**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

**до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розвитку системи пробації, збільшення альтернатив позбавленню волі та створення умов для зниження рецидивної злочинності»**

1. **Мета**

Індивідуалізувати систему покарань та розширити перелік видів покарань, альтернативних позбавленню волі, що сприятиме зменшенню кількості осіб у місцях несвободи, забезпечить виправлення правопорушників без ізоляції від суспільства та заощадить відповідні бюджетні кошти, а також впровадити систему оцінки ризиків вчинення особою повторного злочину та ризиків порушення обов’язків у межах запобіжного заходу або умовно- дострокового звільнення, яка ґрунтується на використанні машинного навчання та алгоритмів автоматизованих висновків (прогнозів), заснованих на результатах обробки великих структурованих масивів даних.

**2. Обґрунтування необхідності прийняття акта**

Проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розвитку системи пробації, збільшення альтернатив позбавленню волі та створення умов для зниження рецидивної злочинності» (далі – проєкт Закону) розроблено на виконання підпункту 19.3. «Створення гуманістичної системи виконання кримінальних покарань» пункту 19 Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 № 471, пункту 671 «Розроблення та подання Кабінетові Міністрів України законопроекту щодо розширення переліку видів покарань, альтернативних позбавленню волі, та практики їх застосування» Плану пріоритетних дій Уряду на 2020 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.09.2020 № 1133, та Рекомендації CM/Rec (2014) 4, ухваленої Комітетом Міністрів Ради Європи від 19.02.2014.

Згідно зі статтею 51 Кримінального кодексу України (далі – КК) визначено вичерпний перелік покарань, до яких належать арешт та обмеження волі.

Водночас аналіз практики застосування таких видів покарання протягом майже 20 років свідчить про їх неефективність та необхідність перегляду.

Зокрема, покарання у виді обмеження волі полягає у триманні особи в кримінально-виконавчих установах відкритого типу без ізоляції від суспільства в умовах здійснення за нею нагляду з обов'язковим залученням засудженого до праці.

Особи, засуджені до обмеження волі, відбувають покарання у виправних центрах, як правило, у межах адміністративно-територіальної одиниці відповідно до їх місця проживання до засудження.

Згідно статті 16 Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК) виправні центри виконують покарання у виді обмеження волі стосовно осіб, засуджених за проступки або нетяжкі злочини, а також засуджених, яким даний вид покарання призначено відповідно до [статей 82](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#n449) КК.

На цей час у виправних центрах тримають 1432 особи у 14 виправних центрах. На утримання їх (заробітна плата та оплата комунальних платежів) витрачається з Державного Бюджету України 200 000 000,00 гривень. У перерахунку лише цієї суми на утримання 1 засудженого на 1 рік витрачається майже 140 000,00 гривень, або 11 600,00 гривень щомісяця.

На сьогодні в Україні фактично не створено установ відкритого типу – виправних центрів, які б дійсно відповідали вимогам цього виду покарання, як альтернативного позбавленню волі. За своїм технічним обладнанням, архітектурою (паркани суцільного заповнення, вежі, колючий дріт, інженерно- технічні засоби охорони, локальні сектори) та організацією діяльності ці установи майже не відрізняються від виправних колоній мінімального рівня безпеки з полегшеними умовами тримання.

Крім того, особи, засуджені до покарання у виді обмеження волі, мають фактично такі ж права, як і засуджені до позбавлення волі, які відбувають покарання у виправних колоніях мінімального рівня безпеки з полегшеними умовами тримання і дільницях соціальної реабілітації виправних колоній мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання та виправних колоній середнього рівня безпеки (можуть носити цивільний одяг; мати при собі портативні персональні комп’ютери та аксесуари до них, гроші та цінні речі, користуватися грішми без обмеження; мають право одержувати короткострокові побачення без обмеження, а тривалі побачення - до трьох діб один раз на місяць).

Проте у КВК немає жодних положень, що регламентують порядок тримання засуджених до обмеження волі залежно від тяжкості злочинів. Так, засуджені за проступки та нетяжкі злочини, а також тяжкі та особливо тяжкі злочини, яким невідбуту частину покарання у вигляді позбавлення волі замінено в порядку статті 82 КК більш м’яким у вигляді обмеження волі, відбувають покарання в одному виправному центрі. Відсутні обмеження й щодо роздільного тримання засуджених, які раніше працювали в суді, органах прокуратури, юстиції, правоохоронних органах, що суттєво впливає як власне на процес виконання та відбування покарання, так і на процес виправлення та ресоціалізації таких осіб.

Покарання у виді обмеження волі з урахуванням порядку, умов відбування та виконання цього виду покарання, відсутності ізоляції від суспільства та суттєвих обмежень, фактично встановлює особливі правила поведінки цієї категорії засуджених. Законодавством встановлено дві основні вимоги до відбування покарання у виді обмеження волі - нагляд та обов’язкове залучення до праці.

Згідно з частиною першою статті 63 КВК лікувально-профілактична і протиепідемічна робота у виправних центрах організовується і проводиться на загальних підставах відповідно до законодавства про охорону здоров’я закладами охорони здоров’я. Таким чином існуючі норми КВК не передбачають можливості надання засудженим до обмеження волі невідкладної та амбулаторної медичної допомоги безпосередньо за місцем відбування покарання на відміну від засуджених до позбавлення волі.

У зв’язку з цим для встановлення діагнозу, проведення обстеження та отримання медичної допомоги засуджені супроводжуються спеціально призначеними працівниками, як правило, молодшими інспекторами відділу нагляду і безпеки до закладів охорони здоров’я, які, як правило, знаходяться на значній відстані від виправних центрів. Відволікання персоналу від виконання посадових обов’язків негативно впливає на забезпеченням режиму безпеки та нагляду за засудженими у виправному центрі.

За таких обставин обмеження волі як вид покарання при передбаченому порядку його виконання, втрачає своє кримінально-правове і соціальне призначення, а за умов значної фінансової витратності створює умови для його перегляду.

Щодо арешту, то цей вид покарання з моменту закріплення його в законодавстві України зазнав багатьох змін. Порядок і умови його виконання постійно «удосконалювались» і на цей час воно фактично втратило своє соціальне і правове призначення, що передбачалось з моменту започаткування.

Протягом усього часу існувала проблематика функціонування арештних домів, які і до цього часу належним чином не створені. Практика поєднання в одному закладі установи виконання покарань та арештного дому суперечить логіці виконання покарань, і є організаційно не вивіреною.

Станом на 01.02.2020 лише 450 осіб відбувають покарання у вигляді арешту.

Системний аналіз порядку і умов виконання та відбування покарання у виді арешту і позбавлення волі на певний строк, сукупність право обмежень засуджених вказує на ідентичність цих покарань. Їх відмінність це строки покарань арешт призначається на строк до 6 місяців, а позбавлення волі від 1 до

15 років (в окремих випадках до 25 років). Специфічність арешту, що відмежовує його від позбавлення волі, втрачено із прийняттям законів щодо розширення прав засуджених.

Однією із проблем функціонування установ виконання покарань є система первинної класифікації засуджених. Ця система традиційно заснована на формальних критеріях та залежить від виду вчиненого злочину. При цьому поза увагою залишається той факт, що «небезпечність» засуджених визначається не тільки видом злочину, який ними вчиняється, а й низкою інших криміногенних факторів (прокримінальне мислення, підтримка злочинних традицій, вік тощо).

Єдиний дієвий механізм заохочення засуджених – умовно-дострокове звільнення. Рішення щодо можливості умовно-дострокового звільнення ухвалюються адміністрацією установи виконання покарань та судом виходячи з суб’єктивної оцінки «виправлення» засудженого та без застосування сучасних інструментів, які діють у розвинених країнах й дозволяють оцінити ризик таких осіб для суспільства у числовому виразі. Разом з тим механізм такого звільнення передбачає значний ступінь дискреції адміністрації установ виконання покарань, що часто позбавляє засуджених визначеності і призводить до їхньої демотивації.

Недосконалим є і механізм реінтеграції засуджених у разі звільнення умовно-достроково. На сьогодні, особи, які були звільнені завдяки механізму дострокового звільнення, практично не мають жодних обов’язків, окрім загальновідомого обов’язку не вчиняти нових злочинів. Водночас у розвинених країнах звичним є застосування певних обмежень до засуджених, які звільнилися умовно-достроково, з метою забезпечення контролю за їхньою поведінкою щонайменше протягом першого періоду після звільнення.

**3. Основні положення проєкту акта**

Положення проєкту Закону спрямовані на покращення системи призначення та виконання покарань. Вони передбачають впровадження нової політики як щодо «наповнення» установ виконання покарань (front door policy), так і «вивільнення» цих установ (back door policy), а також направлені на узгодження з положеннями проєкту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України щодо розвитку системи пробації, збільшення альтернатив позбавленню волі та створення умов для зниження рецидивної злочинності», яким пропонуються зміни до КК та Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК), оскільки відповідно до частини шостої статті 3 КК та частини третьої статті 1 КПК зміни до законодавства України про кримінальну відповідальність, кримінального процесуального законодавства України можуть вноситися виключно законами про внесення змін до законодавства про кримінальну відповідальність та/або до кримінального процесуального законодавства України, та/або до законодавства України про адміністративні правопорушення.

*Щодо зміни існуючого переліку видів покарань, розширення можливостей для застосування звільнення від відбування покарання з випробуванням та удосконалення порядку відбування покарання у виді громадських робіт*

Проєктом Закону пропонується змінити існуючий перелік видів покарань та встановити, що покарання у виді арешту може бути застосоване виключно до військовослужбовців, виключається покарання у виді обмеження волі, а також запроваджується новий вид покарання у виді пробаційного нагляду (зміни до статті 51 КК).

Відповідно до статті 591 КК в редакції проєкту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України щодо розвитку системи пробації, збільшення альтернатив позбавленню волі та створення умов для зниження рецидивної злочинності» пробаційний нагляд полягає в обмеженні прав і свобод засудженого, що спрямовані на виправлення засудженого без ізоляції від суспільства, запобігання вчиненню ним нових правопорушень на строк від одного до п’яти років та як додаткове покарання може застосовуватися на строк від одного до трьох років. При цьому у разі призначення пробаційного нагляду як додаткового покарання до покарання у виді штрафу, його строк не може перевищувати одного року.

На особу, засуджену до покарання у виді пробаційного нагляду можуть бути покладені обов’язки. Зокрема, судом може бути покладено обов’язок носити засіб електронного контролю та перебувати за вказаною у рішенні суду адресою.

Також аналіз застосування такого покарання, як громадські роботи, свідчить про необхідність вдосконалення положень законодавства, якими регулюється такий вид покарання.

Так, громадські роботи полягають у виконанні правопорушниками у *вільний від роботи чи навчання час* безоплатних суспільно корисних робіт (частина перша статті 36 КВК).

Збільшення верхньої межі одноденної норми виконання покарання у виді громадських робіт для неповнолітніх з двох до чотирьох годин надасть можливість неповнолітньому швидше відбути це покарання (наприклад, коли покарання призначене у період літніх канікул).

Крім цього, 8 годин – це загальновстановлена тривалість робочого часу, протягом якого можливо повноцінно та якісно виконати певний обсяг роботи.

Цим самим становище засуджених до громадських робіт покращується, адже виконання громадських робіт може «розтягуватися» на тривалий час. Більше того строк щоденного виконання громадських робіт визначається уповноваженим органом з питань пробації з урахуванням особистих обставин засудженого (частина друга статті 38 КВК), а такі обставини включають і паралельне навчання та роботу засудженого. Таким чином пропонований порядок відбування громадських робіт є більш гнучким, ніж існуючий на тепер, та краще враховує інтереси засудженого продовжувати корисну зайнятість у громаді, оскільки не рідко працюючі особи, яким призначено таке покарання, задля відпрацювання громадських робіт вимушені брати відпустку або відгули, тривалості яких, як правило, не вистачає для повного відбуття покарання.

При цьому, відповідно до частини другої статті 38 КВК в редакції проєкту Закону *строк щоденного виконання громадських робіт визначається уповноваженим органом з питань пробації з урахуванням особистих обставин засудженого,* але не більше восьми годин на день, а для неповнолітніх – чотирьох годин на день. *Тобто запроваджується індивідуальний підхід до визначення одноденної норми виконання покарання для кожного засудженого.*

Щодо призначення покарання у виді громадських робіт особам, які досягли пенсійного віку, а також особам з інвалідністю ІІ групи за їх згодою зазначаємо, що відсутність можливості призначення громадських робіт цим категоріям осіб суттєво погіршує їхнє становище.

Насьогодні КК передбачає низку санкцій, коли громадські роботи закріплені у альтернативі з покараннями, пов’язаними з ув’язненням. Крім того, іноді у санкціях статті передбачається покарання у виді виправних робіт, але таке покарання не може бути призначене відповідній особі у зв’язку з відсутністю працевлаштування. Таким чином у разі відсутності можливості призначення громадських робіт особам з інвалідністю ІІ групи, а також особам пенсійного віку – єдиною альтернативою для них буде покарання пов’язане з перебуванням в установі виконання покарань.

З огляду на зазначене проєктом Закону пропонується запровадити можливість призначення покарання у виді громадських робіт особам, які досягли пенсійного віку, а також особам з інвалідністю ІІ групи за їх згодою, оскільки відсутність можливості призначення громадських робіт цим категоріям осіб суттєво погіршує їхнє становище.

Разом з тим, слід зазначити, що особи з інвалідністю, так само як і особи пенсійного віку, можуть працювати за власним бажанням відповідно до чинного законодавства (стаття 17 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні»).

*Підвищення ефективності механізму виконання вже існуючих покарань*

Для планування та здійснення соціально-виховної роботи з засудженими, прийняття рішення про їхнє умовно-дострокове звільнення, проєктом Закону запроваджується оцінка криміногенних ризиків вчинення нового кримінального правопорушення. Оцінка криміногенних ризиків вчинення нового кримінального правопорушення – дієвий інструмент, що застосовується в різних варіантах у всіх розвинених країнах та дозволяє визначити основні фактори у житті особи, які сприяють вчиненню злочинів, та побудувати роботу з засудженими, спрямовану на подолання таких факторів. На сьогодні існує низка інструментів для оцінки таких ризиків. Їхня ефективність у прогнозуванні вірогідності майбутнього вчинення засудженим нового злочину науково доведена. В Україні зараз започатковано пілотування власного інструменту оцінка криміногенних ризиків вчинення нового кримінального правопорушення в установах виконання покарань з урахуванням вже існуючого позитивного досвіду використання такого інструменту органами пробації.

Передбачається, що всі засуджені матимуть конкретний план відбування покарання, спрямований на їхнє виправлення шляхом роботи над ризиками, які призводять до вчинення злочинів. Виконання такого плану слугуватиме чітким критерієм успішності відбування покарання та підставою для прийняття рішення про умовно-дострокове звільнення особи. Цим самим дострокове звільнення засудженого стане більш безпечним для суспільства.

Запроваджується більш чіткий критерій-підстава для застосування умовно-дострокового звільнення та заміни невідбутого строку покарання більш м’яким – ризик вчинення нового злочину, який підлягає регулярному вимірюванню. За результатами оцінки криміногенних ризиків вчинення нового кримінального правопорушення адміністрацією установи виконання покарань спільно з органом пробації складається висновок, який разом з клопотанням подається до суду у встановленому кримінальним процесуальним законодавством порядку (зміни до статті 154 КВК).

Разом з тим у разі порушення засудженим до позбавлення волі встановленого режиму відбування покарання, передбаченого частиною першою статті 1541 КВК термін, з якого застосовується умовно-дострокове звільнення, може бути відкладено за рішенням адміністрації установи виконання покарань. Відкладення терміну може здійснюватися не частіше двох разів на рік на строк не більше трьох місяців (зміни до статтей 132, 134 КВК).

Пропонована проєктом Закону система оцінки криміногенних ризиків вчинення нових кримінальних правопорушень та ризиків порушення обов’язків в межах застосованих запобіжних заходів ґрунтується на використанні машинного навчання та алгоритмів автоматизованих висновків (прогнозів), заснованих на результатах обробки великих структурованих масивів даних.

Окрім того, передбачено, впровадження нагляду за умовно-достроково

звільненими особами, який здійснюватимуть органи пробації. Наразі такий нагляд відсутній.

З метою покращення системи відбування покарань запроваджуються критерії оцінки установ виконання покарань та передбачається нова система класифікації та розподілу засуджених на підставі оцінки ризиків та потреб засуджених. Ці критерії спрямовані на встановлення нових орієнтирів у діяльності пенітенціарних установ, таких як успішність у соціально-виховній роботі із засудженими та дотримання прав людини.

Положеннями проєкту Закону також пропонується покращити умови перебування у слідчих ізоляторах осіб, узятих під варту, зокрема, встановити можливість надання платних послуг з поліпшених побутових умов та харчування, змінити порядок надання побачень, надати можливість доступу до глобальної мережі Інтернет (статті 111‚12, 131 Закону України «Про попереднє ув’язнення»).

Також для попередження невиконання обов’язків, визначених законом для суб’єктів пробації, проєктом Закону пропонується внести зміни до Закону України «Про Національну поліцію» та встановити повноваження поліції розшукувати осіб, які ухиляються від виконання зазначених обов’язків, здійснювати привід суб’єктів пробації, що ухиляються від прибуття за викликом уповноваженого органу з питань пробації та наповнювати відповідною інформацією бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України (зміни дло статтей 23, 26 Закону України «Про Національну поліцію»).

Проєктом закону вносяться зміни до Кримінально-виконавчого кодексу України та Закону України «Про попереднє ув’язнення», а також до інших законів, що має на меті узгодження їх положень у зв’язку із зазначеними вище змінами та із змінами, пропонованими проєктом Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України щодо розвитку системи пробації, збільшення альтернатив позбавленню волі та створення умов для зниження рецидивної злочинності».

**4. Правові аспекти**

Нормативно-правовими актами у цій сфері правового регулювання є: Конституція України, Кримінальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс, Кримінально-виконавчий кодекс України, Закони України «Про попереднє ув’язнення», «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», Законі України «Про пробацію».

1. **Фінансово-економічне обгрунтування**

Обґрунтування додаткових витрат з Державного бюджету України наведено у фінансово-економічних розрахунках до проєкту Закону України України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України щодо розвитку системи пробації, збільшення альтернатив позбавленню волі та створення умов для зниження рецидивної злочинності».

**6. Позиція заінтересованих сторін**

Проєкт Закону не стосується питань функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого та регіонального розвитку.

Концепція законопроєкту обговорювалась на засіданні Робочої групи з координації досягнення цілі «12.3.Українці рідше стикаються із злочинами завдяки зменшенню кількості рецидивів (повторних злочинів)» Програми діяльності Кабінету Міністрів України за участі народних депутатів, представників центральних органів виконавчої влади, міжнародних та неурядових організацій 31.01.2020.

Також проєкт Закону був опрацьований Консультативною Місією Європейського Союзу (далі – КМЄС) та висловлені пропозиції та зауваження були обговоренні на онлайн-зустрічі 21.07.2020 за участю представників Міністерства юстиції України та КМЄС.

**7. Оцінка відповідності**

У проєкті Закону відсутні положення, що стосуються зобов’язань України у сфері європейської інтеграції, впливають на забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, містять ризики вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов’язаних з корупцією, створюють підстави для дискримінації.

Проєкт Закону за предметом правового регулювання відповідає Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Проєкт Закону було надіслано листом Мін’юсту від 22.03.2021 № 2344/11.4.1/17-21 до Національного агентства з питань запобігання корупції та зареєстровано в Національному агентстві з питань запобігання корупції 23.03.2021 за № 03/18036/21.

**8. Прогноз результатів**

Реалізація Закону не матиме впливу на ринкове середовище, забезпечення захисту прав та інтересів суб’єктів господарювання, громадян і держави; розвиток регіонів, підвищення чи зниження спроможності територіальних громад; ринок праці, рівень зайнятості населення; громадське здоров’я, покращення чи погіршення стану здоров’я населення або його окремих груп; екологію та навколишнє природне середовище, обсяг природних ресурсів, рівень забруднення атмосферного повітря, води, земель, зокрема забруднення утвореними відходами, інші суспільні відносини.

**Міністр юстиції України Денис МАЛЮСЬКА**

\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2021 р.