб



правопорушників, які стосується працевлаштування, стосунків, сімейних зв'язків, залежності від наркотиків, зловживання алкоголем, когнітивно-поведінкових моделей, освіти, фінансових потреб, схильності до прокримінального мислення, психічного стану, наявності житла та здатності до змін.

Ширший перелік програм охоплює курс з попередження правопорушень та соціальної освіти, однак на момент проведення оцінювання були офіційно прийнятими лише такі три:

1. «Подолання агресивної поведінки»;
2. «Попередження вживання психоактивних речовин»;
3. «Зміна прокримінального мислення».

Четверта програма «Розвиток життєвих навичок» все ще розробляється та незабаром буде затверджена. Один і той же набір програм використовується як для дорослих, так і для неповнолітніх. Нормативно-правова база для розробки, розвитку та впровадження пробаційних програм сформована низкою офіційних документів²⁶. Було створено окрему міжвідомчу робочу групу, до якої увійшли учасники з різними освітою та досвідом діяльності, для розробки та розвитку пробаційних програм. Згідно з чинною процедурою, проєкт програми спершу подається на розгляд декількох міністерств, а після прийняття проводиться підготовка працівників до її застосування.

Для кожної програми призначається куратором (провідний фахівець, відповідальний за реалізацію програми) працівник служби пробації та розробляється план її реалізації. З 600 офісів пробації 500 провели навчання персоналу щодо використання програм. Наразі керівництво служби працює над інструментом вимірювання ефективності програм. Також, на розгляд Департаменту публічного права були офіційно подані методичні рекомендації щодо ефективності реалізації пробаційних програм²⁷.

Складність процесу реалізації пробаційних програм відповідно до високих стандартів визнається в усьому світі та потребує значних зусиль з нарощування інституційного потенціалу. На сьогодні в Україні це здійснюється за допомогою так званого «каскадного» методу: в більш ніж половині офісів пробації (загальна кількість – 600) є щонайменше один куратор пробаційної програми. 371 такий куратор, який пройшов навчання з виконання програм, також здійснює координацію та контроль за їх виконанням у своєму підрозділі. Якщо судом не було призначено конкретної пробаційної програми (як це зазвичай буває), куратор визначає її вид з урахуванням оцінки ризиків та потреб, складає графік її реалізації та, за необхідності, залучає інших фахівців та спеціалістів, наприклад, лікаря, психолога, педагога або волонтера. Керівництво служби пробації забезпечує підтримку кураторам щодо координації виконання програми через відповідний підрозділ.

Досвід інших країн

Оскільки створення служби пробації відбувалось за підтримки численних міжнародних проєктів донорської допомоги (Проєкт уряду Канади «EDGE», Проєкт ЄС «Право-Justice», Нідерландський проєкт «Пробація та альтернативні види покарань» (MATRA), норвезький проєкт «NORLAU»), було забезпечено доступ до численних підходів до розробки та реалізації пробаційних програм. Низка окремих стандартів діяль-

²⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 року №24 «Про затвердження Порядку розроблення та реалізації пробаційних програм» Наказ Міністерства юстиції України від 28 березня 2018 року № 926/5 «Про затвердження Переліку заходів щодо реалізації пробаційних програм». Накази Міністерства юстиції України від 11 червня 2018 №1798/5 та №1797/5 «Про затвердження пробаційних програм » (для повнолітніх та неповнолітніх суб'єктів пробації).

²⁷ Лист від 03 квітня 2019 року №1144/2/Ян-19.

ності застосовується на практиці міжнародними партнерами одночасно. Наприклад, вони часто вдаються до послуг експертів для розробки в короткий термін нового продукту. Досвід інших країн узагальнюється та систематизується у тематичних звітах відділом міжнародного співробітництва служби пробації. Ці звіти надалі беруться до уваги при плануванні подальшого розвитку служби.

Певна кількість працівників мали змогу в рамках навчання відвідати країни з більш досконалою службою пробації, зокрема:

Канаду у 2016, 2017, 2018 та 2019 роках; Данію у 2017 році; Грузію у 2016 році; Латвію у 2017 році; Литву у 2018 році; Молдову у 2017 році; Нідерланди у 2015 та 2019 роках; Норвегію у 2017 році; Польщу у 2016 та 2019 роках, Румунію у 2017 та 2018 роках; та Швецію у 2017 році.

До того ж, підтримуються професійні зв'язки та співпраця через обмін інформацією з представниками служб та органів пробації інших держав, наприклад, у листопаді 2018 року ДУ «ЦП» України стала членом Конфедерації європейської пробації (КЄП).

Рекомендації

Короткострокові:

39. Розробити систему забезпечення якості для оцінювання визначення цільової групи, підготовки та реалізації програм у дії та за потреби вжити заходів виправлення їх недоліків

Середньострокові:

40. Продовжувати розробку та розвиток пробаційних програм та інших групових та індивідуальних заходів, які б охоплювали усі виявлені під час ОРП криміногенні потреби
41. Продовжувати співпрацю з міжнародними партнерами проекту щодо запровадження нових пробаційних програм та застосовувати досвід служб пробації інших країн та здійснювати обмін інформацією, зокрема, для формування планів на майбутнє
42. Розробити графік проведення навчання персоналу для забезпечення відповідності вимогам стандартів виконання програм щодо необхідної кількості готових спеціалістів, включно з, за потреби, і позаштатними працівниками, наприклад, фахівцями з судової психіатрії або психологами.
43. Розробити графік реалізації програм для обласного та районного рівнів з урахуванням фактичних та очікуваних потреб.
44. Проводити періодичні (кожні 5 років) оцінювання ефективності програм щодо їх відповідності вимогам міжнародних стандартів, а також за підтримки групи фахівців, включно з науковцями, аналізувати вплив та вносити відповідні зміни до усіх програм або ж до конкретного виду.
45. Забезпечити повне інформування судової системи на національному та місцевому рівнях та, зокрема, Національної школи суддів, щодо програм та інших методичних нововведень
46. Необхідно проводити пошук можливостей спільних візитів представників судової влади та служби пробації до інших країн, з відповідними органами яких існують міцні та ефективні партнерські відносини.



ВИСНОВКИ

Команда оцінювачів відзначає істотний успіх у досягненні результатів, передбачених Планом дій, для сфер, розглянутих в рамках цих оцінювання та звіту, та, загалом, підтверджує значний рівень реалізації реформ у відповідній галузі (галузях). З'ясування причин цього успіху чи визначення напрямку донорської допомоги, який відіграв основну роль у його досягненні, не входило до наших завдань, однак очевидними є надзвичайно високий рівень відповідального ставлення та бачення ключових посадових осіб, а також їх налаштованість максимізувати користь від отриманої від донорів допомоги. Ці досягнення здаються ще більш вражаючими беручи до уваги, з одного боку, постійно низький рівень фінансування базових потреб та, з іншого, проведення двох фундаментальних реорганізацій протягом відповідного періоду часу.

Згідно з даними оцінювання, рівень досягнення результатів, визначених в Плані дій, в середньому становить 73%²⁸.

На основі результатів цього оцінювання ми склали 46 конкретних рекомендацій, що мають на меті посилення та забезпечення цілісності реформ та їх просування в сфері юстиції України. Їх поділено на дві групи: короткострокові рекомендації, які можуть або мають бути виконані протягом поточного періоду реалізації Стратегії (до кінця 2020 року); та середньострокові, які можуть або мають бути враховані під час планування наступного періоду.

Загальний список рекомендацій

Короткострокові

1. Прискорити виконання навчальних програм для проходження всіма працівниками хоча б початкової підготовки з методів здійснення реабілітації, що є частиною загальних організаційних цілей реабілітації та соціальної інтеграції; а також нагляд та робота з менторами на місцях для подальшого навчання та розвитку мотивації.
2. Розробити внутрішню стратегію служби пробації, у якій було б відображено основні положення JSRSAP, але яка б стосувалася служби в цілому та доповнювала б норми управління ефективністю.
3. Переглянути та відредагувати текст відкликаних законопроектів та повторно подати їх на розгляд до Парламенту України для внесення необхідних змін до законів про пробацію та пенітенціарну службу, щоб забезпечити функціонування системи умовно-дострокового звільнення на основі, в першу чергу, оцінювання ризиків скоєння повторних правопорушень та/або ризиків заподіяння шкоди потерпілим, категорії потерпілих або громадськості загалом.
4. Розглянути в цих нових законах можливість автоматичної заміни певної останньої частини строку відбування покарання на дострокове звільнення із подальшим наглядом службою пробації та іншими зобов'язаннями для певних категорій менш тяжких злочинців, окрім випадків, коли у звіті про оцінювання ризиків зазначено про її неможливість.
5. Дослідити практику умовно-дострокового звільнення в інших країнах та застосувати результати при підготовці подальших кроків

²⁸ Outcomes, their group-specific scoring details are suggested in the left column of the attached evaluation matrix. (Додаток 1)

6. Міністерству юстиції необхідно проаналізувати можливі варіанти для укладення директив щодо призначення покарання для покращення цієї процедури; серед ключових зацікавлених сторін, зокрема, Верховний суд та служба пробації; та розглянути нові варіанти призначення покарань.
7. Продовжувати розробку навчальних модулів та каналів комунікації та організувати обговорення підходів щодо реабілітації та управління ризиками для потреб усіх зацікавлених сторін системи кримінального правосуддя.
8. Виконати перегляд термінів впровадження робочої бази даних щодо правопорушників, зважаючи на всю важливість її функціонування для підтримки електронної системи управління справами та забезпечення управлінської інформації для служби пробації.
9. Завершити розробку стратегії, плану імплементації та практичного посібника для волонтерів
10. Необхідно продовжувати взаємодію з органами судової влади та прокуратури з метою виявлення, аналізу та узагальнення конкретних недоліків/недопрацювань у судових доповідях, що викликають незадоволення у судах
11. Судові органи та органи пробації повинні узгодити чіткі критерії стосовно того, які справи дорослих правопорушників вимагають підготовки досудової доповіді
12. Необхідно продовжувати розвиток потенціалу у тому, що стосується володіння технікою написання доповідей працівниками органів пробації шляхом проведення відповідних навчальних занять (див. середньострокову рекомендацію 14)
13. Належним чином кваліфіковані, навчені та достатньо досвідчені працівники повинні втілити ОРП та відповідний план нагляду у всіх підрозділах; також необхідно здійснити початковий контроль якості
14. Розробити систему забезпечення якості для оцінювання ефективності визначення цільової групи, підготовки та реалізації програм у дії та за потреби вжити заходів виправлення їх недоліків

Середньострокові

1. Переглянути статус та структуру служби пробації для створення організаційних норм, як відповідали б її зростаючій ролі та діяльності в системі кримінальної юстиції.
2. Впровадити за ініціативи відділу управління персоналом підходу до управління змінами щодо повної демілітаризації протягом 5-10 років з передбаченими обґрунтованими інструментами тимчасового захисту для тих працівників, чиї дохід або ж умови служби опиняться під загрозою.
3. Створити засоби для регулярного діалогу та зворотного зв'язку на місцевому рівні з судовою владою щодо партнерського підходу до ефективного попередження правопорушень
4. Перейти від парадигми «Інститут пробації існує» («розроблено організаційну структуру національного органу пробації») до «Створено ефективний та дієвий інститут пробації». Для цього необхідно провести аналіз зростаючої ролі пробації в системі правосуддя та відповідний функціональний огляд структури на всіх рівнях. Останній може бути виконаний за підтримки міжнародних експертів та має



передбачати, серед іншого, вивчення варіантів статусу та структури служби пробації з урахуванням різних моделей в світовій практиці, зокрема, використання офісів, проведення інтерв'ю та групових занять в приміщеннях спільного користування, наприклад, у будівлях у спільній власності, що уможливить ефективніше досягнення оперативних цілей

5. Наразі застосування підходу на основі об'єктивних показників до планування пробаційної діяльності та необхідного бюджету не є можливим, якщо врахувати невизначеність щодо обсягу виділеного державного фінансування. Питання забезпечення робочих потреб можливо вирішити за допомогою ретельного планування фінансової та матеріальної допомоги міжнародних донорів. З цією метою в останньому кварталі кожного року ДУ «ЦП» має скликати координаційне засідання донорів з питань пробації. На цьому засіданні можуть бути досліджені інституційні пріоритети на наступний рік або, за можливості, в середньостроковій перспективі. Зі свого боку, це уможливить кращу координацію пріоритетів донорів та, де це можливо, їх узгодження з національними пріоритетами в сфері пробації.
6. Щодо середньострокової рекомендації 4, зазначеної вище: функціональний огляд усієї структури служби також повинен передбачити питання управління бюджетом та способів делегації повноважень регіонам щодо частин бюджету для місцевих витрат та заохочення співпраці з іншими суб'єктами, зокрема, щодо можливості для спільного використання приміщень.
7. Окрім даних для аналізу, отриманих за допомогою ІТ-систем, зосередитись на створенні інструменту дослідження та оцінювання, щоб дасть змогу з'ясувати, використовуючи кількісний та якісний аналіз, які саме рішення призводять до зменшення кількості скоєнь повторних правопорушень. Чинником виконання цієї рекомендації може стати співпраця з університетами та зовнішніми науково-дослідними установами.
8. Переглянути та доопрацювати стратегію комунікації та зв'язків з громадськістю. Окрім цього, розробити стратегію внутрішньої комунікації та управління інформаційною діяльністю, щоб забезпечити ознайомлення персоналу з останніми досягненнями у сфері їх діяльності.
9. Продовжити доопрацювання нормативно-правової бази закупівлі послуг ОГС та укладання контрактів, а також механізмів надання грантів або укладання контрактів на національному та місцевому рівнях.
10. Виконати аналіз ресурсів, необхідних для забезпечення відповідності волонтерської діяльності вимогам законодавства, зокрема, щодо оплати витрат.
11. Створити спеціалізований навчальний центр (Інститут досліджень в сфері пробації) для підвищення кваліфікації та підготовки персоналу служби пробації через трансформацію існуючого центру або створення нового. Оптимальний варіант передбачає співпрацю з представниками одного або декількох факультетів соціальної роботи, психології та, можливо, права вищих навчальних закладів (державних університетів чи коледжів).
12. Міністерству юстиції разом з Міністерством освіти та відповідними навчальними закладами необхідно розробити підготовчі курси та, зокрема, запровадити ступінь бакалавра або магістра в галузі соціальної роботи в системі кримінального правосуддя для забезпечення необхідного рівня знань та зацікавленості серед

потенційних кандидатів на посади працівників служби пробації та зменшення потреби у підвищенні кваліфікації після призначення.

13. Розробити програму базової підготовки для усіх працівників служби пробації (незалежно від статусу) на основі міжнародної практики у цій галузі та відповідно до положень Керівних принципів Ради Європи щодо підбору, навчання, підготовки та професійного розвитку персоналу пенітенціарних та пробаційних установ (прийнятих у квітні 2019 року). Зазначені принципи є актуальними не лише з точки зору навчання працівників служби пробації, але й можуть слугувати методичною основою для всієї сфери управління персоналом.
14. Визначити індивідуальні потреби в навчанні за допомогою оцінювання навичок; розробити перелік вимог щодо ознайомлення з основними обов'язками протягом перших 10–20 днів після призначення на посаду та систему централізованого збору даних щодо індивідуального навчального плану та досягнень. З часом це можна буде поєднати із вищезазначеним питанням управління ефективністю.
15. Розробити систему подальшої підготовки після завершення навчальних курсів. Сюди можуть належати допомога більш досвідчених колег; професійний нагляд з боку психолога або соціальних працівників; подальша онлайн-підтримка, навчальні заходи на місцях або поєднання цих підходів.
16. Рекомендується передбачити при реалізації положень Стратегії управління персоналом та відповідного Плану дій їх чіткий зв'язок зі Стратегією підготовки персоналу, а в Плані дій щодо реалізації останньої – положення про досягнення організаційних цілей та розвиток на всіх рівнях навичок, які можуть цьому сприяти (наприклад, базові навички взаємодії з правопорушниками, оцінювання ризиків та потреб, управління справами, методології діяльності, тощо) та які згідно з міжнародними даними призводять до зменшення кількості повторних правопорушень.
17. Передбачити визначення рівня базової кваліфікації, необхідної для роботи в службі пробації, та проводити підбір персоналу з її урахуванням при плануванні людських ресурсів. Також, у свій час провести оцінювання кваліфікації усі членів персоналу, які раніше працювали в КВІ, для визначення їх подальшої функції в роботі служби.
18. Необхідно сформувати кадровий резерв «тренерів з написання досудових доповідей», які можуть надавати поради тим, у кого є потреба розвинути відповідні навички, а також розробити «систему взаємного навчання» з написання доповідей в межах Служби.
19. Необхідно здійснити оцінювання результатів користування досудовим посібником та відповідної системи навчання шляхом опитування користувачів серед працівників судових органів.
20. В якості частини Професійних стандартів для пробації та на основі рівня результатів ОРП необхідно розробити диференційовані рівні, на яких здійснюється діяльність, а також частоту контактів (наприклад, справи з низьким, середнім та високим рівнем ризику). Це допоможе в управлінні кадровими ресурсами та дозволить більш досвідченому та кваліфікованому персоналу бути залученим до більш складних випадків (Принцип «ресурси слідують за ризиком»).
21. Необхідно здійснити подальші спроби валідації ОРП для дорослих правопорушників, як тільки для цього з'явиться достатня кількість даних, а також здійснити, за



потреби, коригування значень.

22. В довгостроковій перспективі необхідно розглянути можливість створення єдиного інструменту ОРП, адаптованого для кожної категорії (неповнолітні правопорушники, дорослі правопорушники, ув'язнені).
23. Необхідно переконатися, що «Навички з оцінювання» належної якості включені до норм управління ефективністю роботи працівників органів пробації.
24. Продовжувати розробку та розвиток пробаційних програм та інших групових та індивідуальних заходів, які б охоплювали усі виявлені під час ОРП криміногенні потреби
25. Продовжувати співпрацю з міжнародними партнерами проекту щодо запровадження нових пробаційних програм та застосовувати досвід служб пробації інших країн та здійснювати обмін інформацією, зокрема, для формування планів подальшого розвитку
26. Розробити графік проведення навчання персоналу для забезпечення відповідності вимогам стандартів виконання програм щодо необхідної кількості готових спеціалістів, включно з, за потреби, і позаштатними працівниками, наприклад, фахівцями з судової психіатрії або психологами
27. Розробити графік реалізації програм для обласного та районного рівнів з урахуванням фактичних та очікуваних потреб.
28. Проводити періодичні (кожні 5 років) оцінювання ефективності програм щодо їх відповідності вимогам міжнародних стандартів, а також за підтримки групи фахівців, включно з науковцями, аналізувати вплив та вносити відповідні зміни до усіх програм або ж до конкретного виду.
29. Забезпечити повне інформування судової системи на національному та місцевому рівнях та, зокрема, Національної школи суддів, щодо програм та інших методичних нововведень
30. Необхідно проводити пошук можливостей спільних візитів представників судової влади та служби пробації до інших країн, з відповідними органами яких існують міцні та ефективні партнерські відносини

ДОДАТОК І. МАТРИЦЯ ЗАХОДІВ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНЮВАНЬ

Розділ 11: Підвищення ефективності попередження злочинів та сприяння реабілітації під час виконання покарань

Напрямок діяльності 11.4 Вдосконалення системи реабілітації та попередження злочинів шляхом створення служби пробачії та застосування альтернативних видів покарань

Захід 11.4.1 Зменшення кількості покарань, пов'язаних із позбавленням волі та удосконалення нормативно-правової бази щодо призначення покарання

Примітка: ступінь досягнення результату за кожним заходом закодовано в кольорі:

	Повністю досягнуто або є значний прогрес
	Є певний прогрес; задовільний рівень досягнення
	Невеликий прогрес або його відсутність; не досягнуто

Результати, що розглядаються	«Кабінетні» дослідження	Панельні обговорення	Головні інтерв'ю	Дослідження	Аналіз даних	Інші методи	Коментарі
А. Перегляд концепції пробачії: А.1. Впроваджено загальні принципи пробачії	x		x		x		<p>Під час зустрічей з представниками ДУ «Центру пробачії» було роз'яснено, що сама концепція пробачії була взята зі Стратегії реформування судочинства та суміжних правових інститутів та розтлумачена у Паспорті реформ (ще одному політичному документі, затвердженому в цілях стратегічного розвитку пенітенціарної системи та пробачії). З огляду на прийняття закону про пробачію (2015 рік), у 2017 році Кабінет Міністрів вирішив перетворити службу пробачію в окрему установу. Міністерство юстиції розробило плани дій щодо пробачії з метою перегляду концепції пробачії. Паспорт реформ – показники відпрацьовані до 2021 року. Наразі – виконано 52% заходів, передбачених паспортом. Заступник міністра (на посаді у 2016-2019 роках) вважає, що зміна у ставленні є очевидною</p> <p>Поточний організаційний стан служби пробачії:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 600 офісів або підрозділів – 14 підрозділів для неповнолітніх – 3500 осіб у штаті – переважно інспектори пробачії – 70% працівників – колишні інспектори ДКВС; 30% нові працівники пробачії (цивільні особи) – Розподіл на військовий та цивільний склад – «старі» працівники, які набули цивільного статусу, зберегли гарантії (умови, пенсії тощо), тоді як нові працівники працюють на мінімальних умовах (прибл. 280 євро на місяць – зарплата цивільного складу та приблизно 350 євро на місяць – у військових) і навіть не мають статусу державних службовців. <p>Дані</p> <p>Кількість осіб, що перебувають на обліку, – 57,000;</p> <p>Кількість ув'язнених осіб – 54,000 (у т.ч. 20,000 до початку судового розгляду)</p> <p>Є вагомий доказ на користь того, що концепція пробачію було переглянуто та оновлено протягом цього періоду. Закон про пробачію у 2015 році, відокремлення та перейменування організації у 2017 році та подальший розвиток нормативно-правової бази – усе це є напрацюваннями, які забезпечують сучасну концептуальну основу. Наявна взаємодія з іншими суб'єктами системи кримінальної юстиції свідчить про розуміння того ї, що повноцінна служба пробачії не може бути ефективною, якщо вона не має партнерів – особливо в обличчя судової влади. Фактична взаємодія з іншими суб'єктами місцевих громад свідчить про розуміння важливості мобілізації широкого кола ресурсів на місцевому рівні для досягнення цілей реабілітації та соціальної інтеграції.</p>

<p>A.2. Розширено список обов'язкових заходів, які застосовуються в рамках пробації, зокрема громадські роботи</p>	x		x			<p>У частині законодавства, після 2015 року було внесено декілька послідовних поправок до Кримінального кодексу та Кримінального процесуального кодексу для приведення їх у відповідність до Закону про пробацію та, зокрема, до Закону про виконання покарань. Окрім первинного законодавства, було затверджено нові положення про складання досудових доповідей; залучення волонтерів (у тому числі на індивідуальній основі, а не через неурядові організації); а також про пробаційні програми. Усі ці зміни посилюють законодавчу базу для застосування інструментів пробації на досудовому етапі та після винесення вироку.</p> <p>Редакцією Кримінального кодексу від 2017 року введені додаткові зобов'язання. Кримінальний, кримінальний процесуальний та кримінально-виконавчий кодекси з останніми поправками залишаються керівними документами для суддів при винесенні вироку та визначенні меж їхньої дискреції.</p> <p>Щодо громадських робіт на розгляд парламенту був внесений законопроект (але зараз його відкликано). Крім того, було внесено зміни до КК, КПК щодо здійснення нагляду за засудженими умовно, а також проект закону про пенітенціарну систему (№ 7337), у тому числі про виконання покарань, але станом на сьогодні їх також було відкликано.</p>
<p>A.3. Розроблено, запроваджено та переглянуто засади реабілітації та соціальної інтеграції окремих категорій осіб, зокрема, правопорушників, ув'язнених осіб, колишніх ув'язнених</p>						<p>Цей пункт також пов'язаний з напрямом 11.4.6.</p> <p>Процес розробки програм реалізується через національну робочу групу, до складу якої входять представники різних державних органів. Існує пробаційна методика оцінки ризиків та складання планів реабілітації на основі виявлених ризиків, але узагальнені дані про ризики та потреби правопорушника ще не доступні повною мірою.</p> <p>Нормативними документами, що регулюють реалізацію програм є:</p> <p>Наказ Мін'юсту від 28.03.2018 № 926/5 «Про затвердження Переліку заходів щодо реалізації пробаційних програм»</p> <p>Наказ Мін'юсту від 11.06.2018 р. № 1797/5 «Про затвердження пробаційних програм для неповнолітніх суб'єктів пробації»</p> <p>Наказ Мін'юсту від 11.06.2018 № 1798/5 «Про затвердження пробаційних програм для повнолітніх суб'єктів пробації»</p> <p>Залучення до партнерської співпраці з органами місцевої влади, НУО та ОГС свідчить про намір забезпечити соціальну інтеграцію.</p>
<p>V. Внесено зміни до законодавства стосовно підстав умовно-дострокового звільнення та здійснення подальшого нагляду з боку органів пробації:</p> <p>V.1. Чіткі та прозорі підстави застосування умовно-дострокового звільнення</p>	x		x		x	<p>Зараз на правопорушників, яких було умовно-достроково звільнено, покладається лише одного зобов'язання – не вчиняти іншого злочину. У разі вчинення кримінального правопорушення, порушується інша кримінальна справа.</p> <p>Рішення про умовне звільнення приймають суди за поданнями пенітенціарних установ. Наразі застосування умовно-дострокового звільнення залежить переважно від пенітенціарних установ, які мають широкі дискреційні повноваження в цій сфері.</p> <p>Окрім досудової, наглядової та пенітенціарної пробації, передбачених Законом про пробацію 2015 року, необхідно внести зміни до закону щодо застосування пробації до умовно-достроково звільнених. З моменту її створення системи пробації простежується чітка тенденція юридичного тлумачення терміна «умовно-дострокове звільнення» у сенсі "parole" як його розуміють в інших європейських країнах». Законопроект №7337, зареєстрований у парламенті, дозволив би додати цю функцію до кола обов'язків служби пробації, але його не було прийнято. Він містить такі положення:</p> <ol style="list-style-type: none"> засуджені автоматично мають право звернутися до суду через адміністрацію установи відбування покарання для застосування умовно-дострокового звільнення після фактичного відбуття відповідної частини покарання (пункт 3 статті 81 КК). умови умовно-дострокового звільнення вимагають використання інструменту оцінювання ризиків і потреб та індивідуальних планів відбування покарання, що виконуються на правопорушників, звільнених умовно-достроково покладається більш широке коло зобов'язань, зокрема, зобов'язання брати участь у пробаційних програмах коло обов'язків органу пробації розширюється, відбувається перехід від культури «контролю» та стеження до культури нагляду та підтримки.
<p>V.2. Створено окремі комісії з питань умовно-дострокового звільнення (для неповнолітніх, дорослих та інших категорій)</p>	x		x			<p>На відміну від деяких інших країн РС, не було розглянуто питання про створення окремих комісій з питань умовно-дострокового звільнення для різних категорій ув'язнених: дорослих, неповнолітніх та інших категорій. Справи про «умовно-дострокове звільнення» розглядаються судами загальної юрисдикції першої інстанції суддею, який спеціалізується на кримінальних злочинах.</p>
<p>V.3. Впроваджено практику умовно-дострокового звільнення на початку строку відбування покарання на основі законодавчо визначеного порядку, послідовної судової практики та спеціальних програм підготовки до звільнення</p>	x		x		x	<p>З точки зору регулювання існує наказ Міністерства юстиції, Міністерства соціальної політики, Міністерства охорони здоров'я та Міністерства внутрішніх справ від 03.04.2018 № 974/5/467/609/280 «Про затвердження Порядку взаємодії установ виконання покарань, уповноважених органів з питань пробації та суб'єктів соціального патронажу під час підготовки до звільнення осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк».</p> <p>Програма попереднього звільнення реалізується адміністрацією установи відбування покарання, а служба пробації виступає як допоміжний орган. Завдання пробації – з'ясувати, чи є у засудженого житло та місце роботи.</p> <p>Однак, є пілотні проекти, які працюють над розширенням ролі пробації шляхом залучення НУО (на підставі спеціального Меморандуму про співпрацю між Міністерством юстиції та НУО), що займається формуванням життєвими навичками в установах виконання покарань</p> <p>За словами заступника Міністра: «Пенітенціарна пробація є найбільшим викликом»</p> <p>Поправки до проекту закону, подані до підкомітету Верховної Ради з питань виконання покарань, додали б змісту пенітенціарній пробації та створило б кращі правові підстави для застосування умовно-дострокового звільнення з урахуванням усіх можливих ризиків. (не введено в дію, зараз відкликано). За підтримки донорів створена робоча група, до складу якої увійшли представники пенітенціарної системи та служби пробації, з питань підготовки до звільнення та життя після звільнення. Була організована національна конференція з питань пенітенціарної пробації, і є приклади, коли організації громадянського суспільства, працюють з ув'язненими особами на території установ</p> <p>Підготовка до звільнення вимагає посилення синергії та співпраці між низкою установ, у тому числі установами виконання покарань, службою пробації, міністерствами соціальної політики та охорони здоров'я, ОГС, наглядовими радами при обласних адміністраціях, які існують з 2004 року для забезпечення громадського контролю за кримінально-виконавчими органами.</p>

						<p>Наказ Міністерства юстиції, Міністерства соціальної політики, Міністерства охорони здоров'я та Міністерства внутрішніх справ від 03.04.2018 № 974/5/467/609/280 «Про затвердження Порядку взаємодії установ виконання покарань, уповноважених органів з питань пробації та суб'єктів соціального патронажу під час підготовки до звільнення осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» було видано з метою забезпечення міжвідомчої співпраці. Розмежування обов'язків між різними відомствами є розмитим: пенітенціарні установи повинні в ідеалі займатися соціальною реінтеграцією з перших днів відбування покарання, діяльність служби пробації регулюється Законом про пробацію, який передбачає запровадження пенітенціарної пробації, застосування якої починається за 6 місяців до звільнення, тоді як у вказаному міжвідомчому документі зазначено, що «підготовка» починається за три місяці до звільнення. У той час як служба пробації стверджує, що «вони є допоміжним органом і в основному займається питаннями працевлаштування та забезпечення житлом», керівництво пенітенціарної системи у своєму звіті за перше півріччя 2019 рік зазначає, що 1861 ув'язнених було працевлаштовано, а 4397 (з 6639 звільнених) були зареєстровані у місцях постійного проживання.</p> <p>Заступник міністра: умовно-дostroкове звільнення МОЖЕ включати використання електронного моніторингу для примусового дотримання часткового домашнього арешту (комендантської години) або для постійного відстеження правопорушників високого рівня ризику (наприклад, особи, що вчинили сексуальне насильство по відношенню до дітей, насильницькі злочини). Концепція електронного моніторингу буде доопрацьована до кінця 2019 року: економія витрат у порівнянні з позбавленням волі? Електронний моніторинг розглядається як «баланс у питанні безпеки» при проведенні реформ, спрямованих на гуманізацію системи? Стаття 395 запропонованих змін до КК присвячена електронному моніторингу. Запровадження електронного моніторингу дозволить більш широко застосовувати умовно-дostroкове звільнення. У зв'язку з цим є сподівання на те, що зміни до статті 395 КК будуть внесені до кінця 2019 року, коли буде затверджено концепцію електронного моніторингу.</p> <p>За даними департаменту соціально-освітньої роботи ДКВСУ, протягом перших шести місяців 2019 року процедуру умовно-дostroкового звільнення було застосовано до 1975 засуджених, що складає 30% від загальної кількості засуджених, які мають право на умовно-дostroкове звільнення. Більш широке використання умовно-дostroкового звільнення в установах виконання покарань можливе за умов наявності: а) відповідних нормативно-правових актів, якими передбачено автоматичне застосування умовно-дostroкового звільнення за умови дотримання певних вимог; б) про-активне впровадження інструменту оцінювання ризиків в установах виконання покарань та опанування відповідних навичок працівниками установ і с) проходження засудженим, який потенційно може бути звільнений умовно-дostroково, спеціальної програми.</p>
<p>C. Розроблено рекомендації щодо винесення рішень: С.1 Більш широка дискреція суддів С.2 Суддям забезпечено право на власний розсуд призначати обов'язкові заходи в рамках пробації С.3 Суддям забезпечено право на власний розсуд призначати громадські роботи або додаткові заходи у разі порушення умов відбування альтернативних видів покарання</p>	x		x			<p>Історично сталося так, що українські професійні установи регулюються (а іноді навіть надмірно регулюються), що призводить до фрагментованості законодавства, внесення численних значних поправок до законів та, на жаль, існування застарілих норм, які, утім, не скасовуються. Одночасно їм не надаються прості рекомендації або кращі практики для працівників чи затверджені СОП. Для суддів останнім прикладом чогось подібного є керівні принципи, викладені в Постанові Пленуму Верховного Суду України про практику призначення суддями кримінального покарання від 24.10.2003. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007700-03/ed20031024</p> <p>Винесена задово до створення служби пробації, вона все ще є чинною, але занадто загальною, щоб застосовуватися до пробаційних справ. Тому рекомендації щодо призначення кримінальних покарань наразі не є такими, що сприяють подальшому розвитку служби пробації. Кримінальний, Кримінальний процесуальний та Кримінально-виконавчі кодекси з останніми змінами залишаються керівними документами для суддів під час винесення вироку та визначають межі їхнього розсуду. Ці Кодекси, як правило, обмежують право на розсуд, особливо у випадках порушення умов звільнення від відбування покарання з випробуванням</p>
<p>D. Розроблено, поширено і забезпечено регулярне оновлення практичних посібників і навчальних модулів для суддів та інших учасників щодо засад пробації та інституційної розбудови органу пробації</p>	x		x			<p>Раніше навчання суддів з питань пробації проводилося рідко. У 2019 році Національна школа суддів звернулася до служби пробації для співпраці в цілях розробки більш системного підходу до підготовки суддів. Створюється онлайн тренінг для суддів: він включає компоненти онлайн-тренінгу для працівників пробації. У результаті співпраці служби пробації та НШС 370 кандидатів на суддівські посади в регіонах пройшли підготовку з питань пробації. Наразі обговорюється можливість підписання меморандуму для продовження цієї угоди. Розроблено спеціальне навчальне відео зі складання досудових доповідей для суддів та прокурорів.</p> <p>Прості листівки з роз'ясненням змісту та програм пробації були передані до кожного суду. Служба пробації продовжує свою цілеспрямовану міжвідомчу роботу для залучення інших важливих зацікавлених сторін та створення повномасштабної служби пробації в мережі установ кримінальної юстиції (що включає суди, органи прокуратури, адвокати, пенітенціарну службу, пробацію, місцеві громади та місцеві ради / адміністрації). На початку кращим форматом співпраці було проведення круглих столів та інформаційних сесій, але з часом почали надавати перевагу іншим форматам, наприклад, спільним навчальним заходам, спрямованим на отримання знань та навичок спільно з суддями та прокурорами; такі заходи фінансувалися переважно міжнародними проектами: EDGE, Проектом ЄС «Право-Justice», NORLAU, MATRA.</p> <p>Необхідно консолідувати заходи, які вживаються у рамках установ кримінальної юстиції. Координація допомоги, що надається міжнародними донорами, може допомогти у формулюванні порядку денного та фінансуванні спільних конференцій, тренінгів та семінарів для різних зацікавлених сторін, як на національному, так і на міжнародному рівні.</p>

Розділ 11: Підвищення ефективності попередження злочинів та сприяння реабілітації під час виконання покарань

Напрямок діяльності 11.4 Вдосконалення системи реабілітації та попередження злочинів шляхом створення служби пробації та застосування альтернативних видів покарань

Захід 11.4.2 Внесення змін до нормативно-правової бази та підзаконних актів для забезпечення діяльності служби пробації

Результати, що розглядаються	«Кабінетні» дослідження	Панельні обговорення	Головні інтерв'ю	Дослідження	Аналіз даних	Інші методи	Коментарі
<p>A. Робочий план на виконання переглянутої Концепції пробації:</p> <p>A.1. Розроблено організаційну структуру національного органу пробації, а також установ та підрозділів, що входять до її складу, визначено їх обов'язки та повноваження</p>	x		x				<p>На організаційному рівні існує життєздатна чітка структура та перелік посад, у якому детально визначені ролі та обов'язки працівників відповідно до закону про пробацію. Більшість, якщо не всі, необхідні підзаконні акти до Закону про пробацію були прийняті, у тому числі накази, що регулюють кадрову політику. Чіткі посадові інструкції, перелік посад, обов'язки та вимоги до працівника в залежності від посади закріплені в юридичних документах. Розроблено чітку організаційну структуру, де визначено статус та функції підрозділів пробації: відповідна інформація розміщена на сайті служби пробації, а доступ до неї мають як працівники установи, так і зовнішні користувачі.¹</p>
<p>B. Розроблено організаційну структуру органу пробації та визначено статус підрозділів органу:</p> <p>B.1. Визначено статус підрозділів, відповідальних за пробацію, у складі Державної пенітенціарної служби України</p>	x		x				<p>На початку 2/3 підрозділів пробації ділили приміщення з поліцією, наразі цей відсоток складає близько 2%</p> <p>Щодо організації підрозділів пробації на рівні районів, вони функціонують окремо від пенітенціарної служби та Міністерства внутрішніх справ. У 2015 році близько 65% місцевих відділів пробації ділили приміщення з поліцією, тоді як сьогодні ця цифра становить лише 2%. Таке відокремлення від поліції не є очевидним досягненням, але воно має як символічне, так і функціональне значення для розвитку пробації, а також те, як пробацію сприймають правопорушники та суспільство загалом.</p>
<p>C. Розроблено бізнес-план для визначення фінансових потреб служби пробації та доступних джерел фінансування:</p> <p>C.1. Застосовується підхід на основі об'єктивних показників при визначенні потреб та плануванні необхідної фінансової та технічної підтримки пробації</p>	x		x				<p>Відповідно до інформації, отриманої від партнерів, для ДУ «Центр пробації» у бюджеті Мін'юсту є власна фінансова програма для пробації в бюджеті.</p> <p>Бюджет розраховується не на підставі розрахунків Центру пробації, а на основі історичних показників з щорічним підвищенням (приблизно 10%). Таким чином, наявне фінансування має розподілятися за програмами; мова зовсім не йде про фінансування бізнес-плану. Готуючи бюджет необхідно враховувати законодавчі вимоги до державного бюджету й потреби, а також намагатися домовитися з Міністерством юстиції. Подекуди дуже складно забезпечити належні умови для засуджених або розробити додаткові інноваційні заходи виключно за рахунок державного фінансування, що фінансуються з державного бюджету.</p> <p>У 2018 році було подано запит на 1 мільярд 40 мільйонів гривень, було виділено близько 50% від цієї суми. Як і у всіх установах служби пробації, лівову частку бюджету складають зарплати працівників. Хоча надане фінансування значно менше, ніж потрібно для реалізації навіть скромних планів із розвитку та вдосконалення системи, така ситуація типова не лише для пробації чи Мін'юсту: це проблема, з якою стикається більшість українських урядових установ.</p>
<p>D. У підрозділах ДПтС створено офіси пробації з відповідною технічною базою:</p> <p>D.1. Окремо від приміщень правоохоронних органів та пенітенціарних установ обладнано приміщення підрозділів служби пробації (кімната для проведення індивідуальних бесід, телефонний зв'язок, комп'ютерна техніка), які відповідають законодавчо закріпленим вимогам</p>	x		x			x	<p>Проблема полягає в тому, що відділи пробації в регіонах не мають права голосу в питаннях фінансування та бюджетного забезпечення. Рішення щодо всіх виплат приймаються на рівні керівництва Центру (надмірна централізація?).</p> <p>Матеріально-технічні умови в офісах досить погані, і, як правило, далеко не завжди підходять для реалізації пробаційних заходів. Ми помітили, що в центральному офісі, а також у відділі пробації в Білій Церкві працівники використовують власні меблі, комп'ютери та інші канцелярські приналежності.</p> <p>Усюди є зручності. Єдина проблема – бюрократична паперова робота. Від базового рівня 66%;</p> <p>критичні матеріально-технічні умови, що дозволяють службі пробації працювати: лише 15% працівників пенітенціарних установ мають комп'ютери, надані за державний кошт, 85% працюють на власних персональних комп'ютерах.</p>
<p>E. Впроваджено Інформаційну стратегію. Запущено пілотний проект в рамках впровадження Інформаційної стратегії</p> <p>E.1. Визначено потреби в IT-забезпеченні, підготовлено перелік необхідного програмного забезпечення та розроблено бізнес-план</p>	x		x				<p>З огляду на проявлений інтерес з боку служби пробації та підтримку деяких бізнес-аналітиків донорами, у 2018 році було прийнято рішення, що HAIC, який забезпечує весь зберігання всіх даних Мін'юсту та розробку програмного забезпечення, візьметься за виконання цієї роботи. Ці розробки і надалі підтримуються донорами. Специфікація та подальша розробка програмного забезпечення були здійснені HAIC у заздалегідь узгоджені строки. Однак порівняно низькі обсяги інвестування в необхідне IT-обладнання для ефективної роботи системи, ймовірно, затримає її повноцінне впровадження в розумний термін.</p> <p>Були визначені потреби у сфері IT, а відповідно до специфікацій було розроблено та пройшло певне обмежене тестування необхідне програмне забезпечення.</p>

<p>E.2. Підрозділи органу пробації забезпечені технічним обладнанням; розроблено пілотне програмне забезпечення та складено перелік змін до законодавства та нормативних актів щодо використання баз даних та розробленого програмного забезпечення</p>	x		x			<p>Були складені плани тестування користувачів та пілотного випробування програмного забезпечення, і також було розглянуто певні заходи, які необхідно буде вжити в майбутньому для повноцінного впровадження системи. Цілком імовірно, що основним фактором у визначенні часових рамок для впровадження системи стане закупівля достатньої кількості ІТ-обладнання. Пілотний модуль із кадрового управління. Його розробка займе небагато часу. Інші модулі потрібно розробляти.</p>
<p>E.3. Підвищено сумісність інформаційної системи органу пробації та інформаційних систем інших установ галузі (ДПТС, прокуратура, суди, судові виконавці) та правоохоронних органів (слідчих органів, міграційної та прикордонної служб, служби безпеки)</p>	x		x			<p>Хоча необхідність у тому, щоб Єдиний реєстр міг сполучитися з іншими інформаційними системами, була визнана як службою пробації, так і розробниками з НАІС, версія програмного забезпечення, розроблена для початкового застосування, не надає такої можливості.</p> <p>Мине деякий час, поки Єдиний реєстр почне повністю функціонувати по всій країні. Основним фактором у визначенні часових рамок для впровадження системи стане закупівля достатньої кількості ІТ-обладнання, хоча додатковим фактором стане проведення відповідного навчання персоналу. Запропонований план, заснований на послідовному розгортанні системи регіон за регіонами після успішного пілотування проекту, свідчить про те, що впровадження у регіонах розпочнеться в травні 2020 року та триватиме кілька років.</p> <p>Планується розпочати з підготовки ТЗ для пенітенціарної служби, служби пробації та медичної служби в пілотній Київській області.</p>
<p>F. Створено державну базу даних/реєстр для роботи із правопорушниками, у тому числі для проведення оцінки ризиків</p> <p>F.1. Впроваджено практичне та ефективне застосування ПЗ, зокрема базову систему індивідуальної роботи зі справами, а також базу даних результатів оцінки ризиків та потреб</p>	x		x			<p>Підготовча робота триває, але до досягнення цього результату ще дуже далеко</p>
<p>F.2. Наукові установи ДПТС проводять регулярний аналіз результатів оцінки потреб і ризиків порушників щодо яких здійснюється нагляд, надають методичні рекомендації з урахуванням узагальненої інформації</p>	x		x			<p>Незважаючи на те, що інструменти оцінювання ризиків і потреб розроблені та використовуються, досі існує рудиментарна система збору даних; до досягнення цього результату ще дуже далеко; переважно через недоліки в ІТ.</p>
<p>G. Вивчення порядку функціонування підрозділів органу пробації в умовах реформи з децентралізації влади в Україні</p> <p>G.1. Залучено органи місцевого самоврядування до створення та функціонування установ пробації</p>	x		x		x	<p>26 відділів пробації беруть участь у програмах із забезпечення безпеки громади. Існує план дій до 2021 року для залучення грантів на 2 мільйони гривень, передбачених Міністерством розвитку громад та територій. Партнери з громадянського суспільства закупували соціальні послуги для ув'язнених, використовуючи обмежені, але існуючі механізми співпраці з органами самоврядування та регіонального управління. Прийняття Постанови Кабінету Міністрів України № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року (https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80?lang=en) проклало шлях до децентралізації влади в Україні, про яку говорять, що вона є успішною. Станом на липень 2019 року було створено 924 об'єднаних громад, і паралельно стратегії фінансової децентралізації призвели до зростання місцевих бюджетів. Наприклад, у 2018 році частка місцевих податків і зборів у власних доходах місцевих бюджетів (загальний фонд) становила 26,1% порівняно з лише 0,7% у 2014 році. (https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/434/10.07.2019.ENG.pdf)</p> <p>За умов, коли політичні рішення делегуються місцевим жителям у сільських та муніципальних громадах, тоді як за рахунок ресурсів громади можуть фінансуватися узгоджені стратегії оновлення на місцях, забезпечуючи водночас більшу громадську безпеку, цілі відділів пробації щодо запобігання вчиненню повторних правопорушень стають все більш досяжними. Основою успішної діяльності служби пробації є постійне тісне співробітництво з органами місцевого самоврядування та місцевими адміністраціями. Їхні цільові програми можуть використовуватися як джерела фінансування послуг для клієнтів пробації. Близько 83% установ пробації, або 474 відділи, співпрацюють з ОГС. На даний момент 312 волонтерів надають допомогу клієнтам пробації. Наведені приклади ілюструють різний рівень співпраці між місцевими відділами пробації, ОГС і органами місцевої влади та демонструють як рішення можуть відрізнятися за ступенем складності: (i) надання психологічних консультацій неповнолітнім; (ii) забезпечення тимчасовим місцем проживання матерів з дітьми, жертви домашнього насильства, розміщення яких у центрі адаптації під керівництвом НУО оплачується за рахунок бюджету об'єднаних територіальних громад; (iii) Білоцерківський міжрегіональний відділ пробації у співпраці з міською радою наразі займається розробкою проекту з використання місцевого гуртожитку для вирішення житлових проблем деяких клієнтів пробації.</p> <p>Благодійний фонд «Світло надії» з Полтави стверджують, що 45% їх річного бюджету забезпечується за рахунок державного та місцевого бюджету.</p> <p>Процес децентралізації значно посилює ініціативність місцевих органів влади та місцевих рад щодо вирішення питань, які постають у відповідному місті чи селі. Таким чином, громадські роботи як вид покарання багатьма сприймається як «дія на благо суспільства» з тієї точки зору, що завдяки ним доквілля стає більш чистим, екологічним чи затишним. Приклади колективних «сеансів прибирання», організовані як складові інформаційної кампанії пробації, виявились дуже ефективними та мають величезний потенціал впливу на громадську думку, а також переконання суддів у корисності альтернативних видів покарання як для клієнтів пробації, так і для громади.</p>

<p>G.2. Створено систему інформування місцевих громад та органів державної влади про діяльність та розвиток системи пробації</p>	x		x			<p>Комунікаційна стратегія була розроблена та затверджена Міністерством юстиції у 2017 році. Для виконання своїх цілей Центр пробації розробив алгоритм регулярного оновлення інформації. Інструкція Центру пробації №26/15/-Ян-19 від 08.01.2019 пропонує оновлення інформації про пробацію на веб-ресурсах органів місцевої влади та самоврядування, включаючи об'єднані територіальні громади. Така інформація повинна містити назву, адресу, робочий час, контактні дані та основні завдання та функції пробації.</p> <p>Крім того, в інструкції рекомендується розміщувати оновлену інформацію на дошках оголошень судів, відділів поліції, обласних центрів з надання безоплатної правової допомоги, в будівлях органів місцевого самоврядування та місцевих відділах соціального захисту, відділах органів у справах неповнолітніх, регіональних центри зайнятості, установах відбування покарання та установах попереднього тримання під вартою, організаціях громадянського суспільства та релігійних організаціях.</p>
<p>G.3. Сформовано громадську думку щодо впливу результатів діяльності служби пробації на безпеку суспільства</p>	x		x	x		<p>За цим напрямком вдалося досягти значного прогресу.</p> <p>У той час, як що українська модель пробації досягає перших позитивних результатів, два громадських опитування, проведені протягом у 2017-2019 рр. міжнародними партнерами, ілюструють певну позитивну динаміку, але також і деякі системні проблеми, помітні вже на цьому етапі.</p> <p>Пересічні громадяни продемонструвала більш високу обізнаність про службу пробації в порівнянні з попереднім опитуванням (62% у 2017 році проти 87% у 2019 році). Критична різниця у сприйнятті представників різних організацій, у тому числі місцевих органів влади та громадянського суспільства, полягає в тому, що у 2017 році 72% респондентів порівняно з лише 19% респондентами у 2019 році висловили думку, що служба пробації може виконувати свої завдання самостійно, без підтримки та допомоги з боку місцевих органів влади та громадянського суспільства. Тепер зрозуміло, що пробація є колективним викликом для всього суспільства, тому міжорганізаційна співпраця підвищує шанси на реабілітацію правопорушника, зменшує ймовірність рецидивів та сприяє безпеці в громаді.</p> <p>Загальний рівень довіри зріс удвічі з 43% у 2017 році до 89% у 2019 році серед персоналу центрів зайнятості, офісів з надання безоплатної правової допомоги, медичних установ, відділів національної поліції, управління освіти та міських рад.</p>
<p>G.4. Підписано міжвідомчі угоди (акти) щодо об'єму та категорій даних стосовно суб'єктів пробації, які передаються як за погодженням, так і автоматично</p>	x		x			<p>Деякі установи та органи укладають меморандуми, деякі – ні. Формальне закріплення співпраці із обов'язковим обміном інформацією є важливим для майбутнього розвитку; особливо в частині управління ризиками та захисту потерпілих.</p>
<p>H. Проведено опитування громадської думки щодо якості роботи органу пробації</p> <p>H.1. Створено систему он-лайн опитування для оцінювання рівня задоволеності осіб діяльністю служби пробації</p>	x		x	x		<p>Деякі агенції та органи укладають меморандуми, а деякі - ні. Формалізація співпраці із обов'язковим обміном інформацією все ще є важливою справою майбутнього розвитку; особливо стосовно управління ризиками та захисту жертв.</p> <p>Опитування користувачів у 2017 та 2019 роках для оцінки змін у ставленні (фінансується за рахунок донорів)</p> <p>Хоча статистика пробації збирається переважно в ручному режимі, здається, поки було б передчасно запроваджувати показник «рівня задоволеності користувачів в режимі онлайн». Однак опубліковані результати опитування громадської думки дають можливість скласти уявлення про рівень задоволеності користувачів.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Серед опитаних клієнтів зменшилася кількість респондентів, які вважають, що працівники кримінально-виконавчої інспекції та пробації не відрізняються за своїми цілями та функціями, у 2019 році їхня кількість склала 10%, тоді у 2017 як 27% клієнтів пробації не бачили різниці між пробацією та кримінально-виконавчою інспекцією. - Близько 46% опитаних клієнтів пробації вважають, що пробація більше орієнтована на підтримку та допомогу, а 42% сприймають пробацію як інструмент отримання корисного досвіду та доступ до реабілітації, а не як покарання. - 60% клієнтів у рамках цього опитування вважають, що призначені працівники пробації допомагають їм знайти рішення у складних життєвих ситуаціях. - У 2019 році 61% клієнтів служби пробації висок оцінили підтримку, що їм надається (порівняно з 32% у 2017 році), а 89% заявили, що відчували довіру до працівників пробації у 2019 році, що свідчить про зростання на десять відсотків порівняно з попереднім опитуванням. 45% респондентів сприймають візити до установ пробаційних як можливість покращити своє життя та отримати ефективну допомогу. <p>Порівняння даних, отриманих у різні періоди вочевидь відображають позитивну динаміку. Однак є можливість вдосконалити та об'єднати зусилля з метою підвищення рівня обізнаності та підтримки з боку клієнтів</p>
<p>I. Розроблено стратегію зв'язків із громадськістю; створення сайту про пробацію в Україні. Забезпечено функціонування сайту служби пробації. Проведено інформаційні акції.</p> <p>I.1. Сформовано громадську думку щодо впливу результатів діяльності служби пробації на безпеку суспільства</p>	x		x	x		<p>Існує кілька способів реалізації цього заходу: стратегія комунікацій, фото-ярмарок, дні відкритих дверей, сайт, Фейсбук, інтерв'ю, відео, низка регіональних заходів, проведених у 2018 році («Міфи та правда про пробацію»)</p> <p>Опитування користувачів у 2017 та 2019 роках для оцінки змін у ставленні</p> <p>Значні поліпшення в сприйнятті та розумінні мети, ролі та функцій нової установи пробації багаті в чому стали можливі завдяки зусиллям відділу зв'язків з громадськістю. Незважаючи на вражаючу роботу, пересічні громадяни усе ще вирішилися з приводу доцільності пробації як альтернативи ув'язненню.</p> <p>Тому було б правильно зробити висновок, що, хоча останнім часом було досягнуто значних успіхів, громада ще не готова визнати пробацію як один із чинників безпеки громади. Потрібно більше працювати, щоб завоювати серця та розум пересічних громадян. Це завдання дуже складним, щоб служба пробації змогла виконати його самостійно, воно потребує поступової «цивілізаційної» еволюції всього суспільства.</p>

<p>I.2. Проведено інформаційні акції, спрямовані на інформування суспільства про мету та перспективи розвитку пробації в Україні, налагоджено співпрацю з місцевими та центральними ЗМІ</p>						<p>У ДУ «Центр пробації» є інформаційний підрозділ. Інформуйте широку громадськість про пробацію, пишіть у Фейсбук. Використання музею під відкритим небом як майданчик для проведення вже згаданих у громадських робіт.</p> <p>У відповідь на рекомендації донора та завдяки міжнародному партнерству були розроблені Основні концепції комунікаційної політики пробації, від 23 листопада 2017 року, які затвердив заступник Міністра юстиції. За ним послідував план дій та численні навчальні заходи за підтримки всіх міжнародних партнерських проектів. Ці заходи були організовані у відповідь на рекомендації, зроблені після першого опитування, яке виявило недостатнє забезпечення інформацією: наприклад, визнання управління інформацією важливим професійним обов'язком, створення посад спеціалістів з питань інформації та вдосконалення їхніх комунікаційних навичок та вмінь; виготовлення та поширення роздаткових матеріалів та флаєрів, уніфікація комунікаційної практики серед зацікавлених сторін та проведення соціальних та медіа-кампаній. Ці завдання виявилися справжньою проблемою для служби пробації, де навички комунікації доводилося виховувати майже з нуля. У рамках служби пробації було створено підрозділ з питань комунікації та інформаційної підтримки, у той час як кожен відділ чи офіс пробації визначав контактну особу з питань комунікації.</p> <p>Наразі службі пробації є чим пишатися: вона веде:</p> <ul style="list-style-type: none"> – сайт www.probation.gov.ua – акаунт у Фейсбук: facebook.com/probation.ua та акаунти регіональних відділень. <p>У 2018 році служба пробації опублікувала 5300 новин в Інтернеті, 687 новин у друкованих ЗМІ, здійснила 124 телевізійні трансляції та взяла участь у 101 радіо ефірі.</p> <p>Інформаційні кампанії значно покращили ефект від появи в національних ЗМІ та соціальних мережах. Вони велися під різними гаслами (наприклад, «Міфи та правди про пробацію, Пробація – це не поліція») і проходили в різних форматах: фотовиставки, інформаційні сесії в окремих містах, колективні екологічні акції в громадських місцях, спрямованих на те, щоб переконати громадськість у важливості громадських робіт як виду покарання, що вигідний для всієї громади тощо.</p>
<p>J. Підписано угоди про співпрацю з зарубіжними службами пробації</p> <p>J.1. Встановлено зв'язки зі службами пробації країн ЄС та сусідніх держав</p>	x		x			<p>Меморандум про співпрацю був підписаний у 2016 році з виправними установами з Норвегії. Також було встановлено багато контактів із службами пробації та персоналом пробації з Латвії, Хорватії, Нідерландів, Норвегії, Румунії, Великобританії та інших країн ЄС. Обмін інформацією відбувається навіть із Північною Америкою.</p> <p>2019 рік став першим роком членства ДУ «Центр пробації» в Конфедерації європейської пробації (СЕР), єдиній професійній організації пробаційних служб з Європи. Членство України буде офіційно оформлено під час засідання Генеральної Асамблеї СЕР, запланованого на жовтень 2019 року. У 2019 році делегація ДУ «Центр пробації» разом із міжнародним донором взяла участь у міжнародному заході, присвяченому альтернативним покаранням в Європі, зробивши спільну презентацію разом із представником Служби пробації Румунії на тему використання громадських (неоплачуваних) робіт.</p>

Розділ 11: Підвищення ефективності попередження злочинів та сприяння реабілітації під час виконання покарань

Напрямок діяльності 11.4 Вдосконалення системи реабілітації та попередження злочинів шляхом створення служби пробації та застосування альтернативних видів покарань

Захід 11.4.3 Розширення інституційної спроможності недержавного сектору у пробаційній діяльності

Результати, що розглядаються	«Кабінетні» дослідження	Панельні обговорення	Головні інтерв'ю	Дослідження	Аналіз даних	Інші методи	Коментарі
<p>A. Недержавний сектор залучено до розбудови волонтерського руху у пробації України, у тому числі для підготовки необхідних змін до законодавства та навчання:</p> <p>A.1. Розроблено державний та регіональні плани, які включають в себе фінансове планування і питання матеріально-технічного та фінансового забезпечення</p>	x		x				<p>574 відділи працюють з громадськими структурами, а 481 – з ОГС.</p> <p>332 відділи мають 100% інструментів для задоволення 12 криміногенних потреб. Меморандум про співпрацю, підписаний з державною установою чи ОГС у випадках, коли це потрібно. Було створено мапу ресурсів громади. ІТ-модуль для щомісячного збору інформації про співпрацю. Слід продовжувати використовувати його, завдяки чому буде створений банк ресурсів.</p> <p>Наказ Мін'юсту, щоб регулювати залучення волонтерів, відбір. Донорський проект наравив пропозицію щодо підготовки волонтерів.</p> <p>Розроблено нормативну базу (порядок роботи з волонтерами та методичні рекомендації.)</p> <p>В Україні діяльність волонтерів регулюється Законом України «Про волонтерську діяльність» з урахуванням конкретних аспектів, передбачених Кримінально-виконавчим кодексом України та Законом України про пробацію. На підставі цих нормативних документів видано наказ Міністерства юстиції України № 98/5 «Про затвердження Положення про організацію діяльності волонтерів пробації» від 17.01.2017. Документ окреслює напрями діяльності, до яких можуть залучатися волонтери, принципи відбору волонтерів, їхні права та обов'язки, а також права та обов'язки клієнтів пробації під час взаємодії з волонтерами. Необхідно уточнити деякі законодавчі положення в законі.</p> <p>Наразі 30% відділів пробації працюють разом з волонтерами, намагаючись розробити механізм ефективної моделі співпраці. Нещодавня статистика, надана службою пробації, показала, що 430 волонтерів надають послуги в 230 відділах пробації в 22 регіонах України, допомагаючи та підтримуючи клієнтів пробації. Усі вони працюють на підставі договору зі службою пробації. Вони є психологами, соціальними працівниками, юристами.</p>



					Хоча робота проходить успішно, існують прогалини нормативної бази, які необхідно подолати та належним чином врегулювати. Крім того, необхідно розробити стратегію залучення волонтерів та організувати навчання волонтерів.
A.2. Регулярно проводяться громадські обговорення питання розвитку та змісту волонтерства у службі пробації (цільові зустрічі з представниками недержавного сектору, заходи інформаційного характеру) на основі міжнародного досвіду;	x		x		На місцевому рівні громадські організації ініціювали надання послуг клієнтам пробації, а працівники служби пробації підтримали їх. Однак донедавна на національному рівні вживалося мало заходів, спрямованих на розвиток, через обмеженість ресурсів та зосередженість на інших сферах. У 2018 році було погоджено, що план роботи міжнародної партнерської організації повинен робити акцент на розвитку співпраці з громадськими організаціями та волонтерами, завдяки чому можна буде розширити роботу з правопорушниками. За підтримки міжнародного експерта в Івано-Франківську та Дніпрі були запущено два пілотних проекти для тестування підходів. Регулярні консультації з учасниками пілотних проектів включали діалог з місцевими ОГС та представниками місцевої влади. Це означає, що набутий станом на сьогодні досвід свідчить про необхідність розробки національної стратегії та плану її реалізації, а також практичних рекомендацій щодо визначення ролі волонтерів, обов'язкових навичок та досвіду, а також проекту програми підготовки. Навчання волонтерів буде узгоджено з навчанням персоналу пробації щодо роботи з волонтерами. За результатами запланованого офіційного перегляду результатів пілотних програм буде складений остаточний план реалізації..
A.3 Залучено найактивніших і найдосвідченіших представників недержавного сектору до розробки пропозицій до основних положень про волонтерство в органах пробації	x		x		Постанова МО від 17.01.2017 р. № 98/5 «Про затвердження Положення про організацію діяльності волонтерів пробації».
В. Переглянуто нормативно-правову базу щодо приватно-державного партнерства. Розроблено положення щодо отримання органом пробації послуг від організацій недержавного сектору: В.1. Затверджено правила державних закупівель послуг від організацій недержавного сектору для виконання завдань пробації, а також стимулювання (надання податкових пільг) організацій недержавного сектору з метою їх залучення до реабілітації.	x		x		Меморандуми є, але фінансування не надається. Не розпочато. Через відсутність бюджету. Пробація не може купувати послуги безпосередньо, але клієнти пробації повинні мати доступ до послуг. Тут йдеться про юридичний статус устанів пробації. Залежність від організації служби, якщо правозадатність присутня лише на регіональному рівні.
С. Підготовлено порядок акредитації програм для неповнолітніх: С.1. Створено центри та низку програм для неповнолітніх, включаючи програми з управління гнівом, керування емоціями, життєві навички та когнітивно-поведінкову терапію	x		x	x	Центри ювенальної пробації були створені у 14 локаціях у великих містах. Із 1000 дітей, які не перебувають у системі пробації, 160 спостерігаються в центрах ювенальної пробації, а решта – у містах, де центрів немає – у звичайних відділах пробації. Доцільно створювати ювенальні центри, якщо в них перебуватимуть більше 10 осіб, які потребують піклування. Завдяки попередньому довготривалій підтримці з боку програм донорської технічної допомоги, на сьогоднішній день пробація для неповнолітніх вважається найсучаснішим напрямком служби пробації. Позитивні результати є наслідком співпраці цілого кола суб'єктів: проектів донорської допомоги, служби пробації, місцевих органів влади, соціальних служб у справах сім'ї, дітей та молоді, закладів безоплатної правової допомоги, громадських організацій та благодійних організацій. Сектор ювенальної пробації став полігоном для тестування багатьох інструментів та методик пробації, як то досудові доповіді, оцінки ризиків та потреб, впровадження ресурсних «банків», мереж партнерів. Наразі серед корекційних програм Управління гнівом, Навички емоційного контролю, Я обираю зміни та Життєві навички. З точки зору методики в програмах використовується когнітивно-поведінковий підхід та широко застосовується метод мотиваційного інтерв'ювання. Повністю масштабована модель, продемонстровано можливість реплікації.
D. Проведено оцінку пілотних моделей центрів відвідування для неповнолітніх щодо їх впровадження на державному рівні: D.1. Результати пілотних проектів впроваджуються по всій країні	x		x		Оцінювання було проведено наприкінці пілотного етапу в рамках конкретних проектів, які були реалізовані разом із донорами. Центри ювенальної пробації є складовою роботи над більш загальними проблемами у сфері ювенальної юстиції. Її було започатковано з низки пілотних проектів ще у 2010 році, тоді як тепер уже було розроблено Національну стратегію реформи системи юстиції щодо дітей до 2023 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1027-р від 18 грудня 2018 року. Ця стратегія, окрім багатьох інших корисних аспектів, формує основу для проведення численних заходів для неповнолітніх правопорушників. Важливо підкреслити, що модель центру ювенальної пробації довела, що її може бути відтворювати знову й знову. Якщо виникне потреба відкрити більше таких центрів, є потенціал для подальшого розширення на національному рівні. Утім наразі державних коштів для цього немає.

Розділ 11: Підвищення ефективності попередження злочинів та сприяння реабілітації під час виконання покарань

Напрямок діяльності 11.4 Вдосконалення системи реабілітації та попередження злочинів шляхом створення служби пробації та застосування альтернативних видів покарань

Захід 11.4.4 Удосконалення управління персоналом пробації

Результати, що розглядаються	«Кабінетні» дослідження	Панельні обговорення	Головні інтерв'ю	Дослідження	Аналіз даних	Інші методи	Коментарі
<p>А. Вивчено та проаналізовано досвід інших країн у створенні людських ресурсів для ефективного виконання завдань пробації. Проведено дослідження профілю суб'єктів пробації для формування вимог до навичок працівників органу:</p> <p>А.1. Розроблено професійний стандарт працівника органу пробації (освіта, професійні знання, навички, досвід, культура спілкування, мотивація до досягнень).</p>	x		x				<p>Розроблено профіль професійної компетентності працівника пробації, і вважається, що програми особистого підготовки повинні ґрунтуватися на цьому профілі компетентності. Цей профіль компетентності ще офіційно не затверджений Міністерством юстиції, але очікуване затвердження створить основу для подальшої формування професійної концепції пробації.</p> <p>Описи вимог до посади містять перелік необхідних кваліфікацій, навичок, професійного досвіду, рівня комунікації та опис обов'язків. Опис вимог до посади пов'язаний із наявними об'єктивними показниками профілів ризиків і потреб у пробаційних справах. Існують посадові інструкції, які містять вимоги щодо кваліфікації персоналу пробації, але вони ще офіційно не прийняті, оскільки жодні інші працівники Мініюсти не мають аналогічних інструкцій. Донор підтримав зусилля з розробки Стратегії навчання та розвитку в цілях реабілітації (2019 рік), згідно з якою навчання, професійні знання, вміння та досвід працівників пробації повинні мати безпосередній зв'язок з професійними стандартами працівників пробації</p>
<p>В. Вивчено потреби й завдання з підготовки та атестації працівників кримінально-виконавчої інспекції, які працюватимуть у органах пробації. Створено посадові інструкції і вимоги до працівників:</p> <p>В.1. Визначено зміст та порядок проведення підготовки та атестації працівників служби пробації із залученням потужностей навчальних закладів Державної пенітенціарної служби України</p>	x		x				<p>Обов'язковий тренінг в рамках початкового навчання працівників пробації. На момент закінчення навчання отриманий сертифікат дозволяє надавати послуги пробації. Для пробаційних програм порядок сертифікації є іншим. Обов'язкове навчання раз на 3 роки для працівників, які носять форму. На цивільний персонал це правило не поширюється.</p> <p>Оцінка особистих потреб не проводиться через велику кількість працівників, яким потрібно пройти первинну підготовку. Курс дистанційного навчання був розроблений для вдосконалення їхніх знань.</p> <p>Незважаючи на те, що вище керівництво визнає навчання як пріоритет, за приблизними оцінками, лише 50% працівників пройшли хоча б один з цих курсів, хоча записи про те, хто який навчальний модуль відвідав і коли цих осіб було призначено на посаду, відсутні. Якщо приблизна оцінка є правильною, близько 1500 співробітників, які працюють з правопорушниками, не пройшли жодного офіційного навчання з моменту створення служби пробації. Цю проблему визнають: заявлена мета – перейти переважно на он-лайн навчання з огляду на практичні та фінансові проблеми з наданням житла під час навчання, але є сумніви, що такий підхід зможе повністю замінити очне навчання та відпрацювання основних навичок (наприклад, інтерв'ювання чи залучення) з викладачами та іншими слухачами.</p>
<p>С. Розроблено порядок професійного відбору та підготовки працівників органу пробації з залученням ресурсів донорів:</p> <p>С.1. Визначено вимоги до професійного відбору та підготовки працівників служби пробації, з наданням переваг при наборі працівникам, які мають досвід роботи психологами, соціальними працівниками, педагогами</p>	x		x				<p>Розвинена професійна компетентність. Розроблені загальні критерії добору персоналу.</p> <p>Посадові інструкції розроблені. Профіль професійної компетентності розроблений. Вони офіційно не затверджені, оскільки це матиме наслідки для інших працівників Мініюсти (!)</p> <p>Вимоги при доборі - диплом, але не ясно, чи диплом конкретного ступеня чи будь-який диплом.</p> <p>Існують механізми добору претендентів до служби пробації. Аналізу того, скільки працівників мають досвід у психології, соціальній роботі та соціальній педагогіці, і які зміни відбулися за останні 5 років, не проводилося. Є співробітники, які працюють лише як психологи та соціальні працівники. 2/3 співробітників, однак, були переведені зі своїх посад у ДКВС, де вони в основному контролювали виконання покарань та дотримання умов відбування покарання: багато з них мають юридичну освіту. Деякі з цих працівників, але не всі, матимуть необхідну мотивацію та здатність розвивати професійні навички, необхідні в новій установі пробації, але для виявлення таких працівників необхідно буде проводити оцінку навичок, здійснювати професійний нагляд, створити систему оцінювання та управління ефективністю роботи. Для решти в рамках установи можна знайти роботу, яку вони будуть здатні виконувати із наявними навичками, але це складна організаційна трансформація.</p>
<p>Д. Розроблено норми управління ефективністю для рядових працівників:</p> <p>Д.1. Впроваджено норми управління ефективністю рядових працівників, на основі яких керівники підрозділів контролюють ефективність шляхом проведення щорічного оцінювання</p>	x		x				<p>Система управління ефективністю – у процесі розробки. Перший проект розроблений за підтримки донорів (пілотний проект у Хмельницькій області з управління ефективністю)</p> <p>Наразі не існує системи управління ефективністю, яка б дозволяла перевіряти особисту ефективність працівників відповідно до поставлених цілей. Наразі немає процедури щорічного оцінювання. Збирається статистика, яка відображає аспекти ефективності роботи, головним чином стосовно дотримання закону та підзаконних актів, моніторинг яких здійснюються аналітики служби пробації. Наразі працівники управління кадрового не беруть участь у цьому процесі.</p> <p>Існує необхідність розмежувати управління ефективністю (механізм кадрового управління) та питання забезпечення якості/професійних стандартів (механізм аудиту/перевірки).</p>

<p>Е. Визначено структуру та зміст навчання працівників органу пробації з урахуванням ресурсу навчальних закладів Державної пенітенціарної служби України:</p> <p>Е.1. Розроблено та впроваджено навчальні програми для працівників служби пробації, включаючи підготовку керівників підрозділів, з використанням інтерактивних навчальних методик</p> <p>Е.2. Проведено аналіз ресурсів проектної діяльності (міжнародних та національних) з метою швидкого охоплення максимальної кількості майбутніх працівників служби пробації тренінгами щодо навчання пробаційної діяльності та застосування пробаційних інструментів</p> <p>Е.3. Розроблено пілотні проекти з впровадження навчальних модулів для підготовки майбутніх працівників служби пробації з швидким охопленням максимальної кількості персоналу</p>	x		x			<p>Зміст та процедури поточного навчання є міжнародно визнаним стандартом. Навчальні програми для працівників служби пробації розробляються та впроваджуються з використанням інтерактивних методів навчання, методу, який також наразі використовується для навчання керівників середньої ланки. Міжнародні експертні оцінки говорять про те, що слід робити ще більший акцент та приділяти ще більше часу основним навичкам, як то інтерв'ювання та мотиваційне залучення й заохочення правопорушників та керівників, а також здійсненню професійного контролю за працівниками. Це особлива потреба існуючих працівників, щодо яких було зроблено висновок, що їм необхідно пройти через значні зміни способу мислення та культури: перейти від покарання, адміністративних формальностей та контролю до оцінки, залучення та мотивації в цілях реабілітації.</p> <p>Різний статус працівників пробації також є перешкодою для реалізації комплексної стратегії навчання, оскільки Мініюст повністю пропустив підготовку працівників, з яких зняли погони, та нового цивільного персоналу, коли формував бюджет на навчання, і тільки для працівників при погонах найближчим часом передбачено проходження обов'язкової підготовки.</p> <p>У нас виникають труднощі з розумінням змісту Е 3. Доречно було використовувати слово «нових» замість «майбутніх» працівників стажування, оскільки майбутнє передбачає рівень невизначеності і може запропонувати ідею кандидатів на посади пробаційного працівника. Крім того, весь зміст незрозумілий: пілотні проекти призначені для навчального контенту? Пілот створений в регіоні. Швидке охоплення означає інтенсивну підготовку за короткий проміжок часу?</p> <p>У нас виникають труднощі з розумінням змісту Е 3. Доречно було використовувати слово нові замість майбутні працівники пробації, оскільки майбутні має якийсь відтінок невизначеності, і може здатися, що йдеться про кандидатів на посаду в службі пробації. Крім того, зміст у цілому не зрозумілий: пілотні проекти присвячені розробці змісту навчальних програм? Пілотний проект у регіоні. Швидке охоплення означає інтенсивну підготовку протягом короткого періоду часу?</p>
<p>Ф. Визначено навчальні заклади та створено необхідну матеріальну базу, забезпечено створення ними навчальних програм та модулів:</p> <p>Ф.1. Проведено відбір та навчання групи тренерів з числа персоналу та викладачів відомчих навчальних закладів для підготовки та навчання майбутнього персоналу органу пробації</p> <p>Ф.2. Забезпечено спроможність навчальних закладів у регіонах розробити навчальні плани в розумні строки</p>	x		x	x	<p>Наразі в навчальних центрах нездатні забезпечити підготовку всього персоналу пробації. Незважаючи на те, що в сфері виконання покарань функціонують 3 навчальні центри, лише два з них (Дніпро та Біла Церква) проводять підготовку для працівників пробації, і лише Білоцерківське училище проводить навчання цивільного персоналу. У Білій Церкві працює 12 тренерів, у Дніпрі – 6 тренерів, а навчальний курс можуть одночасно відвідати до 50 працівників. Протягом останніх 4 років було проведено велику кількість основних навчальних курсів з реабілітації як для діючих працівників пробації (12-денний курс), так і для нових працівників (30-денний курс).</p> <p>Відповідно до наявної статистики у навчальному центрі в Білій Церкві в 2015-2018 роках пройшли навчання 3217 осіб. У першій половині 2019 року навчання у сфері пробації пройшли 313 осіб, з них 239 – із реалізації пробаційних програм. Поточна навчальна програма пробації включає п'ять програм:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 35-денне початкове навчання для нових працівників (поєднання очного навчання та дистанційного навчання онлайн) • 12-денна програма професійного перепідготовки для діючих працівників; • Дві 14-денні програми з онлайн-моніторингу за дотриманням стандартів професійної компетенції щодо i) неповнолітніх та ii) дорослих • 14-денна програма з онлайн-моніторингу за дотриманням стандартів професійної компетенції для дорослих • Крім того, педагогічна рада Білоцерківського навчального центру затвердила навчальну програму з професійного розвитку для вивчення порядку взаємодії пенітенціарного закладу та органу пробації під час підготовки особи до звільнення. 	

Розділ 11: Підвищення ефективності попередження злочинів та сприяння реабілітації під час виконання покарань

Напрямок діяльності 11.4 Вдосконалення системи реабілітації та попередження злочинів шляхом створення служби пробації та застосування альтернативних видів покарань

Захід 11.4.5 Відпрацювання механізму підготовки і впровадження досудової доповіді, інструменту оцінки ризиків і потреб та індивідуального супроводу

Результати, що розглядаються	«Кабінетні» дослідження	Панельні обговорення	Головні інтерв'ю	Дослідження	Аналіз даних	Інші методи	Коментарі
<p>А. Визначено сфери й обсяг правових відносин, які необхідно врегулювати для впровадження організаційно-правового інституту досудової доповіді:</p> <p>А.1. Внесено зміни у законодавство щодо підготовки досудової доповіді, розроблено підзаконні нормативні акти щодо порядку підготовки досудової доповіді та проведення оцінки ризиків вчинення повторних злочинів та потреб правопорушників</p> <p>А.2. Підготовлено навчальний модуль для навчання працівників органу пробації, суддів та прокурорів використанню інституту досудових доповідей, який включає оцінку ризиків і потреб</p> <p>А.3. Проведено спільні навчальні заходи працівників служб пробації, прокурорів та суддів з підготовки та подання досудових доповідей, проведення оцінювання ризиків і потреб</p> <p>А.4. Визначено координаторів з обміну інформацією з питань пробації</p>	x		x		x		<p>Законом України «Про пробацію» від 5 лютого 2015 року передбачено (Розділ II стаття 7), що: суди можуть звернутися до органів пробації з письмовим запитом на отримання досудової доповіді щодо обвинуваченого:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. У рамках досудової пробації судам надається формалізована інформація про обвинувачених, щоб суди могли прийняти рішення щодо притягнення їх до відповідальності. 2. Для підготовки досудових доповідей працівники органів пробації мають право отримувати інформацію про обвинувачених осіб від підприємств, установ, організацій чи уповноважених установ, а також від фізичних осіб. 3. Досудова доповідь щодо обвинуваченого повинна містити: <ul style="list-style-type: none"> соціальний та психологічний профіль оцінку ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення висновок щодо того, чи існує можливість виправлення без обмеження або позбавлення волі на певний строк. 4. Обвинувачений може брати участь у підготовці досудової доповіді, надаючи необхідну інформацію працівникам органів пробації. 5. Порядок складання досудової доповіді затверджується центральним органом виконавчої влади, який розробляє державну політику у сфері пробації. <p>Правові регулювання процедури складання досудової доповіді було детально закріплено в Наказі Міністерства юстиції України № 200/5 від 27.01.17 р. «Про затвердження Порядку складання досудової доповіді». У документі представлено процедуру, структуру (частиною якої є повторна оцінка ризиків), особливі вимоги до складання досудової доповіді щодо неповнолітніх та вимоги щодо їх зберігання.</p> <p>Підготовка доповіді є одним із головних завдань служби пробації. Наявність досудових доповідей значно впливає на справедливість та пропорційність судових рішень, тому стандарти складання досудової доповіді є врешті-решт вирішальним фактором впливу на життя людей у майбутньому.</p> <p>Під час інтерв'ю у рамках оцінки стратегії було висловлено сумніви з приводу мети, процедури подання запиту, якості та строків складання й подання звітів. Усі міжнародні проекти технічної допомоги беруть участь у зміцненні потенціалу працівників пробації. Нещодавно, для вирішення цього питання, 23 липня 2019 року керівництво Центру пробації провели розширену нараду з відповідальними працівниками для попереднього затвердження формату та шаблону посібника зі складання досудової доповіді. Посібник, підготовлений за участю міжнародних експертів, буде широко використовуватися для навчання працівників пробації, суддів та прокурорів.</p> <p>Згідно зі звітом керівника служби пробації за п'ять місяців, станом на сьогодні за 2019 рік до суду було направлено 12000 досудових доповідей, і у 70% випадків обвинувачені брали участь у підготовці доповідей. За результатами опитування серед суддів, проведеного Центром пробації, 64% суддів-респондентів вважають досудові доповіді корисним та ефективним інструментом.</p> <p>Було знято фільм для підвищення обізнаності про досудову доповідь серед суддів та прокурорів.</p> <p>У 2018 році було підготовлено 33 000 судових звітів; прогнозована цифра на 2019 рік є нижча</p>

<p>В. Внесено зміни до законодавства щодо використання методики оцінки ризиків і потреб обвинуваченого (для неповнолітніх та дорослих):</p> <p>V.1. Впроваджено на загальнодержавному рівні системи оцінювання ризиків і потреб (на основі моделі ASSET) для неповнолітніх</p> <p>V.2. Розроблено навчальну програму для використання інструменту оцінювання працівниками, в обов'язки яких входить підготовка досудових доповідей та кураторів індивідуальних справ</p> <p>V.3. Створено базу даних для зберігання результатів оцінювань та проведення валідаційних досліджень щодо дорослих правопорушників (через 2 роки накопичення інформації, дані повинні бути використані для визначення показників ризику скоєння повторних правопорушень – рахується в процентах)</p> <p>V.4. Після проведення валідаційних досліджень переглянуто систему оцінювання дорослих, затверджено бальну систему для кожної програми</p> <p>V.5. До норм оцінювання ефективності працівників органу пробації включено показники по проведенню оцінювання ризиків і потреб</p>	x	x				<p>Перший пункт щодо неповнолітніх повністю виконано, оскільки за його розробку, впровадження та затвердження відповідав Мін'юст. http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.475.2402&rep=rep1&type=pdf</p> <p>Оцінка ризиків і потреб (ОПР) – це інструмент, який визначає ймовірність заподіяння шкоди або вчинення повторного правопорушення, допомагає оцінити їхній вплив та пропонує стратегії, які можуть знизити ризик або зменшити шкоду. У 2015 році інструмент оцінювання ризиків та потреб повністю довів свою значущість у системі кримінальної юстиції як складова процедури складання досудової доповіді. Врешті-решт, було прийнято два важливі положення: (i) Методичні рекомендації оцінки ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення особами, які вчинили кримінальні правопорушення (обвинувачуються у вчиненні кримінальних правопорушень) у віці 14-18 років (наказ Міністерства юстиції України № 3787/5 від 03.12.2018 та (ii) Методичні рекомендації оцінки ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення повнолітніми особами, які вчинили кримінальні правопорушення (обвинувачуються у вчиненні кримінальних правопорушень)» (наказ Міністерства юстиції України №2020 / 5 від 26.06.2018).</p> <p>Незважаючи на досягнення в імplementації ОПР в Україні, особливо щодо неповнолітніх (ОПР є не опцією, а юридично обов'язковою процедурою), під час інтерв'ю і рамках оцінювання порушувалися питання якості результатів ОПР. Будучи зрозумілими й безпроблемними в теорії або на сторінках посібників, практичні оцінки часто створюють труднощі і потребують значних зусиль із нарощування потенціалу в наступні роки.</p> <p>Коротка версія ОПР для дорослих пройшла валідацію на основі даних, що збиралися протягом двох років. Під час оцінки використовувалися дані про повторні судові вироки, зібрані працівниками пробації, оскільки в Україні не існує національної бази даних викликів до суду чи реєстру засудження, і через це дослідження менш є надійним, оскільки подальший контроль обмежений часом, коли правопорушники залишаються на зв'язку зі службою пробації.</p> <p>Наразі триває друга перевірка, яка має завершитися до кінця жовтня 2019 року. Завдяки цьому планується отримати достатньо даних для внесення змін до довгої версії ОПР, щоб покращення її прогнозування; ця робота має бути проведена у період, який охоплюється JSRSAP.</p> <p>Цілком імовірно, що «Demonstrating High-Quality Assessment Skills» буде компетенцією, включеною в новий Системи управлінням ефективності (див. 11.4.4)</p>
<p>С. Розроблено та впроваджено модель і порядок індивідуального ведення справ:</p> <p>C.1. Впровадження процесу індивідуального ведення справ, який включає оцінювання, план відбудовання покарань, власне відбудовання покарання, перегляд та виконання</p>	x				<p>Підзаконний акт Міністерства юстиції України від 29.01.2019 р. щодо регулювання наглядової пробації включав положення про створення системи оцінювання; діагностики та планування відбудовання покарання в умовах наглядової пробації (умовні вироки).</p> <p>Було заявлено, що систему оцінювання; діагностику та планування відбудовання покарання в умовах наглядової пробації (умовні вироки) уже було запроваджено. З наявної інформації незрозуміло, наскільки вони є надійними та універсальними.</p> <p>Робоча група просуває ідею ведення справ, на підставі моделі ASPIRE, про яку йдеться вище в контексті навчання. (Оцінювання План відбудовання покарання, Реалізація, Перегляд та Оцінка).</p> <p>Для цілей планування та розподілу справ за рівнем ризику – низький та середній – наразі застосовуються початкове оцінювання.</p>	

Розділ 11: Підвищення ефективності попередження злочинів та сприяння реабілітації під час виконання покарань

Напрямок діяльності 11.4 Вдосконалення системи реабілітації та попередження злочинів шляхом створення служби пробачії та застосування альтернативних видів покарань

Action 11.4.6 Застосування заходів на основі об'єктивних показників для зменшення кількості скоєння повторних злочинів

Результати, що розглядаються	«Кабінетні» дослідження	Панельні обговорення	Головні інтерв'ю	Дослідження	Аналіз даних	Інші методи	Коментарі
<p>А. Розроблено пробачійні програми та заходи з метою покращення соціальної адаптації порушників та зниження кількості скоєння повторних злочинів.:</p> <p>А.1. Застосовуються пробачійні програми, такі як мотивація до змін, нарко- та алкозалежність, соціальні та повсякденні навички, професійні тренінги, подолання неграмотності, управління гнівом та емоціями, домашнє насильство, сексуальне насильство, водіння у стані сп'яніння, антисоціальна поведінка, інформаційна робота з жертвами</p> <p>А.2. Систематизовано набутий досвід з реалізації пробачійних програм для суб'єктів пробачії, що використовуються службами пробачії країн ЄС та інших держав</p> <p>А.3. Проведено обмін візитами з метою налагодження зв'язків для обміну інформацією, навчально-методичними та дидактичними матеріалами;</p>	x		x				<p>Перетворення ДКВС України з установи, що здійснює нагляд, на сучасну службу пробачії, покликано змінити поведінку правопорушників та зменшити рівень вчинення повторних правопорушень, стане можливим лише у випадку суттєвого перегляду її цілей і завдань та загального переходу до культури залучення та реабілітації в цілях зменшення ризику вчинення повторного правопорушення. Інструменти, що допомагають реалізувати такі нові цілі включають, серед інших, пробачійні програми.</p> <p>Пробачійні програми були розроблені, пройшли пілотне випробування та оцінювання для задоволення дванадцяти криміногенних потреб правопорушників, пов'язаних із працевлаштуванням, побудовою відносин, родинними зв'язками, залежністю від наркотиків, зловживанням алкоголем, когнітивними моделями поведінки, освітою, фінансовими потребами, кримінальним мисленням, психічним станом, пошуком житла, здатністю до змін.</p> <p>Хоча курси профілактики та соціального виховання є набагато більш широкими, на момент проведення оцінки ступеня реалізації стратегії існувало лише три офіційно затверджені пробачійні програми: 1. Подолання агресивної поведінки; 2. Попередження вживання психоактивних речовин; 3. Зміна кримінального мислення.</p> <p>Четверта програма «Формування життєвих навичок» готується і незабаром буде затверджена. Існує проект підзаконного акта щодо «дієвості програм», хоча це може означати ефективність, тобто чи працює програма?</p> <p>Нормативно-правова база для розробки та впровадження пробачійних програм представлена такими документами:</p> <p>Постанова Кабінету Міністрів України №24 від 18.01.2017 «Про затвердження Порядку розроблення та реалізації пробачійних програм»</p> <p>Наказ Міністерства юстиції України від 28.03.2018 № 926/5 «Про затвердження Переліку заходів щодо реалізації пробачійних програм».</p> <p>Накази Міністерства юстиції України №1798/5 та №1797/5 від 11.06.2018 ««Про затвердження пробачійних програм (для неповнолітніх та для дорослих)».</p> <p>Реалізація пробачійних програм – це поступовий процес, що потребує значного підвищення потенціалу, який зараз намагаються забезпечити «каскадним методом»: більше половини установ пробачії (загалом їх 600) має щонайменше одного керівника пробачійних програм. 371 керівник пройшов підготовку і тепер може реалізовувати програми; при цьому вони також координують та контролюють реалізацію пробачійних програм у своєму підрозділі. Якщо суд не призначив програму (часто трапляється саме так), орган пробачії на підставі ОПР може визначити програму, скласти розклад її реалізації і, за необхідності, залучити інших відповідних фахівців: лікаря, психолога, педагога або волонтера. Центр пробачії підтримує керівників пробачійних програм через спеціальний підрозділ із питань координації застосування програм.</p> <p>Низкою належних практик поділилися напряму міжнародні партнери, які часто залучають короткострокових експертів для забезпечення цільової підтримки під час розробки нового продукту.</p> <p>Досвід інших країн узагальнюється та систематизується відділом міжнародних зв'язків служби пробачії у вигляді звітів, що розподіляються за тематикою. Переваги таких звітів використовуються під час обговорень або планових зустрічей, присвячених майбутньому служби.</p> <p>Деякі працівники служби пробачії мали можливість відвідати у навчальних цілях країни, де рівень розвитку служби пробачії є вищим, зокрема:</p> <p>Крім того, професійні зв'язки та співпраця підтримуються шляхом обміну інформацією з працівниками з інших країн та професійними органами пробачії, наприклад, 29 листопада 2018 року Центр пробачії України став членом Конфедерації європейської пробачії (СЕР).</p>

<p>В. Визначено сфери й обсяг правових відносин, які необхідно врегулювати для впровадження пробаційних програм:</p> <p>В.1. Організовано впровадження пробаційних програм: їхній перелік, змістове наповнення, порядок визначення для конкретного суб'єкта пробації</p> <p>В.2. Нормативно врегульовано порядок реалізації програм, відповідальність сторін, які беруть участь у цьому процесі, та їхні функції</p>	x		x					<p>Також див. інформацію у розділі А.</p> <p>Була створена міжвідомча робоча група з розробки програм, до складу якої увійшли люди з різним професійним досвідом. Проект пробаційної програми переглядається кількома міністерствами. Після затвердження програми проводиться навчання з її реалізації.</p> <p>Кожна програма передбачає залучення інших фахівців. Куратор (відповідальний провідний спеціаліст), призначається з числа працівників пробації. Програма матиме 2 результати – дотримання зобов'язань та цілі програми. Кожна програма має посібник з реалізації. Навчання пройшли працівники 500 з 600 установ. Центр працює над проектом методики оцінки ефективності програм. Наразі, з юридичної точки зору, ні на суди, ні на службу пробації не покладається відповідальність за визначення програми, у якій бере участь суб'єкт пробації. Отже, як правило, суд зобов'язує засудженого відвідувати програму, а служба пробації визначає, яку саме програму він повинен відвідувати.</p>
<p>С. Визначено перелік необхідних пробаційних програм. Визначено порядок та умови акредитації пробаційних програм. Залучення людських та фінансових ресурсів для придбання/розробки програм:</p> <p>С.1. Сформовано пропозиції щодо розробки нормативно-правових актів, навчально-практичних та методичних продуктів у сфері реалізації реабілітаційних та корекційних програм в Україні</p> <p>С.2. Проведено роз'яснювальну і узгоджувальну роботу щодо створення дорадчого органу (із представників органів державної влади) для експертної оцінки розроблених пробаційних програм</p>	x		x				<p>Дублювання з розділом В вище.</p>	
<p>Д. Спільні навчальні заходи для персоналу органу пробації та суддів щодо порядку призначення пробаційних програм. Розробка системи ліцензованого навчання реалізації програм персоналом органу пробації:</p> <p>Д.1. Організовано підготовку фахівців з реалізації пробаційних програм</p>	x		x				<p>Після затвердження програми працівники пробації вчаються застосовувати її.</p> <p>Незважаючи на те, що судді все більше дізнаються та починають покладатися на службу пробації та програми, які вона пропонує, на сьогоднішній день часто відбувається так, що судді приймають рішення лише про застосування покарання, альтернативного позбавленню волі, та зазначають необхідність застосування пробаційної програми, але насправді не уточнюють/не визначають, яка саме програма відповідатиме поставленій цілі. Сподіваємося, що з часом постійні спільні тренінги для суддів та працівників пробації дозволять усунути цей недолік, а розширення переліку пробаційних програм дасть суддям більш широкий вибір для задоволення потреб правопорушника.</p>	

Підсумок по результатах:

Повністю досягнуто або є значний прогрес	Є певний прогрес; задовільний рівень досягнення	Невеликий прогрес або його відсутність; не досягнуто
11 результатів	29 результатів	4 результати

ДОДАТОК II. ПЕРЕЛІК ЗВІТІВ, ПУБЛІКАЦІЙ ТА ІНШИХ ВИКОРИСТАНИХ ДОКУМЕНТІВ

КОДЕКСИ

1. Кримінальний кодекс України
2. Кримінально-виконавчий кодекс України
3. Кримінально-процедурний кодекс України

ЗАКони ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ

4. Закон України «Про пробацію», прийнятий Парламентом України 5 лютого 2015 року
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 655-р про утворення державної установи «Центр пробації»
6. Законопроект №7337, зареєстрований в Парламенті України 27 листопада 2017 року (на жаль, знято з реєстрації відповідно до регламенту Парламенту, необхідне повторне внесення)
7. Законопроект №10465, зареєстрований в Парламенті України 19 липня 2019 року
8. Наказ № 974/5/467/609/280 від 03 квітня 2018 «Про затвердження Порядку взаємодії установ виконання покарань, уповноважених органів з питань пробації та суб'єктів соціального патронажу під час підготовки до звільнення осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк»
9. Постанова Пленуму Верховного суду «Про практику призначення судами кримінального покарання» від 24 жовтня 2003 року.
10. Статистичні дані щодо українських судів за 2017 та 2018 роки (<http://court.gov.ua>)
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року №333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80?lang=en>)
12. Закон України «Про волонтерську діяльність» прийнятий Парламентом України 19 квітня 2011 року (з поправками)
13. Наказ Міністерства юстиції №200/5 від 27.01.17 «Про затвердження Порядку складення досудової доповіді»
14. Наказ Міністерства Юстиції України №98/5 від 17 січня 2017 року «Про затвердження Положення про організацію діяльності волонтерів пробації»
15. Розпорядження Кабінету Міністрів України №1027-р від 18 грудня 2018 року «Про схвалення Національної стратегії реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року»
16. Наказ Міністерства юстиції України №3787/5 від 3 грудня 2018 року «Методичні рекомендації оцінки ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення особами, які винили кримінальні правопорушення у віці 14-18 років»
17. Наказ Міністерства юстиції України №2020/5 від 26 червня 2018 року «Методичні рекомендації оцінки ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення повнолітніми особами, які вчинили кримінальні правопорушення»
18. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 року №24 «Про затвердження Порядку розроблення та реалізації пробаційних програм»
19. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 року №24 «Про затвердження Порядку розроблення та реалізації пробаційних програм»
20. Накази Міністерства юстиції України від 11 червня 2018 №1798/5 та №1797/5 «Про затвердження пробаційних програм» (для повнолітніх та неповнолітніх суб'єктів пробації)



21. Накази Міністерства юстиції України № 598/7 від 22 лютого 2019 року «Про створення робочих груп з питань вдосконалення законодавства в сфері виконання покарань, альтернативних триманню під вартою»
22. Директива ДУ «Центр пробації» №26/15/-Ян-19 від 08 січня 2019 року «Про оновлення інформації»

ДОПОВІДІ ТА РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕНЬ

23. Інструмент моніторингу Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні на 2015-2020 роки, розроблений командою Проєкту ЄС «Право-Justice»; моніторинг проведено Директоратом стратегічного планування та європейської інтеграції Міністерства юстиції
24. Звіт за перші 6 місяців 2019 року Відділу соціальної роботи та освіти Адміністрації ДКВСУ
25. Звіт за 2-й квартал 2019 року ДУ «Центр пробації» для Директорату стратегічного планування та європейської інтеграції Міністерства юстиції від 27.06.2019
26. Щорічний огляд результатів, 2018. Проєктний офіс Міністерства юстиції з питань пробації в рамках співпраці з проєктом уряду Канади «EDGE»
27. Гар-аналіз пробації, Девід Перрі, Рада Європи, 2015.
28. Огляди стану виконання роботи консультантів Проєкту ЄС «Право-Justice», Частина 3.2 (Підтримка служби пробації в розробці Стратегії навчання та розвитку реабілітації)
29. Результати опитування громадської думки щодо впровадження пробації в Україні, 2017, проведене Проєктом уряду Канади «EDGE»
30. Результати опитування громадської думки щодо рівня довіри до служби пробації в Україні, 2019, проведене Проєктом уряду Канади «EDGE»
31. Основні комунікаційної політики в рамках пробації, 2017, розроблено Проєктним офісом Міністерства юстиції з питань пробації за фінансової підтримки Проєкту уряду Канади «EDGE»
32. План роботи на 2019 рік, Проєкт «NORLAU»
33. «Порівняльний аналіз оцінювання ризиків та потреб в системах юстиції 6 країн», Рада Європи, 2018, Др. Петер Неліссен та Др. Еліна Штайнерте

ПУБЛІКАЦІЇ ТА ІНФОРМАЦІЙНІ БЮЛЕТНІ

34. Розвиток пробації в Україні. Короткий огляд стану реформи за 2018 рік. Опубліковано в рамках співпраці Проєкту ЄС «Право-Justice» та Проєкту «NORLAU»
35. Інформаційна записка щодо діяльності Білоцерківського навчального центру ДКВСУ від 15.08.2019

ВЕБСАЙТИ

36. www.probation.gov.ua
37. <https://www.facebook.com/probation.ua>
38. <https://www.facebook.com/norlau.no/>
39. <http://court.gov.ua>
40. <https://www.nhc.nl/new-matra-project-probation-alternative-sanctions-ukraine/>
41. <https://www.cilc.nl/project/probation-and-alternative-sanctions-in-ukraine/>
42. <https://i-rc.org.ua/index.php/pro-centr>



ДОДАТОК III. ПЕРЕЛІК ОСІБ, З ЯКИМИ БУЛО ПРОВЕДЕНО ІНТЕРВ'Ю/КОНСУЛЬТАЦІЇ

1. Денис Чернишов, Заступник Міністра юстиції України
2. Олег Янчук, директор Державної установи «Центр пробації»
3. Ірина Яковець, перший заступник директора Державної установи «Центр пробації»
4. Олена Суботенко, заступник директора Державної установи «Центр пробації»
5. Владислав Клиша, Начальник відділу міжнародного співробітництва Державної установи «Центр пробації»
6. Костянтин Автухов, голова профспілкового комітету профспілкової організації Державної установи «Центр пробації»
7. Наталя Панчук, в.о. генерального директора Директорату стратегічного планування та європейської інтеграції
8. Наталя Верещинська, проєкт «Пробація та альтернативні види покарань» (MATRA) Андрій Алексєєв, проєкт «Пробація та альтернативні види покарань» (MATRA), національний експерт
9. Франс Клубус, проєкт «Пробація та альтернативні види покарань» (MATRA), тренер
10. Олексій Загребельний, Благодійна організація «FREE ZONE», керівник
11. Роман Дрозд, Благодійна організація «Світло надії», виконавчий директор
12. Віллі Гілл, проєкт пробації «NORLAU», голова
13. Торольв Гросетх, проєкт пробації «NORLAU, Судя
14. Анна Тараненко, NORLAU Probation Project, радник з правових питань
15. Катерина Новохатня, проєкт уряду Канади «EDGE», старший менеджер
16. Олена Войніч, проєкт уряду Канади «EDGE», експерт
17. Олег Дука, начальник навчального центру ДКВСУ, Біла Церква
18. Алла Григоренко, Перший заступник начальника навчального центру ДКВСУ, Біла Церква
19. Євген Івашев, начальник циклу підготовки персоналу пробації, навчальний центр ДКВСУ
20. Валерій, куратор програми дистанційного навчання, навчальний центр ДКВСУ
21. Ольга Яковенко, начальник Білоцерківського міськрайонного відділу пробації
22. Оксана Суліма, заступник генерального директора Директорату соціальних послуг та інтеграції Міністерства соціальної політики України
23. Ірина Пінчук, начальник Управління інтегрованих соціальних послуг, Міністерство соціальної політики України
24. Олена Гладкова, керівник експертної групи з питань інтегрованих соціальних послуг сім'ям, Міністерство соціальної політики України
25. Оксана Тарган, національний консультант з питань комунікації, Проєкт ЄС «Право-Justice»



ДОДАТОК IV. АВТОРИ ЗВІТУ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНЮВАННЯ

Рендл Бароуз

Рендл Бароуз працює незалежним тренером та консультантом у Великій Британії. Раніше він був інспектором пробації та керівником служби пробації в Лондоні та Йоркширі, а також політичним радником у Національному директораті з питань пробації та Міністерстві юстиції. Він вивчав пробацію, кримінологію та інші предмети в Кембриджському університеті, Лондонській школі економіки та Ньюкаслському університеті та є незалежним членом КЄП (Конфедерація європейських пробацій)

З 2002 року він працював консультантом у Раді Європи, Міжнародному управлінні Міністерства юстиції Великої Британії, НУО та приватних агенствах у сфері міжнародної Реформи правосуддя та забезпечення дотримання прав людини. У 2008–2009 рр. його було відряджено як постійного радника проекту Twinning в рамках проекту ЄС «Phare» у Болгарії з розробки альтернативних видів покарань. Він володіє інформацією щодо актуальних проблем та викликів для кримінальної юстиції у низці країн, зокрема, у державах Східній Європі та на Балканах; також, він пройшов курс навчання зі сприяння реформі правових та інституційних механізмів в Алжирі та Україні та впровадження електронного моніторингу в Йорданії. Станом на сьогодні він є керівником групи проекту технічної допомоги ЄС з реформи установ відбування покарань та пробації в Грузії та донедавна був провідним експертом Проекту ЄС «Право-Justice» в Україні.

Юльяна Кербунару

Наразі Юльяна Елена Кербунару є інспекторкою з питань пробації в Національному управлінні з питань пробації при Міністерстві юстиції Румунії та відповідає за забезпечення розробки та реалізації міжнародних проєктів та популяризацію системи пробації на міжнародному рівні.

У 2000 році, після закінчення навчання на кафедрі соціальної роботи філософського факультету Ясського університету, вона розпочала свою діяльність як соціальна працівниця в неурядовій організації, що займалась запуском одного з перших пілотних проєктів пробації в Румунії. У 2001 році, після проходження конкурсу, вона отримала роботу в новоствореній службі пробації під координацією Міністерства юстиції. Вона продовжила навчання та закінчила магістратуру на факультеті громадського правосуддя Бухарестського університету. За останні 19 років роботи в службі пробації, пані Кербунару працювала на посаді радниці з питань пробації (1,5 роки), радниці з питань пробації при Міністерстві юстиції (3,5 роки), інспекторки з питань пробації (6 років) та директорки служби пробації (8 років).

Щодо її міжнародного досвіду, пані Кербунару співпрацювала зі службами пробації країн Європи, Близького Сходу та Північної Америки, а також виступала експерткою в Раді Європи у сфері своєї компетенції та експерткою у проєктах, що фінансувались Європейським Союзом.

Ольга Сандакова

Ольга Сандакова наразі працює консультанткою з питань співпраці з метою розвитку. Вона має ступінь магістра англійської мови, магістра в галузі управління розвитком Відкритого університету Великої Британії, а також сертифікат, що підтверджує опану-

вання навички консультування Національної школи управління при Секретаріаті Кабінету міністрів.

Ольга має більш ніж 20-річний досвід управління міжнародними проєктами розвитку в Україні та підтримки реформ у сфері державного управління, системи правосуддя та громадянського суспільства. Вона також працювала радницею з питань управління у Міністерстві міжнародного розвитку Великої Британії (ММР) та політичною аналітикинею у головному офісі ММР в Лондоні

Досвід Ольги включає співпрацю з низкою міжнародних донорів, взаємодію з іншими культурами та використання різноманітних підходів. Вона працювала в Міністерстві міжнародного розвитку Великої Британії (1996-2008 рр.), Шведському агентстві з питань міжнародної співпраці та розвитку (2008-2015 рр.) та Раді Європи (2015-2018 рр.)



Додаток V. Витяг з JSRSAP (Плана дій 2015-2020)

РОЗДІЛ 11. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ЗЛОЧИНІВ І РЕАБІЛІТАЦІЇ ЗАСУДЖЕНИХ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ									
Вид діяльності	Термін виконання			Критерії результативності			Фінансування (сума в грн.)		
	Кінець 2016	Кінець 2018	Кінець 2020	Заходи	Відповідальний орган / Засоби перевірки	Результати	Державний бюджет	Інші джерела	
Напрямок діяльності									
11.4 Вдосконалення системи реабілітації та попередження злочинів шляхом створення служби пробації та застосування альтернативних видів покарань									
11.4.1.	Зменшення кількості покарань, пов'язаних із позбавленням волі та удосконалення нормативно-правової бази щодо призначення покарання				1. Розробка Концепції розвитку служби пробації	ДПТС, кримінально-виконавча інспекція (КВІ), Мін'юст, прокуратура, ВСУ / Оновлена Концепція	- Впроваджено загальні принципи пробації із урахуванням потреб як суспільної безпеки, так і цілей реабілітації та соціальної інтеграції. - Внесено зміни до законодавства стосовно підстав умовно-дострокового звільнення.		
				2. Перегляд нормативно-правової бази з метою впровадження нагляду з боку органу пробації за особами, звільненими умовно-достроково	Мін'юст, ДПТС, КВІ, прокуратура, ВСУ, ВРУ / Внесення змін до нормативних документів, розроблено практичні рекомендації	- Законодавчо визначено порядок функціонування комісії з умовно-дострокового звільнення (для неповнолітніх та дорослих). - Впроваджено практику умовно-дострокового звільнення на початку строку відбування покарання на основі законодавчо визначеного порядку, послідовної судової практики та спеціальних програм підготовки до звільнення.			
				3. Розробка методичних рекомендацій щодо визначення міри покарання	Вищі спеціалізовані суди, НШС, Мін'юст, ДПТС, КВІ, ГПУ, ВРУ / Внесення змін до нормативних документів, розроблено практичні рекомендації	- Розширено список обов'язкових заходів, які застосовуються в рамках пробації, зокрема громадської роботи. - Суддям забезпечено право власний розсуд призначати громадські роботи або інші обов'язкові заходи у разі порушення умов відбування альтернативних видів покарання.			
				4. Перегляд повноважень суддів з метою надати органу пробації обов'язкового характеру та при прийнятті рішень у випадках порушення умов відбування альтернативних видів покарання	ВССУ, НШС / Постанови, інструкції	- Розроблено, запроваджено та переглянуто засади реабілітації та соціальної інтеграції окремих категорій осіб, зокрема, правопорушників, ув'язнених осіб, колишніх ув'язнених. Внесені зміни до Кримінального кодексу України, які зобов'язують ці категорії осіб виконувати відповідні програми.			
				5. Розробка, поширення і регулярне оновлення практичних посібників і навчальних модулів для суддів та інших учасників щодо засад пробації та інституційної розбудови органу пробації	Мін'юст, ДПТС, КВІ / Робочий план, постанови, зміни до підзаконних актів, навчальні візити	- Розроблено організаційну структуру національного органу пробації, а також установ та підрозділів, що входять до її складу, визначено їх обов'язки та повноваження. - Визначено статус підрозділів, відповідальних за пробацію, у складі Державної пенітенціарної служби України. - Застосовується підхід на основі об'єктивних показників при визначенні потреб та плануванні необхідної фінансової та технічної підтримки пробації. - Окремо від приміщень правоохоронних органів та пенітенціарних установ обладнано приміщення підрозділів служби пробації (кімната для проведення індивідуальних бесід, телефонний зв'язок, комп'ютерна техніка), які відповідають законодавчо закріпленим вимогам.			
11.4.2	Внесення змін до нормативно-правової бази та підзаконних актів для забезпечення діяльності служби пробації				1. Виконання Робочого плану, визначення мети Концепції з зазначенням коротко-, середньо-, та довготермінових цілей та завдань; створення системи моніторингу та оцінювання; визначення заходів, відповідальних за реалізацію, термінів виконання, очікуваних результатів та показників ефективності	ДПТС, КВІ, Мін'юст / організаційна структура, нормативні акти та методичні рекомендації	- Визначено потреби в ІТ-забезпеченні, підготовлено перелік необхідного програмного забезпечення та розроблено бізнес-план.		
				2. Розробка організаційної структури органу пробації та визначення статусу підрозділів органу	ДПТС, КВІ / Бізнес-план				
				3. Розроблення бізнес-плану для визначення фінансових потреб служби пробації та доступних джерел фінансування					

				4. Створення у підрозділах ДПтС офісів пробації з відповідною технічною базою	Мін'юст, Мінфін, ДПтС, КВІ / Постанови, зміни до нормативних актів. Вимоги до офісів, перелік новостворених офісів	- Підписано міжвідомчі угоди (акти) щодо об'єму та категорій даних стосовно суб'єктів пробації, які передаються як за погодженням, так і без. - Підрозділи органу пробації забезпечені технічним обладнанням; розроблено пілотне програмне забезпечення та складено перелік змін до законодавства та нормативних актів щодо використання персональних даних та нового програмного забезпечення (ПЗ). - Впроваджено практичне та ефективне застосування ПЗ, зокрема базову систему індивідуальної роботи зі справами, а також базу даних результатів оцінки ризиків та потреб. - Підвищено сумісність інформаційної системи органу пробації та інформаційних систем інших установ галузі (ДПтС, прокуратура, суди, судові виконавці) та правоохоронних органів (слідчих органів, міграційної та прикордонної служб, служби безпеки).		
				5. Впровадження Інформаційної стратегії, яка визначатиме порядок отримання та захисту персональних даних правопорушників, порядок зберігання даних та міжвідомчий обмін інформацією. Пілотний проект в рамках впровадження Інформаційної стратегії	ДПтС, КВІ, Мін'юст / Інформаційна стратегія, IT бізнес-план, міжвідомчі угоди, плани реалізації, звіти	- Наукові установи ДПтС проводять регулярний аналіз результатів оцінки потреб і ризиків порушників щодо яких здійснюється нагляд, надають методичні рекомендації з урахуванням узагальненої інформації. - Вивчено громадську думку щодо необхідності залучення місцевих громад для сприяння роботі з суб'єктами пробації. - Залучено органи місцевого самоврядування до створення та функціонування установ пробації.		
				6. Створення державної бази даних/реєстру для роботи із правопорушниками, у тому числі для проведення оцінки ризиків	Мін'юст, МВС, ГПУ, СБУ, ДПС, Мінсоцполітики, ДПтС, КВІ / Відповідна база даних	- Створено систему інформування місцевих громад та органів державної влади про діяльність та розвиток системи пробації; - Сформовано громадську думку щодо впливу результатів діяльності служби пробації на безпеку суспільства.		
				7. Вивчення порядку функціонування підрозділів органу пробації в умовах реформи з децентралізації влади в Україні	Мін'юст, ДПтС, КВІ / Аналітичні звіти, рекомендації, план співпраці, меморандуми, навчальні курси	- Проведено інформаційні акції, спрямовані на інформування суспільства про мету та перспективи розвитку пробації в Україні, налагоджено співпрацю з місцевими та центральними		
				8. Проведення опитування громадської думки щодо якості роботи органу пробації	ДПтС, КВІ / Опитувальники, опитування, звіти	- Розроблено державний та регіональні плани, які включають в себе фінансове планування і питання матеріально-технічного та фінансового забезпечення . - Регулярно проводяться громадські обговорення питання розвитку та змісту волонтерства у службі пробації (цільові зустрічі з представниками недержавного сектору, заходи інформаційного характеру) на основі міжнародного досвіду.		
				9. Розробка стратегії зв'язків з громадськістю; створення сайту про пробацію в Україні; проведення інформаційних акцій	Мін'юст, ДПтС, КВІ / стратегія, сайт, звіти, інформаційні матеріали, прес-релізи	- Залучено найактивніших і найдосвідченіших представників недержавного сектору до розробки пропозицій до основних положень про волонтерство в органах пробації. - Затверджено правила державних закупівель послуг від організацій недержавного сектору для виконання завдань пробації, а також стимулювання (надання податкових пільг) організацій недержавного сектору з метою їх залучення до реабілітації, ресоціалізації та реінтеграції у пілотних регіонах.		
				10. Підписання угод про співпрацю зі службами пробації інших країн	Мін'юст, ДПтС, КВІ / угоди, навчальні курси, навчальні поїздки, звіти			
11.4.3.	Розширення інституційної спроможності недержавного сектору у пробаційній діяльності			1. Залучення недержавного сектору до розбудови волонтерського руху у пробації України, включаючи залучення для підготовки необхідних змін до законодавства та навчання	Мін'юст, ДПтС, КВІ, Мінсоцполітики, прокуратура, ВСУ, ВРУ, організації недержавного сектору/ постанови, зміни до законодавства, методичні рекомендації, навчальні курси, звіти			
				2. Перегляд нормативно-правової бази щодо приватно-державного партнерства. Розробка положень щодо отримання органом пробації послуг від організацій недержавного сектору	Мін'юст, Мінсоцполітики, ДПтС, КВІ, ВРУ, організації недержавного сектору/ постанови, зміни до законодавства, норми закупівель, план реалізації, правила надання грантів			

				3. Підготовка порядку акредитації програм для неповнолітніх	Мін'юст, ДПтС, КВІ, МОН, МОЗ, МВС/ порядок акредитації програм	- Створено центри та низку програм для неповнолітніх, включаючи програми з управління гнівом, керування емоціями, життєві навички та когнітивно-поведінкову терапію.		
				4. Оцінка пілотних моделей центрів відвідування для неповнолітніх щодо їх впровадження на державному рівні	Мін'юст, ДПтС, КВІ, Мінсоцполітики, Мінфін / оцінювання, план реалізації,			
11.4.4.	Удосконалення управління персоналом пробації			1. Вивчення та аналіз досвіду інших країн у створенні людських ресурсів для ефективного виконання завдань пробації. Проведення дослідження профілю суб'єктів пробації для формування вимог до навичок працівників органу	ДПтС, КВІ, ВНЗ / наукові роботи	- Розроблено професійний стандарт працівника органу пробації (освіта, професійні знання, навички, досвід, культура спілкування, мотивація до досягнень). - Визначено зміст та порядок проведення підготовки та атестації працівників служби пробації із залученням потужностей навчальних закладів Державної пенітенціарної служби України. - Визначено вимоги до професійного відбору та підготовки працівників служби пробації, з наданням переваг при наборі працівникам, які мають досвід роботи психологами, соціальними працівниками, педагогами.		
				2. Вивчення потреб і завдань з перепідготовки та атестації працівників кримінально-виконавчої інспекції, які працюватимуть у органах пробації. Створення посадових інструкцій і вимог до працівників	Мін'юст, ДПтС, КВІ / посадові інструкції, порядок атестації	- Впроваджено норми управління ефективністю рядових працівників, на основі яких керівники підрозділів контролюють ефективність шляхом проведення щорічного оцінювання.		
				3. Розробка порядку професійного відбору та підготовки працівників органу пробації з залученням ресурсів проектної діяльності та партнерських програм (в регіонах)	Мін'юст, ДПтС, КВІ / рішення, зміни до нормативних актів	- Розроблено та впроваджено навчальні програми для працівників служби пробації, включаючи підготовку керівників підрозділів, з використанням інтерактивних навчальних методик. - Проведено аналіз ресурсів проектної діяльності (міжнародних та національних) з метою швидкого охоплення максимальної кількості майбутніх працівників служби пробації тренінгами щодо навчання пробаційної діяльності та застосування пробаційних інструментів.		
				4. Розробка норм управління ефективністю для рядових працівників	ДПтС, КВІ / Норми управління ефективністю, звіти з результатами оцінювання			
				5. Визначення структури та змісту навчання працівників органу пробації з урахуванням ресурсу навчальних закладів Державної пенітенціарної служби України	ДПтС, КВІ / програма підготовки, методичні посібники	- Проведено відбір та навчання групи тренерів з числа персоналу та викладачів відомчих навчальних закладів для підготовки та навчання майбутнього персоналу органу пробації. - Забезпечено спроможність навчальних закладів у регіонах розробити навчальні плани.		
				6. Визначення навчальних закладів та створення в них необхідної матеріальної бази, створення ними навчальних програм та модулів, підготовка персоналу	ДПтС, КВІ / план підготовки фахівців, створення матеріальної бази, підготовка викладачів, навчальні програми та курси, звіти	- Розроблено пілотні проекти з впровадження навчальних модулів для підготовки майбутніх працівників служби пробації з швидким охопленням максимальної кількості персоналу.		
11.4.5.	Відпрацювання механізму підготовки і впровадження досудової доповіді, інструменту оцінки ризиків і потреб та індивідуального супроводу			1. Визначення сфер і обсягу правових відносин, які необхідно врегулювати для впровадження організаційно-правового інституту досудової доповіді.	Мін'юст, ДПтС, КВІ, ВСУ, ВССУ, прокуратура / рішення, зміни до нормативних актів, методичні рекомендації, навчальні програми, інформаційні матеріали	- Внесено зміни у законодавство щодо підготовки досудової доповіді, розроблено підзаконні нормативні акти щодо порядку підготовки досудової доповіді та проведення оцінки ризиків вчинення повторних злочинів та потреб правопорушників. - Підготовлено навчальний модуль для навчання працівників органу пробації, суддів та прокурорів використанню інституту досудових доповідей, який включає оцінку ризиків і потреб.		

					2. Внесення змін до законодавства щодо використання методики оцінки ризиків і потреб обвинуваченого (для неповнолітніх та дорослих).	Мін'юст, ДПтС, КВІ, Мінсоцполітики, МВС, прокуратура / звіти, посібники з використання ASSET, посібники з оцінювання дорослих, навчальні посібники, база даних, наукові роботи, переглянутий Інструмент для оцінювання дорослих	<ul style="list-style-type: none"> - Проведено спільні навчальні заходи працівників служб пробації, прокурорів та суддів з підготовки та подання досудових доповідей, проведення оцінювання ризиків і потреб. - Визначено координаторів з обміну інформацією з питань пробації. - До норм оцінювання ефективності працівників органу пробації включено показники по проведенню оцінювання ризиків і потреб. - Створено базу даних для зберігання результатів оцінювань та проведення валідаційних досліджень щодо дорослих правопорушників (через два роки накопичення інформації, дані повинні бути використані для визначення показників ризику скоєння повторних правопорушень – рахується в процентах). 		
					3. Розробка та впровадження моделі та порядку індивідуального ведення справ	Мін'юст, ДПтС, КВІ / методичні рекомендації з порядку індивідуального ведення справ			
11.4.6.	Застосування заходів на основі об'єктивних показників для зменшення кількості скоєння повторних злочинів				1. Розробка пробаційних програм та заходів з метою покращення соціальної адаптації порушників та зниження кількості скоєння повторних злочинів.	ДПтС, КВІ/ плани заходів, посібники застосування програм, аналітичні звіти	<ul style="list-style-type: none"> - Застосовуються пробаційні програми, такі як мотивація до змін, нарко- та алкозалежність, соціальні та повсякденні навички, професійні тренінги, подолання неграмотності, управління гнівом та емоціями, домашнє насильство, водіння у стані сп'яніння, антисоціальна поведінка, інформаційна робота з жертвами. 		
					2. Визначення сфер і обсягу правових відносин, які необхідно врегулювати для впровадження пробаційних програм. Перегляд нормативно-правової бази	Мін'юст, ДПтС, КВІ / рішення, зміни до нормативних актів	<ul style="list-style-type: none"> - Систематизовано набутий досвід з реалізації пробаційних програм для суб'єктів пробації, що використовуються службами пробації країн ЄС та інших держав. 		
					3. Визначення переліку необхідних пробаційних програм. Залучення людських та фінансових ресурсів для придбання/ розробки програм. Визначення порядку та умов акредитації пробаційних програм.	Мін'юст, ДПтС, КВІ/ плани заходів, окремі рекомендації щодо застосування програм, угоди з партнерами, вимоги до навиків	<ul style="list-style-type: none"> - Організовано підготовку фахівців з реалізації пробаційних програм. - Організовано впровадження пробаційних програм: їхній перелік, змістовне наповнення, порядок визначення для конкретного суб'єкта пробації. - Нормативно врегульовано порядок реалізації програм, відповідальності сторін, які беруть участь у цьому процесі, та їхні функції. 		
					4. Спільні навчальні заходи для персоналу органу пробації та суддів щодо порядку призначення пробаційних програм. Розробка системи ліцензованого навчання реалізації програм персоналом органу пробації.	ДПтС, КВІ, ВССУ, Академія суддів / Навчальні плани, звіти	<ul style="list-style-type: none"> - Проведено обмін візитами з метою налагодження зв'язків для обміну інформацією, навчально-методичними та дидактичними матеріалами. - Укладено угоди на навчання фахівців. - Сформовано пропозиції щодо запозичення або розробки з використанням набутого досвіду нормативно правових актів, навчально-практичних та методичних продуктів у сфері реалізації реабілітаційних та корекційних програм в Україні. - Проведено роз'яснювальну і узгоджувальну роботу щодо створення дорадчого органу (із представників органів державної влади) для експертної оцінки розроблених пробаційних програм. 		



ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНЮВАННЯ

Напрямок діяльності 11.4: Вдосконалення системи реабілітації та попередження злочинів шляхом створення служби пробації та застосування альтернативних видів покарань

Рендл Барроуз, Юльяна Кербунару
Міжнародні експерти

Ольга Сандакова
Національний експерт

Підписаний до друку 23.07.2020
Формат 60x84 1/8. Папір офс. №2. Офс. друк.
Умов. друк. арк. 9,07. Уч.-вид. л. 9,75.
Наклад 200 прим. Замовлення 1. Ціна вільна

Надруковано в ТОВ "Видавництво "Юстон"
01034, м. Київ, вул. О. Гончара, 36-а т: (044) 360-22-66, www.yuston.com.ua
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції серія дк № 497 від 09.09.2015 р.