

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА ТА
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

Навчально-науковий економіки та менеджменту

Кафедра менеджменту та публічного врядування

Пояснювальна записка
до кваліфікаційної магістерської роботи
на тему «Публічне управління змінами в системі пенітенціарної служби
України»

Виконав: студент 2 курсу, групи ДСз-21м спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» освітньої програми «Державна служба»

Дорошко Валентин Володимирович

Керівник: к.держ.упр., доцент кафедри менеджменту та публічного врядування

Вівсянник Олег Михайлович

Рецензент: начальник ДУ «Катеринівська виправна колонія №46»

Рак Олександр Васильович

Рівне – 2025

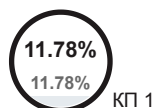
Звіт подібності

Метадані

Назва організації		підрозділ		
National University of Water and Environmental Engineering		National University of Water and Environmental Engineering		
Заголовок				
Doroshko.pdf				
Автор		Науковий керівник / Експерт		
Дорошко Валентин Володимирович		Дорошко Валентин Володимирович		
Кількість слів	Кількість символів	Дата звіту	Дата редагування	ІД документу
17264	136138	12/16/2025	---	332876886

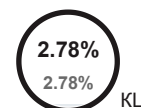
Обсяг знайдених подібностей

Коефіцієнт подібності визначає, який відсоток тексту по відношенню до загального обсягу тексту було знайдено в різних джерелах. Зверніть увагу, що високі значення коефіцієнта не автоматично означають плагіат. Звіт має аналізувати компетентна / уповноважена особа.



17264

Кількість слів



136138

Кількість символів

Тривога

У цьому розділі ви знайдете інформацію щодо текстових спотворень. Ці спотворення в тексті можуть говорити про МОЖЛИВІ маніпуляції в тексті. Спотворення в тексті можуть мати навмисний характер, але частіше характер технічних помилок при конвертації документа та його збереженні, тому ми рекомендуємо вам підходити до аналізу цього модуля відповідально. У разі виникнення запитань, просимо звертатися до нашої служби підтримки.

Заміна букв		1
Інтервали		0
Мікропробіли		0
Білі знаки		0
Парафрази (SmartMarks)		30

Джерела

Нижче наведений список джерел. В цьому списку є джерела із різних баз даних. Колір тексту означає в якому джерелі він був знайдений. Ці джерела і значення Коефіцієнту Подібності не відображають прямого плагіату. Необхідно відкрити кожне джерело і проаналізувати зміст і правильність оформлення джерела.

10 найдовших фраз

Колір тексту

ПОРЯДКОВИЙ НОМЕР	НАЗВА ТА АДРЕСА ДЖЕРЕЛА URL (НАЗВА БАЗИ)	КІЛЬКІСТЬ ІДЕНТИЧНИХ СЛІВ (ФРАГМЕНТІВ)
1	https://uk.m.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0_%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8	592 3.43 %
2	https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/reformuvannya-sistemi-probaciyi-ta-resocializaciya	395 2.29 %
3	https://er.dduvs.edu.ua/bitstream/123456789/12168/1/32.pdf	124 0.72 %

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. Теоретико-методологічні засади публічного управління змінами.....	7
1.1. Сутність та моделі управління змінами в публічному секторі....	7
1.2. Інституційні та правові основи реформування пенітенціарної служби України	10
1.3. Вплив людського капіталу та організаційної культури на реалізацію змін в пенітенціарній системі	25
Висновки до розділу 1	30
РОЗДІЛ 2. Аналіз сучасного стану та викликів публічного управління змінами в пенітенціарній службі України на прикладі ДУ «Катеринівська виправна колонія №46»	32
2.1. Соціально-економічна характеристика діяльності Державної пенітенціарної служби України та ДУ «Катеринівська виправна колонія №46».....	32
2.2. Ідентифікація управлінських та фінансових ризиків в системі пенітенціарної служби України на рівні установи	42
2.3. Досвід взаємодії зі стейкхолдерами та комунікацій в публічному управлінні змінами в системі пенітенціарної служби на прикладі ДУ «Катеринівська виправна колонія №46».....	47
Висновки до розділу 2	56
РОЗДІЛ 3. Проектно-орієнтовані механізми забезпечення ефективного публічного управління змінами в пенітенціарній службі.....	58
3.1. Стратегічні рішення в управлінні людським капіталом в системі пенітенціарної служби України	58
3.2. Механізми фінансової стійкості та комплаєнсу публічного управління змінами в системі пенітенціарної служби України	62
3.3. Впровадження інноваційних інструментів публічного управління в системі пенітенціарної служби України	66

3.4. Анкета для опитування персоналу пенітенціарної установи.....	74
Висновки до розділу 3	83
ВИСНОВКИ.....	85
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	90

ВСТУП

Забезпечення національної безпеки як держави, так і суспільства є одним із наріжних завдань публічного управління. У системі публічного управління питанням суспільної безпеки опікується пенітенціарна система через ресоціалізацію та запобігання рецидиву злочинів. Визначення євроінтеграційного вектору розвитку держави обумовило проведення низки змін і в системі пенітенціарної служби. Реформування пенітенціарної системи є прямим зобов'язанням України в рамках асоціації з ЄС та кроком до членства. Це вимагає зміни парадигми публічного управління змінами, що спрямовані на перехід від каральної до гуманістичної, ресоціалізаційної парадигми. Це вимагає вивчення механізмів подолання бюрократичної інерції та опору персоналу на місцях, приведення умов тримання, правових та інституційних механізмів (зокрема, роботи пробації) у відповідність до Європейських пенітенціарних правил та стандартів Ради Європи. Значна кількість рішень Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) проти України щодо неналежних умов тримання, перенаселеності та неефективності медичної допомоги робить системні зміни критично необхідними для мінімізації фінансових та репутаційних втрат держави.

В Україні зміни в системі пенітенціарної служби розпочалися із прийняттям Стратегії реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року та визначених операційних цілей. Ефективність публічного управління оцінюється через здатність реалізувати ключові цілі цієї Стратегії, такі як демілітаризація, оптимізація інфраструктури (приватизація неефективного майна) та розвиток ресоціалізаційних програм.

Окрім того, сучасні військові умови ще більше ускладнили стан ситуацію в пенітенціарній системі, бо призвели до руйнування та пошкодження інфраструктури установ, що спричинило перенаселеність та погіршення умов тримання в безпечніших регіонах. Загострилася проблема недофінансування (яке було значним ще до повномасштабної війни) та ускладнило проведення будівельних й ремонтних робіт. Війна створила

додаткові зобов'язання (наприклад, тримання військовополонених), а також посилила проблеми неукомплектованості персоналом та його професійного вигорання (як ілюструє приклад відтоку психологів). Впровадження законодавства про мобілізацію окремих категорій засуджених створює унікальний прецедент. Саме з огляду, на низку окреслених проблем, які існують у пенітенціарній службі, дослідження теми публічного управління змінами в ній, є особливо значущим і актуальним і проводиться у магістерській роботі.

Попри інформаційну закритість діяльності пенітенціарної системи в Україні та служби в ній, багато вітчизняних вчених досліджують її проблеми. Серед них, варто зазначити таких авторів, як А. Богатирьов, О. Колб, В. Коваленко, Ю. Свинаренко, О. Шкута, С. Царюк, І. Яковець та ін. Усі їх доробки концентруються здебільшого на інституційних засадах реформування кримінально-виконавчої системи у пенітенціарну. Не заперечуючи усіх попередніх досягнень вчених, у магістерській роботі визначено за мету дослідження та вдосконалення механізмів публічного управління змінами в системі пенітенціарної служби України.

Досягнення мети роботи обумовило постановку та розв'язання таких завдань:

- розкрити сутність та моделі управління змінами в публічному секторі;
- відобразити інституційні та правові основи реформування пенітенціарної служби України;
- оцінити вплив людського капіталу та організаційної культури на реалізацію змін в системі;
- провести соціально-економічний аналіз діяльності ДУ «Катеринівська виправна колонія №46»;
- ідентифікувати управлінські та фінансові ризики в системі пенітенціарної служби;

- вивчити досвід установи взаємодії зі стейкхолдерами та комунікації;
- запропонувати стратегічні рішення в управлінні людським капіталом пенітенціарної служби;
- розробити механізм фінансової стійкості та комплаєнсу;
- віднайти шляхи впровадження інноваційних інструментів управління.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні проблеми реалізації публічного управління змінами в системі пенітенціарної служби України.

Об'єктом дослідження - зміни в системі пенітенціарної служби.

Нормативна-інформаційна база дослідження – Стратегія реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року та її проміжні операційні цілі реалізації, внутрішня інформація про діяльність ДУ «Катеринівська виправна колонія №46» та зовнішня, що оприлюднюється на її сайті та сторінці у соціальній мережі Фейсбук.

Практичне значення результатів дослідження полягає в тому, що його результати можуть бути використані для підготовки рекомендацій щодо вдосконалення публічного управління змінами у системі пенітенціарної служби та підготовки нової генерації спеціалістів.

РОЗДІЛ 1. Теоретико-методологічні засади публічного управління змінами

1.1. Сутність та моделі управління змінами в публічному секторі

Теорія змін у публічному управлінні — це модель, що описує, як зусилля (дії, проєкти) у державному секторі призводять до бажаних якісних змін, враховуючи передумови та можливі ризики. Це гіпотеза, яка допомагає формувати мету та визначає логічний зв'язок між входами (ресурсами, втручаннями) та очікуваними виходами (результатами).

Управління змінами в публічному секторі — це систематичний процес впровадження організаційних, структурних, технологічних чи культурних перетворень у державних установах та органах влади. Його мета — підвищити ефективність, прозорість, орієнтованість на громадян та адаптивність державних структур до нових викликів [13].

Управління змінами в публічному секторі має певні особливості, адже воно фокусується на цінностях. Зміни у публічному секторі спрямовуються на покращення надання публічних послуг та підвищення суспільного добробуту, а не лише на внутрішню оптимізацію. Зміни у публічному секторі є багатосторонніми, бо на відміну від бізнесу, державний сектор має справу з політичними рішеннями, законодавчими обмеженнями, опозицією зацікавлених сторін (стейкхолдерів) та необхідністю дотримання принципу справедливості і рівності. Здебільшого у публічному секторі при впровадженні змін чиниться опір змінам через те, що співробітники мають бюрократичну інерцію, відчуття стабільності посади, страх втрати повноважень чи низьку мотивацію. Разом з тим, зміни відбуваються постійно і циклічно, що обумовлює управління ними і є постійним процесом адаптації до змінних політичних пріоритетів, економічних умов та вимог суспільства.

У публічному секторі використовуються як загальні (адаптовані) моделі управління змінами, так і специфічні, що враховують політичний контекст. Існує три найбільш поширені та релевантні моделі.

Перша модель К. Левіна – базова, але фундаментальна, зображена у табл.1.1 Це одна з найстаріших і найпростіших моделей, яка добре застосовується для розуміння етапів будь-яких структурних чи організаційних змін. Модель складається з трьох етапів реалізації, кожний з яких має свою сутність та особливості, які проілюстровано нижче [18].

Таблиця 1.1

Сутність та особливості застосування моделі К. Левіна у публічному секторі

Етап	Сутність	Застосування в публічному секторі
1. «Розморожування»	Створення усвідомлення необхідності змін. Подолання існуючої інерції та опору.	Визнання кризи або неефективності (наприклад, низький рейтинг у міжнародних дослідженнях, повільність надання послуг).
2. «Перехід»	Впровадження безпосередньо самих змін (нових процедур, законів, структур).	Прийняття нового Закону, реорганізація міністерства, впровадження цифрових послуг.
3. «Заморожування»	Закріплення нових практик та інтеграція їх у корпоративну культуру. Стабілізація.	Включення нових процедур до стандартних операційних процедур (СОП), навчання нових співробітників за новими правилами.

Друга модель Дж. Коттера – орієнтована на лідерство [4]. На відмінну від моделі К. Левіна є деталізованішою і зосереджена на мобілізації

організації через сильне лідерство, що особливо важливо в політизованому публічному секторі. Вона у своїй структурі має наступні етапи:

1. Створення відчуття невідкладності.
2. Формування потужної керівної коаліції – ключова роль політичного керівництва.
3. Розробка стратегічного бачення та ініціатив.
4. Поширення бачення змін (широка комунікація з громадськістю та персоналом).
5. Розширення прав і можливостей для дій (усунення бар'єрів, бюрократії).
6. Генерування короткострокових перемог – швидкі, видимі успіхи для підтримки мотивації.
7. Закріплення досягнень та ініціювання більших змін.
8. Інституціоналізація нових підходів (укорінення в культурі).

Наступна третя модель управління змінами розроблена для публічного сектору часто поєднує елементи двох попередніх, але додає специфічний акцент на політичну волю та залучення стейкхолдерів (громадськості, міжнародних партнерів):

- політичний мандат та воля: визнання необхідності змін на найвищому політичному рівні та забезпечення їх підтримки (ключова відмінність від бізнесу);
- залучення стейкхолдерів: активне спілкування з громадянами, ЗМІ, профспілками та опозицією для мінімізації опору;
- управління ризиками та кризами: підготовка до публічної критики та мінімізація збоїв у наданні послуг під час перехідного періоду;
- оцінка впливу та підзвітність: чіткі механізми вимірювання успіху змін (KPI) та звітування перед суспільством.

Для досягнення результативності в управлінні змінами в публічному секторі необхідна не лише технічна експертиза (структурна реорганізація),

але й сильна політична воля та майстерність комунікації, щоб мобілізувати персонал та забезпечити суспільну довіру до реформ.

1.2. Інституційні та правові основи реформування пенітенціарної служби України

Реформування кримінально-виконавчої в Україні системи обумовило її трансформацію у пенітенціарну систему. А. Богатирьов у статті «Адміністративно-правові, кримінально-правові, кримінологічні та кримінально-виконавчі аспекти запобігання і протидії правопорушенням» [12] вважає, що серед актуальних теоретичних і практичних питань і її трансформації в пенітенціарну систему варто виділити такі:

- 1) використання в теорії і практиці терміну «пенітенціарна система»;
- 2) вплив засобів виправлення і ресоціалізації на процес реформування кримінально-виконавчої системи і її трансформації в пенітенціарну систему;
- 3) оцінка стану матеріально-побутового та медико-санітарного забезпечення засуджених у місцях несвободи.

Окрім того, аналіз існуючих у науці підходів дає право стверджувати, що не існує чітко визначеного трактування сутності терміну «пенітенціарна система». Так, вітчизняний дослідник В. Свірець, стверджує, що є оперування на рівні законодавства термінами «кримінально-виконавча система» та «пенітенціарна система», а також процесу їх трансформації та сутнісних відмінностей [17].

Так, вітчизняний вчений Г. Радов вважає, що пенітенціарна система – це цілісне, функціонально-інтегральне утворення повноважних суб'єктів державного управління, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та їх узгоджених дій щодо забезпечення ресоціалізації засуджених [16]. Згідно погляду вченого Д. Ягунова, пенітенціарна система – це сукупність органів державної влади, місцевого

самоврядування та громадських інституцій, об'єднаних на інтегрально-функціональних засадах навколо центрального органу пенітенціарного управління, на який покладено обов'язки з вироблення та реалізації єдиної політики у сфері виконання кримінальних покарань, де всі органи й інституції взаємодіють у напрямі забезпечення суспільства шляхом ресоціалізації осіб, які відбувають або відбули кримінальні покарання [22].

Досліджуючи «Правові проблеми реформування пенітенціарної системи в Україні» вітчизняний вчений О. Пташинський зазначив, що пенітенціарна система – це сукупність взаємопов'язаних державних установ та органів виконання покарань, створених з метою виправлення і перевиховання засуджених, які здійснюють єдину державну політику у сфері виконання кримінальних покарань відповідно до чинного законодавства [6].

Однак вітчизняний вчений Є. Бодюл розглядає пенітенціарну систему як сукупність суб'єктів виконання кримінальних покарань, організаційно правових, соціальних і громадських інститутів, що беруть участь у забезпеченні виправлення і ресоціалізації засуджених [3].

Вітчизняний вчений-пенітенціарист О. Шкута, досліджуючи «Пенітенціарну систему України: теоретико-прикладна модель», зробив висновок, що пенітенціарна система – це сукупність органів і установ, підпорядкованих центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, функціонування яких у взаємодії з іншими соціальними інституціями підпорядковано досягненню мети виправлення засуджених, ресоціалізації осіб, які відбули покарання, запобіганню вчиненню нових кримінальних правопорушень як засудженими, так і іншими особами, а також запобігання тортурам та не людському або такому, що принижує гідність, поводженню із засудженими [7].

Проект Закону України «Про пенітенціарну систему» розроблений ще

у 2021 р., перебував на розгляді у Верховній Раді, але був відкликаний і не прийнятий.

У проєкті Закону у ст.1 визначено, що пенітенціарна система - система спеціально уповноважених органів і установ, діяльність яких спрямована на формування та реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації.

Метою пенітенціарної системи є захист суспільства від злочинності шляхом створення умов для виправлення і ресоціалізації засуджених. Функціонування пенітенціарної системи не має на меті покарання та спрямовано на свідоме відновлення засудженого в соціальному статусі повноправного члена суспільства, повернення його до самостійного загальноприйнятого соціально-нормативного життя в суспільстві, запобігання вчиненню ним нових кримінальних правопорушень.

Завданнями функціонування пенітенціарної системи є:

- 1) формування та реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації;
- 2) забезпечення дотримання прав і свобод людини під час виконання та відбування кримінальних покарань та пробації, тримання під вартою;
- 3) виконання кримінальних покарань та пробації, а також тримання під вартою;
- 4) гуманізація умов відбування покарання та тримання під вартою;
- 5) створення умов для виправлення та ресоціалізації засуджених, вжиття інших заходів, передбачених законом, щоб засуджені в майбутньому мали можливість жити, не вчиняючи кримінальних правопорушень;
- 6) усебічне забезпечення належних умов проходження служби в органах і установах пенітенціарної системи та соціальний захист персоналу органів і установ пенітенціарної системи.

Пенітенціарна система України здійснює виконання кримінальних покарань, має складну ієрархічну організаційну структуру [9,10.11]. Вона підпорядкована Міністерству юстиції України. Організаційна структура

пенітенціарної системи має чотири рівня управління, кожний з яких є доволі розгалуженим.

Першим (вищим рівнем) є центральний орган управління. Пенітенціарна система знаходиться у сфері управління Міністерства юстиції України, яке є головним органом, що забезпечує формування державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації. У структурі Міністерства функціонує Департамент з питань виконання кримінальних покарань - структурний підрозділ (орган) Державної кримінально-виконавчої служби України в апараті Міністерства юстиції, який реалізує повноваження Мін'юсту у цій сфері.

На другому рівні знаходиться Центральний орган реалізації політики. Ним є Державна кримінально-виконавча служба України (ДКВС України) є основним центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань. Її структура включає:

- 1) генеральну дирекцію Державної кримінально-виконавчої служби України (утворена в процесі реформування);
- 2) центр охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України (утворений в процесі реформування).

Третій рівень регіональний, на якому діють територіальні органи управління ДКВС:

- 1) міжрегіональні територіальні органи Мін'юсту (або колишні управління ДПтС/ДКВС), що здійснюють управління установами в межах певних областей або міжрегіональних об'єднань (наприклад, управління ДПтС України у Вінницькій, Львівській, Харківській областях тощо).

Четвертий рівень первинний (місцевий) рівень - це безпосередньо установи, де відбуваються виконання покарань та роботи з реабілітації:

- установи виконання покарань;
- виправні колонії (мінімального, середнього, максимального рівня безпеки);
- виховні колонії;

- слідчі ізолятори (СІЗО);
- державна установа «Центр пробації», яка займається виконанням покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, а також соціально-виховною роботою із засудженими та ресоціалізацією;

допоміжні структури:

- навчальні заклади (для підготовки персоналу);
- заклади охорони здоров'я (в системі ДКВС);
- підприємства установ виконання покарань (забезпечують працевлаштування засуджених).

Ієрархія управління пенітенціарної системи України наведена у табл.1.2.

Таблиця 1.2

Рівні, установи та їх функції в управлінні пенітенціарною системою

Рівень	Назва органу/установи	Функція
I. Центральний державний орган	Міністерство юстиції України (Мін'юст)	Здійснює формування державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації. Найвищий орган у системі.
II. Центральний виконавчий орган	Державна кримінально-виконавча служба України (ДКВС)	Безпосередньо реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань. Керує усією системою.
III. Регіональний рівень	Міжрегіональні управління ДКВС	Міжрегіональні управління ДКВС
IV. Місцевий рівень	Установи виконання покарань (колонії, СІЗО) та центри пробації	Безпосереднє виконання судових рішень, тримання засуджених та осіб під вартою, а також здійснення нагляду та соціально-виховної роботи з особами, які перебувають на пробації.

Пенітенціарна система в Україні перебуває у стані змін (реформування), метою якого є приведення її діяльності у відповідність до європейських стандартів, зокрема стандартів Ради Європи, та підвищення гуманності умов тримання, що передбачає створення гуманістичної системи виконання кримінальних покарань, що гарантуватиме безпеку суспільства та забезпечуватиме соціальне зцілення людини.

Правовою основою змін у пенітенціарній системі України є «Стратегія реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року» та операційний план її реалізації у 2022–2024 роках, яка затверджена розпорядженням Кабінетом Міністрів України і згідно з нею відбуваються реформи [1].

У описі проблем, що обумовили прийняття Стратегії зазначалося, що станом на 1 січня 2022 р. в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах утримувалась 48251 особа, що становить 111,7 особи на 100 тис. населення і дорівнює в цілому середньому показнику інших країн Ради Європи, проте перевищує відповідні показники розвинутих країн. Разом з тим, відзначається моральна застарілість і матеріальна зношеність ресурсів системи органів та установ виконання покарань, руйнування та пошкодження інфраструктури (гуртожитків, камер, інших приміщень та обладнання) внаслідок воєнних дій, вимушене ущільнення установ виконання покарань, недостатній обсяг фінансування не дають змоги повноцінно реалізовувати політику і реформувати сферу виконання кримінальних покарань та пробації. Протягом останніх років пенітенціарна система фінансувалася на рівні 47,78 відсотка загальної потреби і, як наслідок, стандарти виконання кримінальних покарань, умови тримання, медичне, матеріально-технічне забезпечення засуджених та осіб, взятих під варту, не повною мірою і не в усіх установах відповідають європейським стандартам, що призводить до збільшення кількості рішень Європейського суду з прав людини щодо порушення прав засуджених та осіб, взятих під варту, в Україні і відповідно до фінансових, репутаційних та іміджевих втрат держави.

Стратегія 2022 року є логічним продовженням попередніх спроб реформування, але зі значно більшим акцентом на стандарти ЄС та гуманізацію. Її філософія полягає у зміні парадигми: від карально-ізоляційної системи до системи, орієнтованої на ресоціалізацію.

Ключовою метою Стратегії є створення сучасної, ефективної, безпечної, гуманістичної та інтегрованої в європейський правовий простір пенітенціарної системи, яка забезпечує попередження рецидиву та належні умови тримання.

Стратегія була прийнята на тлі низки системних проблем, що накопичилися в галузі, та міжнародних зобов'язань, а саме:

- надмірного рівня рецидиву, що свідчить про неефективність попередніх методів ізоляції;
- незадовільних умов тримання. Саме велика кількість рішень Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) проти України через неналежні умови, перенаселеність та неадекватну медичну допомогу;
- застарілою інфраструктурою, яка формується зношеними будівлями, що не відповідають сучасним вимогам і стандартам;
- неефективним використанням ресурсів, про що свідчить наявність великої кількості малозаповнених установ;
- євроінтеграційні зобов'язання, а саме необхідність приведення національного законодавства та практики у відповідність до Європейських пенітенціарних правил (2020).

У Стратегії визначено п'ять основних взаємопов'язаних блоків реформування, кожен з яких має чітко визначені цілі до 2026 року (табл.1.3).

Основні блоки проведення змін у пенітенціарній системі [1]

1. Оптимізація та модернізація інфраструктури (Сфера «Майно»)

Напрямок	Основне завдання	Очікуваний результат (KPI)
Оптимізація мережі	Ліквідація неефективних установ та виставлення їх майна на аукціон (в рамках «Великої приватизації в'язниць»).	Скорочення кількості установ. Залучення коштів до спеціального фонду для модернізації.
Модернізація	Будівництво нових та реконструкція існуючих приміщень (насамперед СІЗО) відповідно до стандартів площі на одну особу (6 м ² у камерах).	Зменшення кількості рішень ЄСПЛ проти України щодо умов тримання.
Медичне забезпечення	Реформування системи охорони здоров'я в установах, інтеграція її до загальної системи охорони здоров'я (часткова передача до сфери управління МОЗ).	Покращення якості медичних послуг, особливо для осіб з ВІЛ, ТБ та психічними розладами.

2. Ресоціалізація та підвищення безпеки (Сфера «Персонал та процеси»)

- Впровадження нових форм тримання. Запровадження мультирежимних установ, які дозволяють гнучко змінювати умови тримання відповідно до поведінки засудженого та його ризиків (концепція «прогресивної системи»).
- Посилення пробації. Розвиток інструментів наглядової та пенітенціарної пробації, розширення пробаційних програм як альтернативи позбавленню волі.

- Підвищення безпеки. Впровадження системи ефективного відеомоніторингу, використання GPS-трекерів, запобігання несанкціонованим контактам.
- Розвиток трудової зайнятості. Стимулювання діяльності підприємств ДКВС та залучення приватного сектору для забезпечення оплачуваної праці засуджених.

2.3. Демілітаризація та кадрове забезпечення

- Кадрова реформа. Перехід від переважно мілітаризованого штату до цивільного персоналу, особливо на посадах, пов'язаних із соціальною, психологічною та виховною роботою.
- Навчання. Впровадження нових стандартів навчання та підвищення кваліфікації персоналу з акцентом на права людини, стресостійкість та комунікацію.

3. Механізми реалізації та фінансування

Реалізація Стратегії здійснюється через Операційний план, який встановлює конкретні кроки, строки та відповідальних виконавців.

3.1. Фінансування

Стратегія передбачає змішаний підхід до фінансування:

- Державний бюджет: Пряме фінансування, зокрема, на утримання персоналу та поточні витрати.
- Спеціальний фонд: Кошти, отримані від продажу законсервованих або ліквідованих установ (цей механізм є центральним для модернізації).
- Міжнародна технічна допомога: Залучення донорських коштів від ЄС, Ради Європи та інших міжнародних організацій для проектів з навчання та гуманізації.

3.2. Управління та координація

Ключовим відповідальним органом є Міністерство юстиції України, яке координує роботу ДКВС та її територіальних підрозділів. Важлива роль відводиться співпраці з громадськістю та Громадськими радами для забезпечення прозорості та суспільного контролю.

4. Потенційні ризики та виклики реалізації

Успішна реалізація Стратегії залежить від подолання низки критичних ризиків:

4.1. Фінансові та економічні ризики

- Ризик продажу майна. Нестача покупців або низька вартість продажу законсервованих установ, що призведе до недоотримання запланованих коштів для модернізації.
- Вплив війни. Повномасштабна військова агресія суттєво обмежує бюджетні можливості, переорієнтовує фінансові потоки та ускладнює будівельні роботи.

4.2. Кадрові та інституційні ризики

- Опір системи. Саботаж або пасивний опір реформам з боку частини персоналу, звиклого до старих методів роботи та зловживань.
- Плинність кадрів. Низька оплата праці та складні умови роботи можуть призвести до відтоку кваліфікованого цивільного персоналу (психологів, соціальних працівників).

4.3. Законодавчі та безпекові ризики

- Недосконалість законодавства. Необхідність прийняття низки нових законів (наприклад, про пенітенціарну систему) для закріплення реформ, що може бути ускладнено політичними процесами.
- Безпека. Збільшення кількості ув'язнених на невеликій кількості модернізованих об'єктів (після оптимізації) вимагає посилення заходів безпеки та унеможливлення заворушень.

5. Очікуваний вплив та значення Стратегії

Успішна реалізація Стратегії матиме вирішальне значення для України у спричинить такі результати:

- Покращення міжнародного іміджу. Виконання рішень ЄСПЛ, що підтвердить відповідність України європейським стандартам у сфері прав людини.

- Зниження злочинності. Зміна акценту на ресоціалізацію та ефективна робота пробації має призвести до зниження рівня рецидиву (один із ключових КРІ соціального впливу).
- Економічна ефективність. Оптимізація мережі та продаж надлишкового майна дозволять ефективніше використовувати бюджетні кошти.
- Створення безпечного середовища. Модернізація інфраструктури та реформа персоналу забезпечить безпечніші умови як для засуджених, так і для співробітників.

Проведений аналіз окреслених блоків змін у Стратегії реформування до 2026 року, дає право стверджувати, що вона є амбітним, всеосяжним планом, що відображає прагнення України до європейських цінностей та стандартів у сфері правосуддя. Її успіх залежить від політичної стабільності, цільового фінансування (особливо від приватизації) та подолання внутрішнього опору системі.

Впровадження змін у пенітенціарній системі відбувається згідно з визначеними цільовими показниками.

Першим КРІ реформи пенітенціарної системи було визначено - оптимізація мережі (скорочення, розпродаж, модернізація), а цілями закриття (консервація) неефективних, малозаповнених установ, продаж або передача їхнього майна для отримання коштів на модернізацію інших установ, покращення умов тримання. Співставлення планових і фактичних досягнень за першим КРІ наведено у табл. 1.4

Ключові показники та досягнення за КРІ «Оптимізація мережі»

КРІ (орієнтовний)	Фактичний стан/Досягнення	Оцінка
Кількість законсервованих/ закритих установ	Було оголошено про ліквідацію чи консервацію десятків установ. Наприклад, у 2020-2021 роках було анонсовано масове закриття СІЗО та колоній, які не відповідають стандартам.	Часткове
Отримані кошти від продажу майна (як джерело фінансування)	Ініційовано та проведено низку аукціонів із продажу законсервованих установ (так звана «Велика приватизація в'язниць»). Перші успішні аукціони відбулися, але загальні надходження не покрили всі потреби реформи.	Часткове
Рівень заповненості установ, що залишилися	Загальна кількість ув'язнених зменшувалася в попередні роки, але заповненість залишалася нерівномірною. Оптимізація мережі мала на меті концентрувати людей у кращих умовах.	Потребує додаткового аналізу

Процес розпочато, але він зіткнувся із значними бюрократичними та фінансовими викликами. Фактичне отримання значних коштів від продажу майна для реінвестування відбувалося повільно.

Другий КРІ - зміна функціоналу (гуманізація, пробація, ресоціалізація), а цілі - зміна акценту з каральної функції на ресоціалізацію та підготовку засуджених до життя на волі. Розвиток системи пробації як альтернативи позбавленню волі та інструменту контролю після звільнення. Співставлення планових і фактичних досягнень за другим КРІ наведено у табл. 1.5.

Ключові показники та досягнення за KPI 2

КРІ (орієнтовний)	Фактичний стан/Досягнення	Оцінка
Рівень розвитку та використання пробації	Система пробації (створена у 2015 р.) функціонує, охоплюючи досудову, наглядову та пенітенціарну пробацію. Її використання зростає, що зменшує навантаження на колонії.	Значне
Кількість програм ресоціалізації та освітянських ініціатив	Розробка та впровадження нових програм підготовки до звільнення, надання освітніх та професійних послуг (наприклад, дистанційне навчання).	Часткове
Зниження рівня рецидиву серед клієнтів пробації	Офіційна статистика часто демонструє нижчий рівень рецидиву серед осіб на пробації порівняно з тими, хто відбув повний термін у колонії, що є світовою тенденцією та підтверджує ефективність інституту.	Позитивне
Зміна відомчої підпорядкованості (демілітаризація)	Перехід до цивільної системи управління пенітенціарною службою та її підпорядкування Міністерству юстиції (відхід від Державної кримінально-виконавчої служби як окремого органу).	Досягнуто

Отже, за другим КРІ зміни функціоналу найбільш відчутним успіхом є створення та функціонування інституту пробації як ключового елемента ресоціалізації. Відбулася також зміна парадигми управління з військової на цивільну. Проте, безпосередньо в установах виконання покарань, гуманізація умов та наповнення ресоціалізаційними програмами ще потребує значних інвестицій та зусиль.

Зміни у пенітенціарній системі відбуваються і станом на 2025 рік досягнуто певних результатів реформ на третьому ієрархічному рівні управління, які відображено нижче.

1. Впроваджено експериментальний проєкт «Платні камери в СІЗО» у 19 слідчих ізоляторах України, в рамках якого почала діяти нова послуга - сплата за користування платними камерами наперед (скористатись послугою можна протягом 6 міс з дня здійснення відповідного платежу). У межах проєкту вже отримано понад 378 800 грн у якості плати за користування такими камерами, за рахунок чого уже відремонтовано 3 звичайні камери Київського СІЗО.

2. Законсервовано 27 установ виконання покарань протягом останніх 4 років, а також запланована консервація щонайменше 8 установ.

3. Розроблено великий інфраструктурний проєкт щодо переносу СІЗО з центрів міст на околиці або за межі міст.

4. Розроблено законопроєкт про взаємодію з приватним сектором щодо приватних СІЗО.

5. Впроваджено пілот та розширено тестову експлуатацію Єдиного реєстру засуджених та осіб, узятих під варту, на Київський СІЗО та структурні підрозділи філій Державної установи «Центр пробації».

6. У межах пілоту в 6 областях України впроваджено програму відновного правосуддя для неповнолітніх, які вперше є підозрюваними у вчиненні злочинів невеликої або середньої тяжкості. Втілення цього проєкту по всій Україні за попередніми розрахунками дасть можливість вивести з-під кримінальної відповідальності понад 1,5 тисяч дітей.

7. Вжито заходи щодо недопущення поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, у місцях попереднього ув'язнення та установах виконання покарань шляхом обмеження будь-яких переміщень осіб, узятих під варту та засуджених на період введення карантину, а також шляхом зменшення чисельності осіб, які в них тримаються. (Урядом схвалено та зареєстровано у Верховній Раді України відповідний законопроєкт (реєстр. № 3396 від 27 квітня 2020 року).

8. Засудженим надано дозвіл на використання планшетного комп'ютера для забезпечення права засуджених на листування, подання

онлайн-звернень та доступ до суспільно значимої інформації, що сприяє розвитку та ресоціалізації засуджених.

9. Створено центри відеомоніторингу в усіх міжрегіональних управліннях та в кожній установі (для своєчасного виявлення і попередження порушень режиму з боку засуджених та підвищення ефективності виконання службових завдань персоналом установ).

10. Розроблено та введено у дію пробаційні програми для роботи з повнолітніми та неповнолітніми суб'єктами пробації.

11. Упроваджено «пенітенціарну пробацію» – надання підтримки та допомоги у вирішенні соціально-побутових питань засудженим, які готуються до звільнення з місць позбавлення волі, для підвищення результатів їхньої соціальної реабілітації та попередження повторних злочинів.

12. Відкрито модельні офіси пробації у містах Харків та Біла Церква.

13. Створено центри ювенальної пробації для кращого забезпечення інтересів дитини, яка перебуває у конфлікті із законом.

14. Створено та забезпечено діяльність консультаційних кабінетів для роботи із суб'єктами пробації, які хворі на ВІЛ-інфекцію, туберкульоз та вірусний гепатит С в підрозділах пробації.

Хоча існують певні результати реалізації Стратегії, але провадження подальших змін є критично необхідним, адже існують такі нагальні проблеми, які необхідно вирішувати, а саме:

- недостатньо ефективні інструменти мотивації засуджених до праці та освіти, корекційно-реабілітаційних та інших програм, а також відсутність кваліфікованих фахівців для ефективного впровадження таких програм;

- відсутність механізму реінтеграції засуджених в суспільство після звільнення, який допомагав би зменшувати ризик вчинення нових злочинів завдяки побутовому влаштуванню (суспільно-корисні зв'язки, житло, робота, лікування залежності тощо).

- умови тримання, медичне та матеріально-технічне забезпечення засуджених та ув'язнених не відповідають сучасним вимогам та Європейським пенітенціарним правилам, що не сприяє виправленню засуджених.

1.3. Вплив людського капіталу та організаційної культури на реалізацію змін в пенітенціарній системі

Реалізація глибоких і системних змін, таких як реформа пенітенціарної системи, критично залежить від людського капіталу (знань, навичок, досвіду співробітників) та організаційної культури (цінностей, норм, ставлення до роботи). У пенітенціарній системі, де традиційно домінувала каральна парадигма та закритість, цей вплив є особливо значущим.

Людський капітал пенітенціарної системи — це сукупність знань, навичок, здібностей, досвіду, мотивації та професійних цінностей всього персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України (ДКВС) та органів пробації.

Людський капітал (персонал) системи має певні компетентності та особливості, серед сукупності них варто виділити такі.

1. Професійні знання та навички, що включають знання законодавства (Кримінально-виконавчий кодекс, закони про пробацію), навички забезпечення безпеки та охорони, а також сучасні методи ресоціалізації, соціально-психологічної роботи та оцінки ризиків засуджених.

2. Цінності та культура, які ілюструють відданість принципам гуманізму, законності, прав людини та служінню суспільству. У контексті реформи — це перехід від каральної ментальності до ресоціалізаційної парадигми.

3. Мотивація та лояльність, а саме його готовність ефективно виконувати свої обов'язки, адаптуватися до змін та протистояти корупційним ризикам, що безпосередньо залежить від умов праці та оплати.

4. Особливості прояву, на відміну від бізнесу, якості людського капіталу пенітенціарної системи вимірюється не прибутком, а рівнем безпеки, дотриманням прав ув'язнених та ефективністю пробації (зниженням рецидиву злочинів).

Таким чином, людський капітал пенітенціарної системи є ключовим активом реформи, оскільки саме він забезпечує перехід від застарілих практик ізоляції до сучасних методів корекції поведінки та підготовки засуджених до життя на волі.

Людський капітал є безпосереднім інструментом реалізації реформ. Його якість та готовність визначає успіх реалізованих змін.

Викладений у Стратегії підхід переходу від карально-ізоляційної системи до системи, орієнтованої на ресоціалізацію та гуманність у контексті персоналу стикається з низькою кваліфікацією працівників для виконання нових функцій. Адже історично персонал був орієнтований на контроль та ізоляцію, а не на ресоціалізацію, пробацію та психологічну роботу. Це призводить до браку знань та навичок, необхідних для впровадження нових, гуманістичних підходів. Окрім того, будь яким змінам персонал чинить опір, бо має через страх втрати впливу, повноважень або через небажання опановувати нові складні методи (наприклад, роботу з програмами ресоціалізації). Значна частина досвідченого персоналу чинить опір новим, прозорішим процедурам. У системі існує низька оплата праці, високий рівень стресу та ризиків, а також негативний імідж професії призводять до постійного відтоку кваліфікованих фахівців, особливо соціальних працівників, психологів та лікарів, що відображається на високій плинності кадрів на неукомплектованості штату. Не секретом, що в системі існують високі корупційні ризики, бо наявна усталена система неформальних практик та зловживань у закритій системі є прямим наслідком низької мотивації та недостатнього контролю над персоналом.

Людський капітал системи, який не володіє навичками оцінки ризиків та потреб засуджених, якісної підготовки до звільнення та індивідуальної

роботи, не зможе забезпечувати пробацію. В Україні пробація регулюється Законом України «Про пробацію» [2] і виконується Центром пробації.

Пробація поєднує два ключові напрямки:

1) нагляд. Здійснення контролю за поведінкою засуджених, дотриманням ними встановлених судом обмежень та обов'язків (наприклад, періодична реєстрація, заборона відвідувати певні місця, проходження лікування);

2) соціально-виховна робота (ресоціалізація). Надання засудженим соціальної, психологічної, консультативної та юридичної допомоги, спрямованої на:

- вирішення проблем із працевлаштуванням та освітою;
- формування навичок вирішення конфліктів;
- відновлення соціальних зв'язків.

Пробація має три різні види залежно від етапу кримінального процесу або відбування покарання (табл. 1.6).

Таблиця 1.6

Види пробації

Вид пробації	Сутність	До кого застосовується
Досудова	Складання доповіді про особу обвинуваченого (її соціально-психологічний портрет, ризики та потреби) на запит суду, щоб допомогти судді у винесенні справедливого та обґрунтованого вироку.	Особи, обвинувачені у вчиненні нетяжких злочинів.
Наглядова	Здійснення нагляду за засудженими та їхня ресоціалізація.	Особи, засуджені до покарань без позбавлення волі (громадські/виправні роботи, іспитовий термін).
Пенітенціарна	Підготовка до звільнення, встановлення контактів та допомога у плануванні життя після виходу з місць позбавлення волі.	Особи, які готуються до звільнення з колоній, особливо умовно-достроково звільнені (УДЗ).

Якщо персонал не здобуде навичок ефективної пробації, то вона залишиться формальною процедурою, а не ефективним інструментом зниження рецидиву.

Якщо на першому етапі змін модернізують інфраструктуру, то навіть сучасні будівлі без навченого персоналу, який не застосовуватиме нові процедури та дотримуватиметься стандартів, умов утримання швидко погіршаться до попереднього рівня. Окрім того, лише здатність персоналу через впровадження нових, законних та ефективних методів роботи шляхом встановлення йому ключових цільових показників КРІ може забезпечити зниження рецидиву та зменшення скарг до ЄСПЛ.

Організаційна культура виступає як «невидимий» чинник, який або підтримує, або саботує будь-які формально прийняті рішення.

Організаційна культура закладів пенітенціарної системи характеризується закритістю та ієрахічністю. Система традиційно була закрыта від зовнішнього контролю та орієнтована на жорстку вертикальну ієрархію, що обмежує ініціативу, критичне мислення та відповідальність на місцях; «Культурою страху» та недовіри, бо недовіра існувала між персоналом та адміністрацією, а також між персоналом та засудженими. Це створює атмосферу, несприятливу для співпраці, яка необхідна для ресоціалізації. У системі панує каральна ментальність через домінування переконання, що основна функція — це покарання та ізоляція, а не виправлення та підготовка до звільнення. Ця ментальність вступає у прямий конфлікт із філософією реформи.

Звісно, організаційна культура з такими ознаками суттєво впливає на реалізацію змін. У системі існує саботаж змін зверху. Якщо вище керівництво ДКВС чи Мін'юсту не демонструє рішучої підтримки нових, прозорих правил та не карає за старі корупційні практики, культура стагнації швидко повернеться. Спостерігається конфлікт цінностей, бо впровадження принципів прав людини та гідності вступає в конфлікт з існуючою культурою, що може призводити до ігнорування нових правил, приховування

порушень та фальсифікації звітів. Навчання працівників, що проводиться, стає неефективним, бо якщо співробітники, повертаючись на роботу, потрапляють у колектив, де нові знання висміюються, а нормою залишаються старі, неефективні методи. Культура «так завжди було» сильніша за нову інструкцію.

Управління змінами в пенітенціарній системі вимагає проведення заходів як у системі людського капіталу, так і в організаційній культурі.

У сфері людського капіталу необхідно:

1. інвестувати у людський капітал:

- переходити до цивільного управління, а саме залучати фахівців із цивільного сектору (соціальні працівники, психологи) на ключові позиції, пов'язані з ресоціалізацією;

- реалізовувати програми цілеспрямованого навчання, проводити обов'язкове навчання всього персоналу принципам динамічної безпеки (безпека через взаємодію), пробації та прав людини;

- підвищувати оплату праці, забезпечувати її конкурентний рівень для зниження плинності кадрів та корупційних ризиків;

2. трансформувати організаційну культуру:

- через зміну лідерства, призначаючи керівників, які є агентами змін і особисто демонструють відданість новим цінностям (прозорість, гуманізм);

- переглянути систему заохочень і санкцій шляхом Чітке запровадження системи винагород за дотримання нових стандартів та невідворотне покарання за старі зловживання (нульова толерантність до корупції та жорстокого поводження);

- впровадити зовнішню прозорість шляхом максимального відкриття системи для громадського контролю (організацій громадського порядку, правозахисників) для «провітрювання» культури закритості.

Вважаємо, що без глибоких змін у свідомості та навичках персоналу (людський капітал) та у базових цінностях системи (культура) реформа пенітенціарної системи ризикує залишитися лише на папері.

Висновки до розділу 1

На основі проведеного аналізу теоретико-методологічних засад управління змінами та інституційних передумов реформування пенітенціарної системи України можна зробити наступні ключові висновки.

1. Управління змінами в публічному секторі має ціннісний фокус (суспільний добробут, справедливість, прозорість), що відрізняє його від бізнес-середовища. Зміни є багатосторонніми (залежать від політики, законодавства та стейкхолдерів) та стикаються з високим опором через бюрократичну інерцію та відчуття нестабільності посад.

2. Класичні моделі управління змінами, такі як модель К. Левіна («Розморожування-Перехід-Заморожування») та модель Дж. Коттера (8 кроків, орієнтованих на лідерство та короткострокові перемоги), є релевантними, але потребують адаптації. Для успіху реформ у публічному секторі до класичних моделей необхідно додавати акцент на політичний мандат та волю, активне залучення стейкхолдерів та прозоре управління ризиками та підзвітністю перед суспільством, що реалізується третьою моделлю, яка комбінує дві перші.

3. Реформування системи обумовило перехід від кримінально-виконавчої до пенітенціарної системи. Остання є функціонально-інтегральним утворенням, що включає не лише державні органи (ДКВС, Мін'юст), але й органи пробації та інститути громадянського суспільства. Ключова мета – захист суспільства через ресоціалізацію, а не просто ізоляція і покарання.

4. Пенітенціарна система має чітку чотирирівневу ієрархію управління (Мін'юст → ДКВС → Регіональні управління → Установи/Центри пробації). Така складна структура вимагає складної координації та є джерелом потенційних управлінських ризиків.

5. Правова основа реформи - Стратегія реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року (Розпорядження КМУ) є дорожньою картою змін. Її прийняття обумовлене критичним станом системи (зношеність

інфраструктури, недофінансування на рівні 47,78% від потреби) та необхідністю виконання євроінтеграційних зобов'язань (рішення ЄСПЛ).

6. Проведений аналіз досягнень за ключовими показниками продуктивності та викликів реформи, свідчить про частковий успіх оптимізації (KPI 1). Розпочато процес оптимізації мережі (консервація 27 установ) та приватизації майна. Хоча перші аукціони відбулися, фактичні надходження коштів для модернізації відбуваються повільно, що створює фінансові ризики для подальших інвестицій. Значний успіх гуманізації (KPI 2). Створено та функціонує інститут пробації (досудова, наглядова, пенітенціарна), що є ключовим інструментом ресоціалізації та демонструє позитивні результати щодо зниження рецидиву. Відбулася зміна відомчої підпорядкованості з військової на цивільну (ДКВС підпорядкована Мін'юсту).

7. Виявлено існуючі проблеми:

1) недостатня ефективність програм ресоціалізації та мотивації всередині установ;

2) відсутність дієвого механізму реінтеграції звільнених осіб (житло, працевлаштування);

3) невідповідність умов тримання (медичного та матеріально-технічного забезпечення) Європейським пенітенціарним правилам, що продовжує призводити до порушень прав.

8. Встановлена роль людського капіталу та культури та їх визначальна залежність у забезпеченні успіху реформ. Виявлено, що існує прямий конфлікт між новою ресоціалізаційною парадигмою та традиційною каральною ментальністю персоналу. Людський капітал пенітенціарної системи включає не лише знання (законодавство, безпека), але й цінності (гуманізм, законність) та мотивацію, які є визначальними для переходу до нових методів роботи.

РОЗДІЛ 2. Аналіз сучасного стану та викликів публічного управління змінами в пенітенціарній службі України на прикладі ДУ «Катеринівська виправна колонія №46»

2.1. Соціально-економічна характеристика діяльності Державної пенітенціарної служби України та ДУ «Катеринівська виправна колонія №46»

І хоча діяльність Державної пенітенціарної служби України є відносно закритою для, проте публічно доступною є інформація, що дає можливість сформувати уявлення про її масштаби в державі та суспільстві [20].

Станом на 1 травня 2016 року у сфері управління Державної пенітенціарної служби України перебуває 148 установ та 589 підрозділів кримінально-виконавчої інспекції. Крім того, 29 установ знаходяться на території Донецької та Луганської областей, що тимчасово не контролюється українською владою.

Станом на 5 травня 2016 року з часу набрання чинності Закону України від 26 листопада 2015 року № 838-VIII «Про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо удосконалення порядку зарахування судом строку попереднього ув'язнення у строк покарання» його положення застосовано до 42520 осіб. При цьому звільнено з установ виконання покарань – 5589 засуджених, зі слідчих ізоляторів – 578 осіб, узятих під варту.

В установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, розташованих на території, що контролюється українською владою, тримається усього 62 749 осіб.

З них:

- у 12 слідчих ізоляторах та 17 установах виконання покарань з функцією СІЗО тримається 16 450 осіб узятих під варту, та засуджених, з них на стадії:
 - досудового розслідування 1 705 особи;

- судового розгляду (до винесення вироку) 7 453 особи.
- у 113 кримінально-виконавчих установах 45 998 засуджених, з них:
 - у 7 колоніях максимального рівня безпеки 2 237 осіб
 - у 32 колоніях середнього рівня безпеки для неодноразово засуджених 18 974 особи
 - у 27 колоніях середнього рівня безпеки для вперше засуджених 12 925 осіб
 - у 7 колоніях мінімального рівня безпеки із загальними умовами для тримання чоловіків 1 720 осіб
 - у 4 колоніях мінімального рівня безпеки із полегшеними умовами для тримання чоловіків 519 осіб
 - у 11 колоніях для тримання жінок 2 140 осіб
 - у 4 спеціалізованих лікувальних закладах 971 особа
- в лікувальних закладах при ВК та СІЗО 1 490 осіб
- у 21 виправному центрі 2 191 особа
- у 6 виховних колоніях (для неповнолітніх) 301 особа

Серед засуджених:

- 1551 особа відбуває покарання у вигляді довічного позбавлення волі;
- 520 осіб відбуває покарання у вигляді арешту у 51 арештному домі, утвореному при установах.

Криміногенний склад засуджених до позбавлення волі:

- 7,9 тис. осіб засуджені на строк понад 10 років;
- 10,3 тис. осіб – за умисне вбивство, у тому числі 4,9 тис. осіб, які вчинили вбивство при обтяжуючих обставинах;
- 4,7 тис. осіб – за нанесення умисного тяжкого тілесного ушкодження;
- 11,0 тис. осіб – за розбій, грабіж та вимагання;
- 1,4 тис. осіб – за зґвалтування;
- 12 осіб – за захоплення заручників;

- 5,7 тис. осіб – за злочини у сфері незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров'я населення.

На обліку в підрозділах кримінально-виконавчої інспекції перебуває 79 149 засуджених до кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та адміністративних стягнень.

Медичне забезпечення засуджених та осіб, узятих під варту, здійснюють 18 відомчих лікарень (8 - туберкульозних, 9 - багатoproфільних; 1 - лікувальний заклад психіатричного профілю) та 114 медичних частин в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах.

Виробництво Державної пенітенціарної служби України представлене 90 промисловими, 11 сільськогосподарськими підприємствами установ виконання покарань та 137 майстернями.

При 75 установах виконання покарань функціонують професійно-технічні навчальні заклади, в яких навчаються майже 6,5 тис. засуджених.

Загальноосвітнє навчання засуджених та осіб, узятих під варту, забезпечують 124 загальноосвітні навчальні заклади.

Діяльність Державної кримінально-виконавчої служби України забезпечують 37,7 тис. працівників з них:

- середній та старший начсклад – 11,6 тис.;
- рядовий та молодший начсклад – 17,2 тис.;
- вільнонаймані працівники – 8,9 тис.

Працівники проходять курсове навчання з первинної професійної підготовки та підвищення кваліфікації в Білоцерківському, Дніпродзержинському та Хмельницькому училищах професійної підготовки персоналу.

Підготовка фахівців для пенітенціарної системи з вищою освітою здійснюється в:

- Академії Державної пенітенціарної служби (на денній формі – 490 курсантів та на заочній формі – 199 слухачів),

- Інституті кримінально-виконавчої служби (на денній формі – 631 курсант та на заочній формі – 293 слухачів) та
- Національному університеті «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого» (навчається на денній формі – 379 студентів та на заочній формі – 245).

Державна установа «Катеринівська виправна колонія № 46» є установою виконання покарань, що функціонує у складі пенітенціарної системи України, підпорядкованої Міністерству юстиції України. Це державна установа, яка здійснює діяльність у сфері юстиції та правосуддя.

Як виправна колонія, її основні функції включають.

1. Виконання кримінальних покарань. Тримання засуджених, які відбувають покарання у вигляді позбавлення волі.
2. Забезпечення режиму. Підтримка порядку та безпеки на території установи, запобігання втечам та правопорушенням.
3. Ресоціалізацію. Проведення виховної, соціально-психологічної роботи та забезпечення засуджених трудовою зайнятістю та освітою з метою їх підготовки до життя на волі та попередження рецидиву.

Установа регулярно підпадає під моніторинг з боку Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (НПМ – Національний превентивний механізм) для контролю за дотриманням прав ув'язнених та умов тримання.

У процесі дослідження за останній трьох річний період виявили, що у закладі працює значна кількість працівників, окрім того їх кількість щорічно збільшується [21]. Так, у 2024 р. загальні кількість працівників установи становила 227 осіб, що на 10 осіб більше, як у попередньому році, і на 19 осіб проти базового року. Серед структури персоналу є керівники, фахівці та робітники. Впродовж аналізованого періоду структура управління залишалася практично незмінною. Звісно, що виконання специфічної ролі у суспільстві закладом, обумовлює наявність певних вимог до персоналу, який є атестованим. Атестований персонал колонії означає ту частину

співробітників Державної кримінально-виконавчої служби України (ДКВС), які мають спеціальні звання (молодший сержант, лейтенант, майор внутрішньої служби) і на яких поширюється дія Дисциплінарного статуту та Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України». Це, по суті, силовий (мілітаризований) склад установи. Атестовані працівники мають статус державних службовців з певним статусом, виконують функції охорони, режиму, нагляду, підпорядковуються Дисциплінарному статуту ДКВС, носять спеціальний одяг і мають пільги в пенсійному забезпеченні. Упродовж двох років кількість атестованого персоналу зростає на 9 осіб. Неатестований (цивільний) персонал не мають спеціальних знань, не користуються пільгами в пенсійному забезпеченні, не носять фірмовий одяг, їх трудові відносини регулюються Кодексом Законів про працю, але виконують функції ресоціалізації, а саме: соціальна, психологічна та медична допомоги, бухгалтерського обліку, діловодства, виробництва (табл.2.1.).

Таблиця 2.1

Ключові характеристики та відмінності персоналу установи

Характеристика	Атестований персонал	Неатестований (цивільний) персонал
Статус	Мають спеціальні звання (офіцерський, сержантський склад). Є державними службовцями зі специфічним статусом.	Державні службовці або працівники за трудовим договором. Не мають спеціальних звань.
Функції	Охорона, режим, нагляд, оперативна робота, забезпечення безпеки.	Ресоціалізація, соціальна, психологічна та медична допомога, бухгалтерський облік, діловодство, виробництво.
Підпорядкування	Підпадають під дію Дисциплінарного статуту ДКВС.	Регулюються Кодексом законів про працю (КЗпП) та Законом про державну службу.

Форма одягу	Носять формений одяг із погонями.	Працюють у цивільному або спеціальному робочому одязі (якщо це виробництво/медперсонал).
Пенсійне забезпечення	Мають право на спеціальну пенсію за вислугою років.	Пенсія на загальних підставах.

Загальна кількість неатестованих працівників є майже незмінною, але насторожуючим є той факт, що у 2024 р. у закладі не було психологів, що ставить під загрозу можливість виконання функції ресоціалізації в установі (табл.2.2).

Таблиця 2.2

Динаміка кількості та структури персоналу установи, осіб

Показник	2022	2023	2024	Зміна 2024 до 2022
Кількість працівників	208	217	227	+10
Керівників	3	3	3	-
Фахівців	18	18	19	+1
Робітників	11	9	9	-
Атестованих	176	187	196	+9
Неатестованих	32	30	31	+1
Психологи	2	2	0	-2

Установа перебуває у власності держави, а тому отримує кошти для функціонування з державного бюджету. Так, у 2024 р. загальна сума коштів, які були використані для фінансування становила 71,4 млн. грн., що на 8,3 млн. грн. більше, а ніж в попередньому році. Установа витрачає кошти на виплату заробітної плати, оплату енергоносіїв, харчування. Окрім, прямого

бюджетного фінансування джерелами є кошти спеціального фонду та благодійні пожертви (табл.2.3).

Таблиця 2.3

Джерела та витрати на утримання закладу, млн. грн

Джерело витрат	2022	2023	2024	Зміна
Державний бюджет				
Заробітна плата	39,6	44,2	52,8	+8,6
Енергоносії	5,3	8,0	6,7	-1,3
(в т.ч. тепло	3,3	3,5	4,1	
електроенергія,	1,5	1,8	2,6	
тверде паливо)	0,5	2,7	-	
Харчування з урахуванням централізованих поставок	9,7	7,4	8,1	-1,6
Спеціальний фонд	1,8	2,0	2,8	+0,8
Субвенція	0,1	0,1	-	-
Благодійні надходження	0,8	1,4	1,0	-0,4
Всього	57,3	63,1	71,4	+8,3

У закладі щорічно перебуває певна кількість осіб, що відбувають покарання. Їх кількість щорічно змінюється (табл. 2.4). Так, у 2024 р. кількість осіб, що перебувала у закладі становила 469 осіб, що на 36 осіб більше, як у 2023 р., або ж менше на 150 осіб від 2022 р. Варто зауважити, що впродовж двох останніх років суттєво зросла в рази кількість як укладених як трудових, так і цивільно-правових договорів з особами, що відбувають покарання, свідчить про їх інтенсивніше залучення до праці. Проте, рівень заробітної плати, який нараховується для осіб є значно нижчий за мінімальний, що породжує проблеми із загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, а саме набуттям страхового стажу.

Кількість осіб, що перебувають в закладі та стан їх залучення до роботи

Показник	2022	2023	2024	Зміна 2024 до 2023
Кількість осіб, що відбувають покарання	619	433	469	+36
Кількість укладених трудових договорів, од.	9	13	129	+116
Кількість укладених цивільно-правових договорів, од.	70	113	310	+197
Розмір середньомісячної заробітної плати, грн.	1652,89	1687,63	2182,2	+494,57

Як свідчать дані у табл.2.4 впродовж усього досліджуваного періоду засуджених, нараховується заробітна плата нижче мінімальної, які працюють у пенітенціарних установах, становить серйозну загрозу для їхнього майбутнього пенсійного забезпечення та соціального захисту. Основними загрозами таких дій є ненабуття страхового стажу (або набуття у неповному обсязі).

Ключова проблема полягає у вимозі щодо сплати мінімального страхового внеску до Пенсійного фонду України.

Мінімальний страховий внесок розраховується як 22% від мінімальної заробітної плати. Якщо фактична заробітна плата засудженого менша за мінімальну, і внесок сплачується лише з фактично нарахованої суми, або якщо роботодавець (установа) не покриває різницю до мінімального внеску, повний місяць роботи може не бути зарахований як повний місяць страхового стажу.

У результаті нарахування заробітної плати в розмірі менше від мінімальної страховий внесок не сплачується в повному обсязі, а відтак

засуджений не накопичує необхідну кількість років страхового стажу, що є обов'язковою умовою для призначення пенсії за віком (наприклад, 35 років стажу для виходу на пенсію у 60 років). А тому, навіть при наявності трудового чи цивільно-правового договору, засуджений може отримати лише часткове зарахування стажу або взагалі не отримати його, якщо загальна сума внесків за рік не досягає мінімально необхідної.

Розмір заробітної плати нижче від мінімального породжує в майбутньому низький коефіцієнт заробітної плати для розрахунку пенсії. А розмір пенсії прямо залежить від коефіцієнта заробітної плати — співвідношення фактичної середньої зарплати особи до середньої зарплати в Україні за відповідний період.

Трудова пенсія розраховується за такою формулою.

Пенсія=Середня заробітна плата в країні×Індивідуальний коефіцієнт зарплати×Коефіцієнт стажу

Оскільки заробітна плата засуджених часто є значно нижчою за середню по країні і навіть за мінімальну, їхній індивідуальний коефіцієнт заробітної плати буде дуже низьким, що, у свою чергу, призведе до нарахування мінімальної (або близької до мінімальної) пенсії у майбутньому.

Разом з тим, низька заробітна плата засуджених породжує низку проблем із іншими видами соціального забезпечення за системою соціального страхування, а саме:

- допомогою по безробіттю. Після звільнення, розмір можливої допомоги по безробіттю, як правило, залежить від розміру заробітної плати, з якої сплачувалися внески. Низька база оплати призведе до мінімальних виплат;

- оплатою лікарняних та допомогою по інвалідності. Ці виплати також розраховуються на основі страхового стажу та заробітної плати. Неповний стаж та низька зарплата зменшують розмір або навіть право на отримання таких виплат.

Головною проблемою виплати низької заробітної плати є порушення ресоціалізаційної мети, бо низька оплата праці підриває саму ідею ресоціалізації та трудового виховання через:

- недостатню мотивацію, тому що засуджений не бачить економічного сенсу в роботі, що призводить до формального ставлення до праці;
- фінансового виключення, бо особа, звільнена з місць позбавлення волі, починає життя на волі без накопиченого пенсійного капіталу та з мінімальними перспективами соціального захисту, що підвищує ризик рецидиву (повторного скоєння злочину).

Таким чином, виплата заробітної плати нижче мінімальної перетворює працю засуджених у формальну зайнятість, яка не виконує свою ключову соціальну функцію – забезпечення соціального захисту та фінансової стабільності після відбуття покарання.

В установі ведеться виробничо-господарська діяльність, яка передбачає виготовлення бруківки (колота, пилина), палетної заготовки, рукавиць робочих, ведення підсобного господарства. Доходи від діяльності зараховуються на спеціальний фонд установи і використовуються нею для утримання. У табл.2.5 наведені дані про доходи від виробничо-господарської діяльності впродовж 2022-2024 років.

Таблиця 2.5

Динаміка та обсяги виробничо-господарської діяльності установи

Вид діяльності	2022	2023	2024
Виготовлення бруківки (колота, пилина)	379,5	718,2	196,5
Виготовлення палетної заготовки	555,8	438,9	194,7
Виготовлення тирсо-брикету	177,1	204,3	61,2
Доходи від підсобного господарства	336,2	700,5	564,8
Виготовлення рукавиць робочих	358,9	-	-
Всього	1807,5	2061,9	1017,2

У контексті реформи пенітенціарної системи України (Стратегія до 2026 року [1]) передбачається демілітаризація — поступове збільшення частки неатестованого (цивільного) персоналу, особливо на посадах, пов'язаних із ресоціалізацією. Це робиться для того, щоб змінити фокус системи з каральної функції (яку виконує атестований персонал) на виправну та гуманістичну. Якщо ж оцінювати процес впровадження змін в контексті демілітаризації через персонал установи, то можна констатувати відсутність очевидного прогресу в цьому напрямі.

2.2. Ідентифікація управлінських та фінансових ризиків в системі пенітенціарної служби України на рівні установи

Управлінські ризики в пенітенціарній системі — це внутрішні та зовнішні чинники, пов'язані з процесами планування, організації, координації, контролю та кадрового забезпечення, які можуть перешкоджати ефективній реалізації реформи та досягненню стратегічних цілей (гуманізація, ресоціалізація, зниження рецидиву).

Усі ризики можна ідентифікувати за трьома основними блоками: 1) людський капітал, 2) організаційна культура; 3) структура управління.

1. Ризики, пов'язані з людським капіталом (персоналом)

Це ризики, що виникають через якість, мотивацію та поведінку співробітників, які безпосередньо впроваджують зміни. Можливі ризики та їх прояви, що пов'язані з персоналом відображені у табл.2.6.

Ризики, що пов'язані з персоналом установи

Ризик	Сутність та наслідок
Опір змінам	Пасивний або активний саботаж реформ з боку атестованого персоналу, який звик до старих, каральних методів роботи. Це гальмує впровадження нових процедур ресоціалізації та пробації.
Невідповідність кваліфікації	Брак навичок для виконання нових функцій (оцінка ризиків, психологічна робота, робота з програмами ресоціалізації). Наслідок: формальний підхід до пробації.
Корупційні ризики	Збереження або посилення неформальних практик та корупції (контрабанда заборонених предметів, надання привілеїв). Це підриває довіру до системи та нівелює зусилля з реформування.
Плинність кадрів	Через низьку заробітну плату, високий стрес та негативний імідж відбувається відтік кваліфікованих фахівців (психологів, соціальних працівників, медиків).
Незадовільний процес онбордингу	Не правильне введення в посаду не дає можливість пізнати новоприйнятому працівнику специфіку роботи, особливості організаційної культури та може призводити до неадаптації, а відтоак й звільнення в подальшому

2. Ризики, пов'язані з організаційною культурою та комунікацією

Ризики стосуються неформальних норм, цінностей та внутрішньої атмосфери, які можуть суперечити новій, гуманістичній філософії реформи, а їх види та прояв зведені у табл.2.7.

Ризики культури і комунікації

Ризик	Сутність та наслідок
Культура закритості	Небажання або нездатність системи до відкритої взаємодії з громадськістю, правозахисниками та ЗМІ. Це перешкоджає зовнішньому моніторингу та посилює недовіру суспільства.
Конфлікт парадигм	Зіткнення каральної ментальності (стара культура) з ресоціалізаційною філософією (нова стратегія). Це призводить до ігнорування нових нормативних актів на рівні установи.
Відсутність внутрішньої комунікації	Недостатнє доведення цілей, завдань та переваг реформи до рядового складу. Персонал не розуміє, навіщо і як змінюватися.
Бюрократична інерція	Повільне прийняття управлінських рішень, надмірне документування та жорстка централізація, що гальмує оперативне впровадження змін на місцях.

3. Управлінські ризики

Вони стосуються процесів прийняття рішень на вищому рівні та взаємодії між різними органами, але відображаються на найнижчому місцевому (операційному) рівні (табл.2.8).

Таблиця 2.8

Управлінські ризики в пенітенціарній системі

Ризик	Сутність та наслідок
Політична нестійкість	Зміна політичного керівництва (Міністра юстиції, Голови ДКВС) може призвести до коригування або зупинки реформи.
Неефективна міжвідомча координація	Складнощі у взаємодії між ДКВС та Центром пробації, а також між пенітенціарною службою та МОЗ (медичне забезпечення). Це створює «провалля» у наданні послуг.
Недосконалість законодавчої бази	Затримка або відмова у прийнятті ключових законодавчих актів, необхідних для повноцінного запуску реформи (наприклад, нового закону про пенітенціарну систему).

Централізація рішень	Надмірна централізація управління у ДКВС, що обмежує ініціативу керівників регіональних управлінь та окремих установ щодо впровадження локальних інновацій.
Складнощі демілітаризації	Труднощі з переведенням частини атестованих співробітників у цивільний статус, що може призвести до юридичних спорів та опору.

Фінансові ризики у контексті реформування пенітенціарної системи — це ймовірність виникнення несприятливих фінансових подій, які можуть призвести до недофінансування стратегічних заходів, перевищення бюджету, нецільового використання коштів або недоотримання запланованих доходів, що в кінцевому підсумку ставить під загрозу успіх всієї реформи. Усію їх сукупність можна розділити на такі види: 1) фінансування; 2) формування дохідної частини; 3) управління витратами.

1. Ризики фінансування (забезпечення ресурсами)

Вони пов'язані з основним джерелом фінансування реформи — державним бюджетом. Можливі ризики фінансування та їх наслідки наведені у табл.2.9.

Таблиця 2.9

Фінансові ризики у функціонуванні пенітенціарної системи та їх наслідки

Ризик	Сутність та наслідок
Нестабільність бюджету	Залежність від політичних пріоритетів та економічної ситуації (особливо в умовах військового стану). Це може призвести до скорочення або затримки запланованих асигнувань на модернізацію інфраструктури та навчання персоналу.
Недостатнє фінансування Пробації	Невиділення достатніх коштів на розвиток Центрів пробації, соціальні програми та надання послуг. Наслідок: пробація залишається формальною і не знижує рецидив.
Ризик інфляції та зростання цін	Зростання вартості будівельних матеріалів та послуг (реконструкція СІЗО, будівництво нових корпусів) призводить до того, що фактичні витрати перевищують заплановані бюджети проектів.

2. Ризики дохідної частини (оптимізація та майно)

Стратегія реформи значною мірою спирається на фінансування через продаж неефективних установ («Велика приватизація в'язниць»). Сукупність ризиків дохідної частини та їх прояв показано у табл. 2.10.

Таблиця 2.10

Сутність та ризики дохідної частини проведення змін

Ризик	Сутність та наслідок
Низька ліквідність майна	Відсутність попиту або низька стартова ціна на законсервовані установи (через їхнє розташування, зношеність або специфіку). Наслідок: недоотримання запланованих коштів до спеціального фонду для модернізації.
Юридичні та майнові суперечки	Затягування або блокування процесів приватизації через бюрократичні перешкоди, судові позови або неврегульованість земельних питань.
Низька ефективність виробництва	Нездатність підприємств колоній (ДКВС) самостійно генерувати достатній дохід для фінансування утримання засуджених та часткової модернізації.

3. Ризики управління витратами (операційні та контрольні).

Ці ризики пов'язані з неефективним використанням вже виділених коштів (табл.2.11).

Таблиця 2.11

Ризики управління операційними і контрольними витратами та їх наслідки

Ризик	Сутність та наслідок
Корупція та нецільове використання	Розкрадання коштів, виділених на будівництво, реконструкцію або закупівлю обладнання, через тіньові схеми у сфері державних закупівель (ProZorro).
Неефективні закупівлі	Придбання обладнання, послуг чи матеріалів за завищеними цінами або неналежної якості через недосконалість процедур чи зловживання.
Надмірні експлуатаційні витрати	Збереження високих витрат на утримання великої мережі установ до їхньої фактичної ліквідації, що «з'їдає» кошти, призначені для розвитку.

Відсутність фінансового контролю	Слабкий внутрішній та зовнішній аудит фінансової діяльності ДКВС, що підвищує ймовірність помилок та зловживань.
----------------------------------	--

Отож, у пенітенціарній системі існує безліч управлінських і фінансових ризиків, які потребують використання реалізації превентивних заходів щодо запобігання їх прояву.

2.3. Досвід взаємодії зі стейкхолдерами та комунікацій в публічному управлінні змінами в системі пенітенціарної служби на прикладі ДУ «Катеринівська виправна колонія №46»

Важливість, види та функції комунікацій і процесу їх реалізації у публічному управлінні добре обґрунтовано К.М. Майстренко «Комунікації у діяльності органів публічної влади» [13]. Основна ціль комунікацій як зовнішніх, так і внутрішніх інформування та ефективна взаємодія із стейкхолдерами (зацікавленими сторонами), що є критично важливими для успіху будь-якої масштабної реформи, особливо в публічному секторі, а саме у закладі в пенітенціарної системі. Цей досвід охоплює низку процесів, спрямованих на побудову довіри, мінімізацію опору та забезпечення підтримки реформи. Для реалізації взаємодії першим завданням є ідентифікація та класифікація стейкхолдерів, а саме чітке визначення, хто має вплив на реформу або зазнає її впливу. Усю сукупність стейкхолдерів поділено на зовнішні та внутрішні.

До внутрішніх стейкхолдерів відносимо атестований і цивільний персонал установи, керівництво ДКВС, Міністерство юстиції. Усі вони чинять певний вплив на провадження реформ та мають певні інтереси. Саме ці внутрішні стейкхолдери безпосередньо виконують рішення, чинять опір змінам, лобіюють інтереси, можуть сприяти збереженню старих практик.

Серед зовнішніх стейкхолдерів виділяємо за статусом державні, громадські та міжнародні. До державних відносимо Верховну Раду, що

формує законодавчу базу змін, а саме Стратегію та операційні плани її реалізації, впровадження нових процедур – пробації, демілітаризації, Міністерство фінансів, яке визначає обсяги (бюджет) і механізми фінансування, а також судову владу, Офіс Генпрокурора.

Міжнародні організації в особі Рада Європи (ЄСПЛ, КЗКМТ), ЄС, донорські організації (USAID, ООН), що здійснюють експертизи та чинять тиск щодо дотримання міжнародних стандартів.

Зовнішні (громадські) - правозахисні організації, НУО (наприклад, у сфері ВІЛ/ТБ), ЗМІ, громадські ради, які реалізують моніторинг дотримання прав людини, формування суспільної думки, проводять адвокацію змін.

Звісно, що отримувачами вигодами від взаємодії стейкхолдерів і всіх комунікацій є засуджені особи, що перебувають в колонії і саме вони оцінюють якість послуг, умови тримання, ефективність ресоціалізації.

Ідентифікацію усіх стейкхолдерів з розподілом за статусом та відображенням впливу та інтересів наведено у табл.2.12.

Таблиця 2.12

Стейкхолдери установи та їх інтереси і вплив на зміни в пенітенціарній системі

Категорія стейкхолдера	Суб'єкти	Інтереси та вплив
Внутрішні	Атестований персонал, цивільний персонал, керівництво ДКВС, Мін'юст.	Безпосереднє виконання рішень, опір змінам, лобіювання збереження старих практик.
Зовнішні (Державні)	Верховна Рада (законодавча база), Міністерство фінансів (бюджет), судова влада, Офіс Генпрокурора.	Фінансування, законодавча підтримка, санкціонування нових процедур (наприклад, пробації).
Зовнішні (Громадські)	Правозахисні організації, НУО (наприклад, у сфері ВІЛ/ТБ), ЗМІ, Громадські ради.	Моніторинг дотримання прав людини, формування суспільної думки, адвокація змін.

Міжнародні	Рада Європи (ЄСПЛ, КЗКМТ), ЄС, донорські організації (USAID, ООН).	Фінансова підтримка, надання експертизи, тиск щодо дотримання міжнародних стандартів.
Бенефіціари/Об'єкти	Засуджені та особи під пробацією, їхні сім'ї.	Якість послуг, умови тримання, ефективність ресоціалізації.

Досвід взаємодії демонструє як успіхи (переважно на стратегічному рівні), так і значні виклики (переважно на операційному рівні).

Установа комунікує з суспільством через веб-сайт «Державна установа «Катеринівська виправна колонія - 46» і сторінку у соціальній мережі Фейсбук [21,23].

В установі існує взаємодія з внутрішніми стейкхолдерами (персоналом) у контексті пояснення нових стандартів роботи, є прояви демілітаризації та залучення цивільного персоналу до роботи в установі.

Звісно, що існують певні виклики, а саме:

- низька ефективність комунікації «згори-донизу». Керівні рішення часто залишаються незрозумілими або ігноруються рядовим складом;
- чиниться системний опір. Найбільший опір іде від персоналу, який боїться втратити контроль і не має мотивації до змін. Це вимагає постійного діалогу та надання мотиваційних пакетів.

В установі реалізуються окремі складові мотиваційного пакету персоналу щодо забезпечення його здоров'я. Про це свідчить новина, яка розміщена на сторінці установи у рамках публічного управління змінами, що визначені цілями Стратегії від 5 листопада 2025 р. [21].

На виконання завдань із реалізації цілей Стратегії реформування пенітенціарної системи України на період до 2026 року, у розділі «Забезпечення права на охорону здоров'я та медичну допомогу, соціальний захист в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах», у державній установі «Катеринівська виправна колонія №46» працювала перша в Україні виїзна «Мобільна оптика».

Регулярна перевірка зору — важлива складова турботи про здоров'я, адже вона дозволяє своєчасно виявити порушення та запобігти їх ускладненню. Саме з цією метою сьогодні установу відвідала мобільна оптика — спеціально обладнаний автомобіль із сучасною технікою для діагностики зору. Працівники установи мали можливість безкоштовно перевірити свій зір, пройти комп'ютерну діагностику, перевірити коректність своїх окулярів та отримати індивідуальні консультації від фахівців.

Звичайно, що проведення змін у пенітенціарній системі на місцевому рівні відбувається у взаємодії з міжнародними стейкхолдерами. Реформа системи визнана найбільш успішною, бо реалізується міжнародна технічна допомога та експертиза. Надаються регулярні звіти Раді Європи. Звісно, що необхідним є виконання рішень ЄСПЛ, що вимагає значних фінансових ресурсів, яких не вистачає.

На сторінці установи 7 листопада 2025 р. ілюструється досвід взаємодії з Міністерством юстиції та Міжнародним стейкхолдером Радою Європи у контексті впровадження змін до більш гуманних умов тримання під вартою та скорочення числа повторних правопорушень в Україні.

«Шлях до надії»: впровадження нової корекційної програми для засуджених до довічного позбавлення волі.

У рамках співпраці між Міністерством юстиції України, Департаментом з питань виконання кримінальних покарань та проєктом Ради Європи «На шляху до більш гуманних умов тримання під вартою та скорочення числа повторних правопорушень в Україні» (DECOPRIS) розроблено унікальну корекційну програму для засуджених до довічного позбавлення волі — «Шлях до Надії».

З метою моніторингу апробації програми та надання методичної підтримки, до Коломийської виправної колонії здійснили візит національний експерт Ради Європи Євген Івашев та керівниця проєкту DECOPRIS Оксана Пугач.

Це перший комплексний інструментарій у пенітенціарній системі України, який поєднує діагностичні, профілактичні та корекційні підходи. Програма орієнтована на розвиток внутрішньої мотивації, формування навичок емоційної регуляції, стійкості до труднощів, позитивного мислення, а також сприяє особистісному зростанню й підготовці до можливості ресоціалізації.

Програма «Шлях до Надії» орієнтована на сильні сторони особистості та спрямована на тих засуджених, які перебувають у загальних житлових приміщеннях. Під час візиту психологи установи провели чергове заняття на тему: «Життя у в'язниці подолання труднощів, мужність та відповідальність».

Учасники мали можливість зрозуміти здорові та не здорові стратегії подолання труднощів у в'язниці, дізнатися про цінність звернення за допомогою, пов'язати основні цінності з правопорушеннями. Заняття сприяло створенню атмосфери довіри й підтримки, що є надзвичайно важливим для людей, які відбувають довічне покарання.

Моніторинговий візит надав можливість персоналу установи отримати додаткові методичні рекомендації для забезпечення якісного ходу апробації.

Обговорення результатів стало підґрунтям для вдосконалення підходів у впровадженні програми та формуванні у засуджених соціально значущих навичок. Проведена робота сприятиме подальшій співпраці та обміну досвідом між фахівцями, а також підвищенню ефективності програми, яка відкриває шлях до змін навіть у найскладніших життєвих обставинах [21].

Успіх змін в пенітенціарній системі і її установах є неможливим без активної взаємодії громадськими організаціями та ЗМІ. Саме взаємодія з органами четвертої влади забезпечує доступ Національного превентивного механізму (НПМ) та громадських рад до установ для моніторингу. Відбувається публікація інформації про приватизацію майна. Саме в ЗМІ система часто критикується за недостатню прозорість та неналежне реагування на виявлені порушення. Адже не ілюстрація ними успіхів

пробації та ресоціалізації, через що в суспільстві домінує негативний образ пенітенціарної системи.

Найкращий спосіб ресоціалізації засуджених осіб – це ілюстрація особистих життєвих історій. Цей інструмент також використовую в установі. Так, 5 листопада 2025 р. розміщений допис «Історія «Талісмана» – бійця 3-ої штурмової та «звільненого війною» засудженого, який понад рік воював і втратив ногу на передовій».

Півтора року тому національне законодавство дозволило окремим категоріям ув'язнених мобілізуватися до лав ЗСУ. Відтоді понад 10 тисяч таких засуджених скористалися цією можливістю. Одним зі «звільнених війною» є 35-літній Іван Прокопечко з Прикарпаття. Він понад рік провоював у складі 3-ої Окремої штурмової бригади, здобув бойового досвіду та позивний «Талісман». Нещодавно на передовій зазнав серйозного поранення – йому ампутували ногу. Тепер лікується у шпиталі, готується до протезування. Його підтримує дружина Олександра, яка поруч і сподівається, що надалі їх очікує щасливе життя.

Іван Прокопечко народився у с. Пнів Надвірнянського району Івано-Франківської області в багатодітній родині, де зростав іще із трьома братами. Закінчив там 9 класів школи, пішов учитися у ПТУ №11 у Надвірній, здобувши фах будівельника й плиточника-облицювальника. Загалом будівництвом хлопець почав займатися ще в дитинстві. Це ремесло зацікавило, адже його дід був чудовим муляром й багатьом своїм секретам навчив і онука, котрий теж захотів стати таким же вправним майстром.

У лютому 2014-го, якраз за два тижні перед самою кульмінацією подій революції Гідності, Іван із місцевими активістами й друзями поїхав на київський Майдан. Йому тоді було 24 роки. 20 лютого, у найкривавіший день протистояння, він пережив свій перший досвід, коли довкола свистять кулі. Вони тоді долучилися до групи «молотовців». Каже, що хотів змінити стан речей, які коїлися у країні, «щоб зупинилася суцільна брехня та зневага простими українцями».

Іван трудився, за нагоди волонтерив, але якось один тамтешній добряче підпилий чолов'яга спалив йому хатину, що дісталася від дідуса й бабусі, де він мешкав сам. Хлопець пішов розлючений, на емоціях, розібратися з підпалювачем спадщини й надміру переборщив у застосуванні гнівної сили. З його слів, достатньо було одного удару в область печінки палію, аби той упав і... з часом помер. Іван не тікав, одразу зателефонував на «швидку», в поліцію. Суд у 2021-му визначив покарання – 8 років неволі, які той мав відбувати у Городищенській виправній колонії №96 на Рівненщині.

«Я неодноразово жалкував за скоєним. І щойно розпочалася широкомасштабна війна, одразу звернувся до керівництва установи з проханням сприяти моєму залученню до війська. Писав у різні інстанції. Але тільки коли торік ухвалили спеціальний закон, з'явився реальний шанс потрапити на фронт. Тоді в мені сформувалося нестримне бажання бити рашистів і ще більша мотивація стати до лав ЗСУ, адже на полі бою попід Роботине під час нашого контрнаступу влітку 2023-го загинув мій брат Петро, який служив гранатометником. Ми були двійнятами... Розумієте, коли в колонію прийшла ця звістка, здалося, що загинула моя половина. Було неймовірно й пекуче боляче. Коли почалася велика війна, Петя перебував у Польщі. Він приїхав і мобілізувався у 33-ю окрему механізовану бригаду, яка тільки формувалася», – чоловік окреслює власну мотивацію йти воювати.

Прокопечко одразу пішов до очільника установи й написав заяву щодо бажання захищати зі зброєю в руках рідну державу. Йому повідомили, що згодом почнуть приїздити рекрутери з бригад і у процесі вже визначиться, де він служитиме. Прибували представники різних частин, але їх відлякувала «тяжка» стаття Івана. Проте, не злякалися військові з 3-ої штурмової, докладно розібравшись з мотивацією кандидата, обставинами, через які той потрапив за ґрати, та поговоривши особисто. Засуджені це його рішення загалом підтримали, особливо ті, хто самі виявляли подібне бажання. За два тижні по тому, як Іван написав заяву, відбулося засідання суду, що винесло

схвальне рішення щодо умовно-дострокового звільнення з наступною мобілізацією до Збройних сил.

Наведений допис ілюструє не лише причини засудження особи, але й можливості, яким він скористався у виправній колонії заради захисту Батьківщини, тобто ресоціалізувався, що може стати хорошим прикладом до виправлення інших осіб.

У процесі змін в системі роль комунікаційних механізмів є надзвичайно великою. У проведенні реформ варто застосовувати стратегічну комунікацію, адже вона дає можливість формувати позитивне бачення реформи та пояснювати її цілі (ресоціалізація = безпека суспільства). Саме комунікація є інструментом управління кризами. Забезпечує швидке та прозоре реагування на надзвичайні події (бунти, скандали, порушення прав людини). Розглядати негайні заяви, проводити внутрішні розслідування та звітування про них. І звісно, у процесі провадження змін дієвим механізмом є і залишається зворотній зв'язок. Завдяки його використанню відбувається збір інформації про ефективність змін та виявлення прихованого опору. Класичними інструментами його налагодження є анонімні опитування персоналу, аналіз скарг засуджених та звітів громадських моніторів. Опис та особливості застосування комунікаційних механізмів у процесі проведення змін у системі та на місцевому рівні наведено у табл.2.13.

Види, значення та інструменти реалізації комунікаційних механізмів у реалізації публічного управління змінами в пенітенціарній системі

Комунікаційний механізм	Мета в реформі	Приклади дій
Стратегічна комунікація	Формування позитивного бачення реформи та пояснення її цілей (ресоціалізація = безпека суспільства).	Регулярні брифінги керівництва Мін'юсту, публічні кампанії про пробацію.
Управління кризами	Швидке та прозоре реагування на надзвичайні події (бунти, скандали, порушення прав людини).	Негайні заяви, внутрішні розслідування та звітування про них.
Зворотний зв'язок	Збір інформації про ефективність змін та виявлення прихованого опору.	Анонімні опитування персоналу, аналіз скарг засуджених та звітів громадських моніторів.

Досвід взаємодії зі стейкхолдерами показує, що технічні аспекти реформи (продаж майна, написання законів) часто просуваються краще, ніж культурні та людські (зміна ментальності персоналу).

Успіх реформи пенітенціарної системи неможливий без перетворення внутрішньої культури через постійну, прозору та цілеспрямовану комунікацію, спрямовану на переконання, що гуманізація і прозорість є єдиним шляхом до підвищення безпеки та зниження рецидиву.

Висновки до розділу 2

Аналіз діяльності та викликів Державної установи «Катеринівська виправна колонія №46» дозволяє зробити висновки щодо операційного рівня впровадження Стратегії реформування пенітенціарної системи та ідентифікувати ключові ризики, які гальмують цей процес.

1. Незважаючи на загальнодержавний курс на демілітаризацію (збільшення частки цивільного персоналу для посилення ресоціалізації), у ДУ «Катеринівська ВК №46» спостерігається збільшення кількості атестованого персоналу (+9 осіб) при майже незмінній кількості неатестованого (цивільного) персоналу.

2. Найбільш критичним викликом є повна відсутність психологів у 2024 році (зменшення з 2 до 0). Це ставить під загрозу виконання ключової функції установи — ресоціалізації — та нівелює мету реформи, оскільки саме психологи та соціальні працівники є носіями гуманістичної парадигми.

3. Спостерігається суттєве зростання кількості укладених договорів із засудженими (з 70 до 310 цивільно-правових та з 9 до 129 трудових за 2023–2024 рр.), що свідчить про інтенсивніше залучення до праці. Проте, низький рівень середньомісячної заробітної плати (2182,2 грн) не забезпечує набуття повноцінного страхового стажу та не є достатнім стимулом для реальної трудової реінтеграції.

4. Установа залишається критично залежною від державного бюджету (понад 90% фінансування). Доходи від виробничо-господарської діяльності (спецфонд) суттєво знизилися у 2024 році (до 1017,2 тис. грн. проти 2061,9 тис. грн. у 2023 р.), що обмежує внутрішні можливості для модернізації та фінансування програм.

5. Виходячи з аналізу, реформа на рівні установи стикається з наступними основними ризиками:

1) людського капіталу. Опір змінам та корупційні ризики з боку атестованого персоналу, який зберігає чисельну перевагу та каральну ментальність. Особливо гостро стоїть плінність кадрів (або неможливість

залучення) кваліфікованих цивільних фахівців через низьку зарплату та високий стрес, про що свідчить відсутність психологів;

2) організаційної культури. Зберігається культура закритості, бюрократична інерція та конфлікт каральної та ресоціалізаційної парадигм. Неефективна внутрішня комунікація гальмує розуміння цілей реформи рядовим складом;

3) фінансові ризики. Нестабільність бюджетного фінансування та ризик недоотримання коштів від приватизації (низька ліквідність майна) прямо загрожують планам модернізації інфраструктури та розвитку пробаційних програм. Крім того, існує постійний ризик корупції та неефективного управління витратами на закупівлях.

6. У процесі дослідження встановлено, що установа активно взаємодіє з усіма ключовими стейкхолдерами: внутрішніми (персонал, Мін'юст), державними (Верховна Рада, суди), міжнародними (Рада Європи, донори) та громадськими (ЗМІ, НУО). Найбільш успішною є взаємодія з Міжнародними стейкхолдерами, що підтверджується впровадженням нових корекційних програм, як-от «Шлях до Надії» для довічно засуджених, під патронатом Ради Європи.

7. Виявлено, що в установі використовуються інструменти стратегічної комунікації (веб-сайт, Facebook) для формування позитивного іміджу та ілюстрації успіхів ресоціалізації, зокрема через публікацію особистих історій (приклад бійця «Талісмана»), що є потужним механізмом впливу на суспільну думку.

8. Встановлено, що ключовим викликом комунікації є низька ефективність комунікації «згори-донизу» та системний опір змінам з боку частини персоналу, що вимагає постійного діалогу та впровадження більш ефективних мотиваційних пакетів. Проведення заходів для персоналу (як-от «Мобільна оптика») демонструє спроби реалізації мотиваційних пакетів, спрямованих на соціальний захист та охорону здоров'я працівників.

РОЗДІЛ 3. Проєктно-орієнтовані механізми забезпечення ефективного публічного управління змінами в пенітенціарній службі

3.1. Стратегічні рішення в управлінні людським капіталом в системі пенітенціарної служби України

Успіх проведення змін у пенітенціарній системі на місцевому рівні залежить від людського капіталу, який працює в установі. Стратегічні рішення в управлінні людським капіталом — це довгострокові управлінські дії, спрямовані на узгодження кадрової політики та практик із загальною стратегією, місією та цілями установи. Їхня мета — забезпечити, щоб установа мала необхідну кількість компетентних, мотивованих та залучених співробітників для виконання публічних функцій.

Першим стратегічним рішенням в управлінні людським капіталом установи є правильно організація процедури онбордингу [15].

Процедура онбордингу (введення в посаду) для нового працівника пенітенціарної установи є критично важливою для успіху реформи, оскільки вона формує його початкове розуміння організаційної культури, прав людини та нової ресоціалізаційної парадигми. Вважаємо, що ця процедура має бути комплексною, включаючи елементи адміністративного, навчального, культурного та наставницького введення та складається з чотирьох послідовних етапів.

Розпочинається процес онбордингу з першого етапу - підготовчого. Він виконується відділом кадрів та безпосереднім керівником до виходу працівника на роботу. Етап передбачає реалізацію певних дій, а їх детальний опис зведено у табл.3.1

Сутність та дії підготовчого етапу онбордингу

Дія	Опис	Відповідальний
1.1. Документальне оформлення	Оформлення наказу про прийняття, підписання трудового договору/контракту, ознайомлення з посадовою інструкцією та внутрішнім розпорядком.	Відділ кадрів
1.2. Підготовка робочого місця	Забезпечення доступу до необхідних ресурсів (комп'ютер, обліковий запис, формений одяг, засоби зв'язку та індивідуального захисту).	Безпосередній керівник / АТП
1.1. Призначення наставника	Призначення досвідченого, високомотивованого співробітника, який демонструє прихильність до цінностей реформи, як офіційного наставника на випробувальний термін (3-6 місяців).	Керівник підрозділу
1.2. Вітальний пакет	Надання короткої інформації про систему менеджменту колонії (місію, основні принципи ресоціалізації), структуру та ключові контакти.	Відділ кадрів

Після проходження підготовчого етапу розпочинається перший тиждень роботи працівника, який є фундаментальним в онбордингу. Його мета — ознайомити працівника з установою та її критично важливими вимогами. Перелік дій на цьому етапі, їх опис та відповідальний за проведення наведено у табл.3.2.

Зміст та дії фундаментального процесу онбордингу

Дія	Опис	Відповідальний
2.1. Вступний інструктаж	Інструктаж з охорони праці, пожежної безпеки, режиму секретності та першої домедичної допомоги.	Забезпечення фізичної безпеки та знання базових правил.
2.2. Навчання з безпеки та прав людини	Обов'язковий тренінг з політики нульової толерантності до корупції, правил застосування сили та спеціальних засобів, а також стандартів поведінки з ув'язненими (Європейські пенітенціарні правила).	Закріплення правових та етичних норм.
2.3. Структурна екскурсія	Детальне ознайомлення з територією установи, особливо з режимними зонами, медичною частиною та виробничими об'єктами.	Розуміння фізичного простору та функціональних зон.
2.4. Зустріч з керівництвом	Презентація керівникам усіх ключових відділів (режимний, оперативний, соціально-виховний, медичний). Обговорення стратегічного бачення реформи.	Інтеграція в управлінську команду та розуміння ієрархії.

Наступний третій етап триває 1-3 місяці і є професійною адаптацією. На ньому фокус зміщується на розвиток професійних навичок, необхідних для роботи в системі, яка змінюється. Для працівника, що проходить онбординг- введення в посаду - призначається наставник з працівників, що мають уже досвід в роботі на хорошу професійну репутацію. Сутність процесу професійної адаптації наведено у табл.3.3.

Складові процесу та дії у процесі професійної адаптації

Дії	Діяльність	Роль наставника
3.1. Занурення у посаду	Тіньове слідування за наставником. Виконання простих, контрольованих завдань, пов'язаних з його посадою.	Наставник забезпечує практичне застосування знань, надає негайний зворотний зв'язок.
3.2. Навчання новим програмам	Спеціалізовані курси залежно від посади (наприклад, оцінка ризиків та потреб для персоналу пробації; курси динамічної безпеки для режимного персоналу).	Навчальний відділ / Центр пробації
3.3. Взаємодія з клієнтами	Контрольовані спроби взаємодії з засудженими (наприклад, проведення первинного інтерв'ю, участь у групових заняттях).	Наставник забезпечує супровід та дебрифінг після кожної взаємодії.
3.4. Оцінка 30/60/90 днів	Формальні зустрічі з керівником та наставником для оцінки прогресу, обговорення проблем та коригування плану адаптації.	Керівник підрозділу

Четвертий етап завершальний і передбачає оцінку та інтеграцію працівника до роботи в установі він є кінцевим у процесі онбордингу. Його ціль інтегрування працівника в організаційну культуру на постійній основі. Детальний опис дій на цьому етапі відображено у табл.3.4

Структура завершального етапу онбордингу працівника

Дії	Діяльність	Відповідальний за оцінку
4.1. Фінальна атестація	Комплексна оцінка досягнення цілей.	Наставник та керівник.
4.2. Оцінка культурної відповідності	Оцінка того, наскільки працівник інтегрував гуманістичні цінності та дотримується принципів динамічної безпеки.	Керівник підрозділу, де працює працівник
4.3. Звільнення наставника	Офіційне завершення наставництва	Керівник
4.4. Планування розвитку	Розробка індивідуального плану професійного розвитку (ІПР) на наступний рік, що включає подальше навчання та можливі кар'єрні траєкторії.	Працівник, керівник підрозділу, працівник відділу кадрів

Добре реалізована процедура онбордингу працівника перетворює новачка на повноцінного, ефективного та лояльного члена команди, мінімізуючи ризики, пов'язані з його інтеграцією, а головне запобігає плинності новоприйнятих працівників.

3.2. Механізми фінансової стійкості та комплаєнсу публічного управління змінами в системі пенітенціарної служби України

Механізми фінансової стійкості та комплаєнсу (відповідності нормам) у системі пенітенціарної служби України тісно пов'язані. Їхня спільна мета — забезпечити ефективне, прозоре та законне використання обмежених державних ресурсів, мінімізуючи корупційні та репутаційні ризики, зокрема пов'язані з порушеннями прав людини, які можуть призвести до значних фінансових втрат (наприклад, через рішення ЄСПЛ).

Фінансова стійкість пенітенціарної системи – це здатність установ безперебійно фінансувати основні потреби засуджених та ув'язнених (харчування, медичне забезпечення, комунальні послуги) та підтримувати інфраструктуру.

Фінансова стійкість будь-якої установи (колонії) на місцевому рівні визначається реалізацію професійного управління.

Першим аспектом у забезпеченні фінансової стійкості вимагає є управління активами та інфраструктурою, що вимагає оптимізації мережі установи «консервації» або продажу неефективних приміщень установи та невикористовуваного майна. Отримані кошти доцільно використовувати на модернізацію установи, підвищуючи її енергоефективність та створюючи належні умови тримання.

Установи володію земельними ресурсами, а тому доцільно проводити ефективну інвентаризацію та використовувати чи здавати в оренду земельні ділянки, за умови прозорого та законного оформлення.

Другим напрямом забезпечення фінансової стійкості є генерація власних доходів. Її можна забезпечити шляхом розвитку виробничого сектору через підтримку та модернізацію виробничих потужностей при установах для забезпечення зайнятості засуджених та отримання спеціального фонду коштів, які можуть бути спрямовані на покращення побутових умов ув'язнених. Звісно, що це вимагає створення прозорих фінансових моделей для економічної діяльності, що виключає монополізацію чи приховані схеми.

Третій напрям забезпечення фінансової стійкості проведення належного бюджетно-фінансового контролю. Це вимагає дотримання цільового та нормативного фінансування шляхом забезпечення фінансування за прозорими нормативами на одного засудженого (харчування, медикаменти), що спрощує контроль і унеможливорює «заощадження» за рахунок якості життя ув'язнених.

Необхідно реалізовувати заходи щодо зменшення витрат на комунальні послуги, які становлять значну частку операційних витрат, а це вимагає впровадження енергоощадних технологій шляхом інвестування у тепло модернізацію та альтернативні джерела енергії для.

Сукупність заходів із забезпечення фінансової стійкості виправних колоній зведено у табл.3.5.

Таблиця 3.5

Напрями забезпечення фінансової стійкості виправних колоній

№	Сутність напрямку	Дії
1.	Управління активами та інфраструктурою	Оптимізація мережі установ «консервації» або продажу неефективних приміщень установ та невикористовуваного майна
2.	Генерація власних доходів	Розвиток виробничого сектору шляхом мотивації зареєстрованої зайнятості засуджених
3.	Проведення бюджетно-фінансового контролю	Впровадження енергоощадних технологій використання альтернативних джерел енергії

Комплаєнс у пенітенціарній системі зосереджений на дотриманні прав людини, антикорупційного законодавства та внутрішніх процедур, що прямо впливає на фінансові ризики (штрафи, судові позови).

1. Антикорупційний комплаєнс в пенітенціарній системі на місцевому рівні вимагає:

1) проведення прозорих закупівель. Для цього необхідно застосовувати системи ProZorro для всіх закупівель (від харчування та медикаментів до будівництва) з метою уникнення завищення цін та мінімізації «відкатів»;

2) реалізацію управління конфліктом інтересів. Необхідно розробити чіткі політики щодо запобігання зловживанням з боку персоналу, особливо у сферах, пов'язаних із доступом до засуджених, їхнього працевлаштування та видачі дозволів;

3) розробку антикорупційних програм. Доцільно створювати та регулярно оновлювати внутрішню антикорупційну програму Державної кримінально-виконавчої служби (ДКВС) та призначити Уповноваженого з питань запобігання корупції.

2. Правовий та ЄСПЛ-комплаєнс у пенітенціарній системі на місцевому рівні передбачає:

1) моніторинг виконання рішень ЄСПЛ. Запровадження постійного внутрішнього механізму самооцінки умов тримання для виявлення та усунення ризиків, що можуть стати підставою для нових скарг до Європейського суду з прав людини;

2) прозорість та зовнішній нагляд. Співпраця з Національним превентивним механізмом (НПМ), Уповноваженим ВРУ з прав людини та громадськими організаціями. Рекомендації цих органів слугують зовнішнім аудитом дотримання прав і є обов'язковим елементом комплаєнсу;

3) навчання персоналу. Систематичне підвищення кваліфікації персоналу з питань стандартів поводження з ув'язненими та антидискримінаційної політики, щоб зменшити ризики насильства та катувань, які є головним джерелом репутаційних та юридичних втрат.

3. Внутрішній аудит та звітність передбачає реалізацію наступного, а саме:

1) функцію внутрішнього аудиту. Незалежна оцінка та перевірка фінансової діяльності установ, цільового використання коштів та дотримання процедур. Аудит має виявляти системні недоліки у фінансово-господарській діяльності;

2) електронного документообігу. Впровадження цифрових систем обліку для підвищення прозорості та оперативності контролю за матеріальними та фінансовими потоками, зменшуючи можливості для маніпуляцій.

Поєднання механізмів фінансової стійкості та комплаєнсу дозволяє не лише зекономити кошти, але й підвищити легітимність та довіру до

пенітенціарної системи та служби в ній, що є критичним в умовах реформування та євроінтеграції.

3.3. Впровадження інноваційних інструментів публічного управління в системі пенітенціарної служби України

Звісно ж, що публічне управління в системі пенітенціарної служби — це цілеспрямована діяльність органів державної влади та Державної кримінально-виконавчої служби (ДКВС), спрямована на реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, забезпечення прав і свобод засуджених та захисту суспільства через їхню ресоціалізацію.

Ресоціалізація — це процес, спрямований на відновлення або повторне формування соціальних зв'язків, навичок і установок особистості, які були втрачені, деформовані або не сформовані внаслідок ізоляції (наприклад, відбування покарання у вигляді позбавлення волі) або девіантної (відхильної) поведінки. Це поняття є ключовим у кримінально-виконавчому праві та пенітенціарній системі, оскільки воно визначає головну мету покарання — не просто карати, а й підготувати особу до повноцінного життя в суспільстві після звільнення та запобігти повторним злочинам (рецидиву).

Принагідно зазначимо, що у галузі кримінально-виконавчого права проблемі ресоціалізації присвячується значна увага. Підтвердженням цього є видана у 2025 р. монографія Ю. П. Свинаренко, О. О. Шкута «Пенітенціарна ресоціалізація засуджених до позбавлення волі на певний строк» [5]. У ній автори детально розкривають усі існуючі форми та особливості їх реалізації. І ми абсолютно з цим згодні. Проте, вважаємо, що ці форми ресоціалізації не відповідають публічному управлінню.

Пропонуємо впровадити інноваційний інструмент публічного управління в системі пенітенціарної служби, який відомий в управлінні як Хортонський експеримент, що полягає у виявленні того, що соціальні та

психологічні фактори на робочому місці мають значно більший вплив на продуктивність праці, ніж фізичні (технічні, економічні) умови.

Хортонські дослідження проводилися в 1920–1930-х роках на заводі компанії Western Electric Company в місті Хоторн поблизу Чикаго під керівництвом професора Елтона Мейо.

Спочатку метою дослідників було з'ясувати вплив фізичних факторів (освітлення, шум, тривалість перерв) на продуктивність робітників. На початковому етапі вивчався вплив ефекту освітлення. Вчені розділили робітників на дві групи:

- 1) експериментальна група. Освітлення змінювалося;
- 2) контрольна група. Освітлення залишалося постійним.

Результат експерименту засвідчував, що продуктивність праці зростала в обох групах, незалежно від того, чи поліпшувалося освітлення, чи погіршувалося. Навіть коли освітлення в експериментальній групі було значно знижене, продуктивність не падала, а іноді й зростала.

У ході експерименту вчені зрозуміли, що зміна продуктивності була спричинена не освітленням, а усвідомленням робітниками того, що вони є об'єктом уваги та спостереження.

Ключовим результатом Хортонських досліджень став так званий «Хортонський ефект». Хортонський ефект – це феномен, коли люди, які беруть участь у дослідженні, змінюють свою поведінку (зазвичай підвищують продуктивність) просто тому, що усвідомлюють, що за ними спостерігають, і їм приділяють особливу увагу.

На наступному етапі у експерименті соціально-психологічній фазі досліджували вплив соціальних факторів на працівників, а саме:

- умов оплати праці та перерви. Зміна тривалості робочого дня, введення додаткових перерв і зміна системи премій спочатку призводили до зростання продуктивності, але коли ці умови поверталися до початкових, продуктивність часто залишалася високою;

- роль неформальних груп. Було виявлено, що робітники створюють неформальні соціальні групи зі своїми власними нормами продуктивності. Тиск неформальної групи (наприклад, не перевищувати встановлений групою ліміт) виявлявся сильнішим, ніж тиск адміністрації чи офіційна система премій;

- комунікація та залученість. Коли робітникам дозволяли висловлювати свої думки та пропозиції, і коли їхнє керівництво починало приділяти увагу їхнім особистим потребам, почуттям та проблемам, це різко підвищувало їхню лояльність і працездатність.

Хортонський експеримент став фундаментальним для розвитку школи людських відносин в управлінні та менеджменті і головне довів:

- пріоритет людського фактору. Організація є не лише економічною, а й соціальною системою. Ефективність залежить не лише від обладнання чи зарплати, а й від морального духу, задоволеності та відносин у колективі;

- важливість зворотного зв'язку. Необхідність двосторонньої комунікації між керівництвом і підлеглими. Управління має бути орієнтоване на участь та співпрацю.

- потребу в увазі. Керівник, приділяючи увагу потребам працівників і демонструючи свою зацікавленість, може підвищити їхню мотивацію.

У публічному управлінні змінами в системі пенітенціарної служби інноваційним інструментом може бути розуміння потенціалу особистостей засуджених, їхню залученість до процесу прийняття рішень та визнання їхньої ролі. Як практично це можна реалізовувати на місцевому рівні пенітенціарної системи? Вважаємо, що шляхом опитування як засуджених, що сприятиме їх ефективній ресоціалізації і зростанню якості послуг, так і працівників, що сприятиме зростанню їх професійного авторитету, довіри і результативності праці.

Нижче наведений проєкт анкети для опитування засуджених. Анкета для опитування засуджених щодо якості послуг у пенітенціарній установі.

Ця анкета спрямована на оцінку якості та доступності ключових послуг, що надаються у виправній установі, згідно з принципами гуманізації та ресоціалізації.

Звісно, що проведення анкетування вимагає проведення інструкції для засуджених. Їм необхідно повідомити, що їх відповіді є повністю конфіденційними і будуть використані лише для покращення роботи колонії. Обирати треба варіант, який найкраще відповідає Вашій думці, або напишіть відповідь у відведеному місці.

Пропонуємо анкету складати з частин загальної та спеціальних, що стосуються умов перебування в колонії.

Частина 1. Загальна інформація (неідентифікуюча)

1. Ваш вік:
 - до 25 років
 - 26 – 35 років
 - 36 – 50 років
 - 51 рік і старше
2. Термін перебування в установі:
 - Менше 1 року
 - 1 – 3 роки
 - Більше 3 років

Частина 2. Якість медичних послуг

Питання	Оцінка (Оберіть один варіант)
3. Наскільки легко Вам потрапити на прийом до медичного працівника, коли це необхідно?	1 (Дуже важко) / 2 (Важко) / 3 (Нормально) / 4 (Легко) / 5 (Дуже легко)
4. Чи вважаєте Ви, що отримана медична допомога була якісною та ефективною?	1 (Ні, зовсім) / 2 (Частково) / 3 (Задовільно) / 4 (Так) / 5 (Так, повністю)
5. Наскільки Ви задоволені доступом до необхідних ліків?	1 (Зовсім незадоволений) / 2 (Незадоволений) / 3 (Задоволений частково) / 4 (Задоволений) / 5 (Повністю задоволений)

6. Якщо Ви зверталися за психіатричною/психологічною допомогою, наскільки Ви задоволені її конфіденційністю та якістю? (Оберіть: Задоволений / Незадоволений / Не звертався)

Частина 3. Ресоціалізація та підготовка до звільнення

Питання	Оцінка (Оберіть один варіант)
7. Чи надавала Вам адміністрація допомогу у здобутті освіти або професії (курси, навчання) під час відбування покарання?	1 (Ні, не пропонували) / 2 (Пропонували, але не скористався) / 3 (Скористався, але було неефективно) / 4 (Так, ефективно)
8. Наскільки корисною була Ваша участь у соціально-виховних заходах/програмах?	1 (Зовсім некорисно) / 2 (Мало корисно) / 3 (Середньо) / 4 (Корисно) / 5 (Дуже корисно)
9. Наскільки якісно Вас готують до звільнення (допомога у відновленні документів, планування життя на волі)?	1 (Зовсім не готують) / 2 (Недостатньо) / 3 (Задовільно) / 4 (Добре) / 5 (Відмінно)
10. Чи відчуваєте Ви, що персонал підтримує Ваше бажання виправитися та повернутися до нормального життя?	1 (Зовсім ні) / 2 (Іноді) / 3 (Частково) / 4 (Загалом так) / 5 (Повністю так)
11. Чи залучалися Ви до виконання роботи за винагороду?	1 (Зовсім ні) / 2 (Іноді) / 3 (Частково) / 4 (Загалом так) / 5 (Повністю так)
12. Чи була у Вас можливість формувати групи (бригади) для виконання роботи?	1 (Зовсім ні) / 2 (Іноді) / 3 (Частково) / 4 (Загалом так) / 5 (Повністю так)
13. Чи задовольняли Вас умови праці?	1 (Зовсім ні) / 2 (Іноді) / 3 (Частково) / 4 (Загалом так) / 5 (Повністю так)
14. Чи були у Вас перерви в роботі?	1 (Зовсім ні) / 2 (Іноді) / 3 (Частково) / 4 (Загалом так) / 5 (Повністю так)
15. Чи задоволені Ви були рівнем оплати праці?	1 (Зовсім ні) / 2 (Іноді) / 3 (Частково) / 4 (Загалом так) / 5 (Повністю так)
16. Чи були у Вас можливості висловлювати думки щодо покращення організації виробництва, умов праці та відпочинку?	1 (Зовсім ні) / 2 (Іноді) / 3 (Частково) / 4 (Загалом так) / 5 (Повністю так)

Частина 4. Умови тримання та режим

Питання	Оцінка (Оберіть один варіант)
17. Наскільки Ви задоволені якістю харчування?	1 (Зовсім незадоволений) / 2 (Незадоволений) / 3 (Задоволений частково) / 4 (Задоволений) / 5 (Повністю задоволений)
18. Чи вважаєте Ви житлові умови (площа, вентиляція, освітлення) у Вашому приміщенні належними?	1 (Ні, жахливі) / 2 (Незадовільні) / 3 (Задовільні) / 4 (Добрі) / 5 (Відмінні)
19. Наскільки легко Вам зв'язатися із зовнішнім світом (дзвінки, листи, побачення)?	1 (Дуже важко) / 2 (Важко) / 3 (Середньо) / 4 (Легко) / 5 (Дуже легко)
20. Чи стикалися Ви особисто або були свідком жорстокого поводження з боку персоналу за останні 6 місяців?	1 (Так, неодноразово) / 2 (Так, один раз) / 3 (Ні, не стикався)

Частина 5. Загальна оцінка та пропозиції

21. Наскільки Ви довіряєте адміністрації установи у вирішенні Ваших проблем?

22. Яку послугу (або сферу) в колонії, на Вашу думку, потрібно покращити в першу чергу?

23. Ваші пропозиції щодо покращення якості послуг (медичних, соціальних, освітніх, побутових):

Дякуємо за Вашу чесність та участь!

Особливості проведення опитування для засуджених.

Проведення опитування серед засуджених вимагає особливої уваги до анонімності, добровільності та методичної коректності, оскільки цей процес відбувається в умовах обмеженої свободи та ієрархії. Мета опитування – отримати чесні дані про умови тримання, ставлення до ресоціалізаційних програм та сприйняття персоналу.

1. Підготовчий етап

А. Розробка анкети

- Чіткість та простота: Запитання мають бути максимально зрозумілими, однозначними та сформульовані простою мовою, враховуючи різний рівень освіти респондентів.
- Специфіка питань: Анкета повинна охоплювати ключові аспекти:
 - Умови тримання: Харчування, гігієна, медична допомога.
 - Ресоціалізація: Якість освітніх, трудових та психологічних програм.
 - Сприйняття персоналу: Рівень довіри, випадки неправомірного поводження.
 - Сприйняття реформи: Чи відчують засуджені, що система змінюється на краще.
- Пілотне тестування: Провести тестування анкети на невеликій групі засуджених (5-10 осіб) для виявлення незрозумілих формулювань або чутливих питань.

Б. Юридичне та організаційне забезпечення

- Офіційний дозвіл: Отримати письмовий дозвіл керівництва установи та/або ДКВС на проведення опитування із зазначенням мети, термінів та відповідальних осіб.
- Забезпечення анонімності: У наказі необхідно чітко зафіксувати, що анкетування є анонімним і добровільним, а дані будуть використані виключно в узагальненому вигляді.

2. Етап проведення опитування (Польовий етап)

А. Визначення місця та часу

- Нейтральне приміщення: Вибрати приміщення, яке не асоціюється з адміністрацією чи наглядом (наприклад, навчальний клас або бібліотека).
- Відсутність персоналу: Критично важливо, щоб у приміщенні під час опитування не було персоналу колонії, особливо наглядачів. Це

мінімізує страх і тиск, забезпечуючи чесність відповідей. Контроль може здійснюватися нейтральною, сторонньою особою (наприклад, громадським монітором, якщо це дозволено).

Б. Процедура опитування

1. Запрошення та інструктаж: Засуджених запрошують групами. Відповідальна особа (яка не є працівником колонії) проводить чіткий інструктаж:
 - Повторити гарантію анонімності («Ми не збираємо імена, ця анкета не вплине на Ваше особисте досьє»).
 - Підкреслити добровільність участі.
 - Пояснити, як правильно заповнювати анкету.
2. Забезпечення приватності: Респонденти мають сидіти на відстані, щоб виключити можливість підглядання чи спілкування.
3. Збір анкет: Заповнені анкети засуджені особисто вкидають в опечатану скриньку. Це є найкращою гарантією того, що їхні відповіді не будуть прочитані персоналом. Скринька опечатується та виноситься з установи відповідальною особою.

В. Вибірка

- Репрезентативність: Якщо неможливо опитати всіх, вибірка має бути стратифікованою (представницькою) за такими критеріями:
 - Стаття/Тип злочину (важливість ресоціалізації).
 - Термін покарання (короткий/довгий/довічний).
 - Вік/Освіта.
 - Місце проживання/роботи (промзона, житлова зона, ШІЗО – якщо це можливо).

3. Етап обробки та аналізу

1. Кодування та деперсоналізація: Відповіді переносяться в електронну базу даних без жодних ідентифікаторів.

2. Аналіз даних: Застосування статистичних методів для аналізу. Особливу увагу приділити дисперсії (розбіжності) відповідей – велика розбіжність може вказувати на страх або недовіру.

3. Зіставлення (Тріангуляція): Зіставити отримані дані з опитування засуджених із результатами опитування персоналу та даними внутрішнього аудиту/моніторингу НПМ. Якщо засуджені вказують на проблему, а персонал її заперечує – це зона високого ризику.

Успіх опитування серед засуджених прямо пропорційний рівню анонімності та незалежності організації, яка його проводить.

Іншою категорією осіб серед яких варто проводити опитування є персонал установи. У роботі розроблена анкета для опитування персоналу.

3.4. Анкета для опитування персоналу пенітенціарної установи

Розроблена анкета має на меті оцінити сприйняття персоналом реформ, їхній опір змінам, рівень професійної мотивації та стан внутрішньої комунікації в установі. Зібрана інформація буде використана для вдосконалення публічного управління змінами.

Розділ 1. Загальна інформація та опір змінам

1. Статус:

- Атестований персонал (охорона, режим, нагляд)
- Неатестований (цивільний) персонал (психолог, соціальний працівник, медик, бухгалтер)

2. Загальний стаж роботи в пенітенціарній системі:

- До 3 років
- 3 – 10 років
- Понад 10 років

3. Як Ви оцінюєте необхідність реформування пенітенціарної системи України?

- Дуже необхідна, це єдиний шлях вперед.
- Частково необхідна, але багато старих методів працюють краще.

- Не потрібна, це лише ускладнює роботу.
 - Важко відповісти.
4. Чи відчуваєте Ви, що Ваші колеги чинять опір впровадженню нових, гуманістичних підходів до роботи (наприклад, ресоціалізаційним програмам)?
- Так, більшість чинить активний опір (саботаж, ігнорування).
 - Так, більшість чинить пасивний опір (формальне виконання).
 - Ні, більшість підтримує або нейтрально ставиться.
 - Важко відповісти.

Розділ 2. Кадрова політика та мотивація

5. Наскільки Вас мотивує Ваша поточна заробітна плата?
- Високо мотивує.
 - Задовільно.
 - Скоріше демотивує, не відповідає ризикам та обсягу роботи.
 - Сильно демотивує.
6. Яка Ваша думка щодо курсу на демілітаризацію (збільшення частки цивільного персоналу)?
- Повністю підтримую, це підвищить ефективність ресоціалізації.
 - Підтримую, але за умови, що цивільний персонал буде достатньо захищений.
 - Скоріше не підтримую, це підриває режим та безпеку.
 - Категорично не підтримую.
7. Чи відчуваєте Ви загрозу відтоку кваліфікованих цивільних кадрів (психологів, медиків) з установи?
- Так, це серйозна проблема.
 - Частково, відтік є, але не критичний.
 - Ні, кадрова ситуація стабільна.
8. Які з наведених факторів найбільше впливають на Ваше бажання залишитися працювати в установі (оберіть не більше двох):

- Висока заробітна плата та соціальні пільги (пенсійне забезпечення).
- Відчуття соціальної місії та важливість роботи.
- Стабільність роботи та державний статус.
- Можливість професійного розвитку та навчання.
- Здоровий психологічний клімат у колективі.

Розділ 3. Комунікації та прозорість

9. Наскільки чітко Вам доводяться цілі та завдання загальнодержавної реформи пенітенціарної системи? (Оцініть від 1 до 5, де 5 – максимально зрозуміло).

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

10. Як Ви оцінюєте ефективність внутрішньої комунікації (спілкування) між атестованим та цивільним персоналом?

- Висока, ми працюємо як єдина команда.
- Задовільна, є робоча взаємодія.
- Низька, існують конфлікти та «стіни».
- Вкрай низька, майже відсутня.

11. Чи вважаєте Ви, що Ваша установа достатньо прозора у взаємодії з громадськістю та ЗМІ?

- Так, цілком.
- Скоріше так, публікуємо лише позитив.
- Скоріше ні, занадто багато закритої інформації.
- Категорично ні, культура закритості домінує.

12. Чи вважаєте Ви, що рекомендації зовнішніх органів (НПМ, громадських рад) ефективно враховуються та впроваджуються керівництвом установи?

- Так, завжди.
- Частково, лише коли це не вимагає значних ресурсів.
- Ні, часто ігноруються.
- Не знаю/Не стикався(-лася).

Розділ 4. Управлінські ризики

13. Наскільки часто у Вашій роботі Ви стикаєтеся з проявами бюрократичної інерції (надмірне документування, повільне прийняття рішень)?

- Дуже часто.
- Іноді.
- Рідко.
- Ніколи.

14. На Вашу думку, який із перелічених ризиків є найбільшою загрозою для успіху реформи у Вашій установі? (оберіть один)

- Корупційні ризики (контрабанда, нецільове використання коштів).
- Опір з боку досвідченого, атестованого персоналу.
- Недостатнє фінансування з державного бюджету.
- Нестача кваліфікованих цивільних кадрів (психологів, медиків).

15. Який механізм, на Вашу думку, є найефективнішим для подолання опору змінам? (оберіть один)

- Значне підвищення заробітної плати та соціальних пільг.
- Примусове переведення на цивільний статус (демілітаризація).
- Інтенсивне навчання новим навичкам (ресоціалізація).
- Чітке покарання за саботаж та порушення.

Дякуємо за Вашу участь в опитуванні!

Проведення анкетування це лише етап збору інформації, що потребує детального аналізу на основі якого будуть сформовані дієві управлінські рішення.

Для ефективного використання зібраних даних та виявлення прихованих тенденцій (особливо опору змінам та внутрішніх конфліктів), необхідно провести аналіз у кілька етапів.

Етап 1. Первинна обробка та розподіл

1. Розподіл за статусом: Розділити всі відповіді на дві основні групи для порівняння:
 - Група А: Атестований персонал (переважно носії «каральної» парадигми).
 - Група Б: Неатестований (цивільний) персонал (переважно носії «ресоціалізаційної» парадигми).
2. Розподіл за стажем: Додатково розділити кожен групу на підгрупи за стажем (до 3 років, 3-10 років, понад 10 років) для виявлення, чи старі працівники (носії старої культури) чинять більший опір, ніж нові.

Етап 2. Аналіз опору та культури (виявлення конфліктів)

Необхідно провести перехресний (кореляційний) аналіз для виявлення взаємозв'язків між ключовими питаннями.

Фокус аналізу	Питання для зіставлення	Мета аналізу
Опір змінам	Питання 4 (Опір колег) Питання 3 (Необхідність реформи)	Виявити, хто саме (за статусом/стажем) визнає проблему опору і хто заперечує необхідність реформи.
Конфлікт парадигм	Питання 10 (Ефективність комунікації) Питання 6 (Демілітаризація)	Визначити, чи пов'язана низька якість спілкування між персоналом із неприйняттям курсу на демілітаризацію (особливо у Групі А).
Сприйняття прозорості	Питання 11 (Прозорість) Питання 12 (Врахування рекомендацій НПМ)	Оцінити, чи вважають працівники, що публічні заяви про прозорість відповідають реальному врахуванню критики від зовнішніх стейкхолдерів.

Виявлення ризиків	Питання 14 (Найбільша загроза) Питання 7 (Відтік кадрів)	Порівняти, чи Атестований персонал вважає більшою загрозою корупцію/опір, а Цивільний персонал – відтік кваліфікованих кадрів.
-------------------	--	--

Етап 3. Аналіз мотивації та кадрової стійкості

1. Аналіз демотивації (Питання 5):

- Визначити середній бал задоволеності зарплатою в Групі А та Групі Б. Якщо цивільний персонал (Група Б) має значно нижчий бал, це підтверджує, що фінансовий ризик є причиною відтоку ресоціалізаційного потенціалу.

2. Аналіз пріоритетів (Питання 8):

- Порівняти, чи Атестований персонал частіше обирає «Зарплата та пільги», тоді як Цивільний персонал – «Відчуття соціальної місії» та «Професійний розвиток». Це покаже, які стимули є ефективними для різних груп.

Етап 4. Формулювання висновків та рекомендацій

На основі кількісних показників, виведених із перехресного аналізу, мають бути сформульовані конкретні рекомендації:

- Якщо підтверджено опір старого персоналу: Рекомендація про цільові тренінги з подолання опору та посилення комунікації «згори-донизу» (Питання 9).
- Якщо підтверджено демотивацію цивільних кадрів: Рекомендація щодо розробки спеціального мотиваційного пакету для неатестованого персоналу (підвищення окладу або соціальні гарантії).
- Якщо виявлено високий рівень бюрократичної інерції (Питання 13): Рекомендація щодо децентралізації окремих управлінських рішень.

Цей порядок аналізу забезпечить не просто зведення даних, а виявлення причинно-наслідкових зв'язків між управлінськими рішеннями та їхнім сприйняттям персоналом.

Для забезпечення успіху проведення опитування персоналу колонії (високої репрезентативності, анонімності та отримання максимально чесних відповідей) варто розробити структурований процес - детальний план та його послідовно реалізовувати (табл.3.6).

Таблиця 3.6

Процес проведення опитування персоналу колонії

Етап	Діяльність	Відповідальний	Очікуваний результат
I. Підготовка (Тиждень 1)			
1. Забезпечення анонімності	Створення фізичних (паперових) копій анкети та окремих опечатаних скриньок для збору відповідей. Це критично важливо для персоналу, який боїться репресій.	Керівник проєкту / Секретар установи	Фізичний комплект анкет та скринька для збору.
2. Комунікаційний супровід	Підготовка офіційного наказу/розпорядження про проведення анонімного соціологічного дослідження. Наголошення на цілях (вдосконалення управління) та гарантії анонімності.	Керівництво установи	Офіційний документ, що легітимізує опитування.
3. II. Впровадження (Тиждень 2-3) Інструктаж	Проведення короткого інструктажу для керівників відділів щодо процедури опитування (правила видачі та збору, заборона втручання в процес заповнення).	Відповідальні особи	Розуміння процедури персоналом.

4. Розповсюдження	Видача анкет персоналу в робочий час (щоб уникнути асоціації з додатковим навантаженням). Забезпечення 10-15 хвилин для спокійного заповнення (бажано у спеціальному приміщенні).	Начальники відділів	Заповнені анкети.
5. Збір даних	Збір заповнених анкет у централізовану, опечатану скриньку.	Відповідальна особа	Зібраний масив даних.
III. Обробка та аналіз (Тиждень 4)			
6. Деперсоналізація	Перенесення відповідей із паперових анкет до електронної таблиці (Excel, Google Sheets). Уникати введення будь-якої інформації, що може ідентифікувати респондента.	Аналітик / Оператор	Електронна база даних.
7. Кореляційний аналіз	Застосування розробленого алгоритму аналізу (порівняння груп А і Б, перехресний аналіз) для виявлення кореляцій та тенденцій.		

За результатами опитування визначаються ключові проблемні зони, що відображаються у фінальному звіті з конкретними управлінськими рекомендаціями для керівництва.

Запропоновані рекомендації можуть бути реалізованими й сприяти успішним змінам в системі пенетенціарної служби за умов дотримання наступного:

- гарантій анонімності. Необхідно, щоб персонал був переконаний у неможливості ідентифікації. Для цього керівники установи не повинні бути залучені до процесу збору;

- відсутності тиску. Варто чітко комунікувати, що результати не будуть використані для дисциплінарних заходів, а лише для вдосконалення робочого середовища та політики реформ;

- наявності зворотнього зв'язку. Після завершення аналізу та розробки рекомендацій, керівництву необхідно публічно (наприклад, на загальних зборах) представити узагальнені висновки та повідомити про заплановані кроки для вирішення виявлених проблем. Це підвищить довіру персоналу до управлінських ініціатив.

Вважаємо, що запропонований механізм проведення опитування засуджених і персоналу колоній є інноваційним інструментом у публічному управлінні змінами системи пенітенціарної служби України.

Висновки до розділу 3

Сформовано проєктно-орієнтовані механізми забезпечення ефективного публічного управління змінами в пенітенціарній службі.

1. Доведено, що успіх впровадження змін у пенітенціарній системі на місцевому рівні критично залежить від людського капіталу, який працює в установі. Стратегічні рішення в управлінні цим капіталом є довгостроковими діями, що узгоджують кадрову політику з місією ресоціалізації.

2. Визначено, що процедура онбордингу (введення в посаду) є першим і найважливішим стратегічним рішенням в управлінні людським капіталом. Добре організований онбординг, структурований у чотири послідовні етапи (підготовчий, фундаментальний, професійна адаптація, оцінка та інтеграція), є інструментом, що формує у нових працівників правильне розуміння гуманістичних цінностей, прав людини та нової ресоціалізаційної парадигми, мінімізуючи плинність кадрів.

3. Встановлено ключову роль наставництва на етапі професійної адаптації. Призначення досвідченого, високомотивованого працівника як наставника забезпечує практичне застосування теоретичних знань та негайний зворотний зв'язок, сприяючи швидшій та якіснішій інтеграції новачка.

4. Підтверджено, що фінансова стійкість пенітенціарної системи та комплаєнс є взаємопов'язаними: забезпечення прозорого та законного використання ресурсів (комплаєнс) є передумовою безперебійного фінансування основних потреб засуджених (стійкість).

5. Визначено три ключові напрями забезпечення фінансової стійкості: 1) управління активами та інфраструктурою; 2) генерація власних доходів; 3) бюджетно-фінансовий контроль.

6. Сформовано систему механізмів комплаєнсу. Антикорупційний комплаєнс, а саме застосування ProZorro та управління конфліктом інтересів для мінімізації «відкатів» у закупівлях. Правовий та ЄСПЛ-комплаєнс, що передбачає впровадження самооцінки умов тримання для уникнення штрафів

ЄСПЛ, тісна співпраця з НПМ та навчання персоналу стандартам поведінки. Внутрішній аудит, а саме використання незалежної оцінки та електронного документообігу для підвищення прозорості фінансових потоків.

7. Запропоновано інноваційний інструмент публічного управління змінами в системі пенітенціарної служби, заснований на Хортонському ефекті. Його сутність полягає у визнанні того, що соціальні та психологічні фактори (увага, залученість, моральний дух) мають пріоритет над фізичними (каральними, економічними) у підвищенні ефективності.

8. Доведено, що практична реалізація Хортонського ефекту можлива через систематичне опитування двох ключових груп: 1) засуджених. Це прямий механізм залучення їх до оцінки якості послуг та визнання їхніх особистих потреб, що сприяє ефективній ресоціалізації та зменшує рецидив; 2) персоналу. Це механізм підвищення професійного авторитету та довіри, необхідний для подолання опору змінам.

9. Для забезпечення чесності та достовірності даних, розроблено детальні анкети та визначено особливості проведення опитування серед засуджених, які вимагають абсолютної анонімності, добровільності та відсутності персоналу під час збору даних.

10. Доведено, успіх реформи пенітенціарної системи досягається через узгоджені стратегічні рішення, які зміцнюють людський капітал (онбординг, наставництво), забезпечують фінансову доброчесність (стійкість, комплаєнс) та впроваджують інноваційні механізми управління (Хортонський ефект через опитування), орієнтовані на людину (працівника та засудженого).

ВИСНОВКИ

У процесі виконання магістерської роботи на тему: «Публічне управління змінами в системі пенітенціарної служби України» зроблено ряд висновків та рекомендацій.

1. Обґрунтовано, що публічне управління змінами в системі пенітенціарної служби України має, на відмінну, від бізнесу протилежну ціннісну основу, бо орієнтується на суспільний добробут, справедливість, прозорість. Зміни в системі пенітенціарної служби України є багатосторонніми, адже залежать від політики, законодавства та стейкхолдерів і стикаються з високим опором через бюрократичну інерцію та відчуття нестабільності посад.

2. На основі аналізу двох класичних моделей управління змінами К. Левіна («Розморожування-Перехід-Заморожування») та Дж. Коттера (8 кроків, орієнтованих на лідерство та короткострокові перемоги) запропоновано використати третю модель, яка комбінує дві перші та додає акцент на політичний мандат та волю, активне залучення стейкхолдерів та прозоре управління ризиками та підзвітність перед суспільством.

3. Встановлено, що публічне управління змінами в системі пенітенціарної служби обумовило взаємодію не лише Державної кримінально-виконавчої служби та Міністерства юстиції, але й органів пробації та інститутів громадянського суспільства. Ключова мета їх співпраці зосереджена на захисті суспільства через ресоціалізацію, а не просто на ізоляції і покаранні.

4. Показано чотирирівневу ієрархію управління пенітенціарної системи Мін'юст → ДКВС → Регіональні управління → Установи/Центри пробації і доведено, що складна структура вимагає виваженої координації та є джерелом потенційних управлінських ризиків.

5. Доведено, що правовою основою реформи є Стратегія реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року, яка затверджена

Розпорядження КМУ та є дорожньою картою змін. Аргументовано, що її прийняття було обумовлене критичним станом системи (зношеністю інфраструктури, недофінансуванням на рівні 47,78% від потреби) та необхідністю виконання євроінтеграційних зобов'язань (рішення ЄСПЛ). Проведений аналіз досягнень за ключовими показниками продуктивності та викликів реформи, свідчить про частковий успіх оптимізації (KPI 1). Розпочато процес оптимізації мережі (консервація 27 установ) та приватизації майна. Хоча перші аукціони відбулися, фактичні надходження коштів для модернізації відбуваються повільно, що створює фінансові ризики для подальших інвестицій. Значний успіх гуманізації (KPI 2). Створено та функціонує інститут пробації (досудова, наглядова, пенітенціарна), що є ключовим інструментом ресоціалізації та демонструє позитивні результати щодо зниження рецидиву. Відбулася зміна відомчої підпорядкованості з військової на цивільну (ДКВС підпорядкована Мін'юсту).

6. Виявлено існуючі проблеми у функціонуванні пенітенціарної служби України, а саме: 1) недостатня ефективність програм ресоціалізації та мотивації всередині установ; 2) відсутність дієвого механізму реінтеграції звільнених осіб (житло, працевлаштування); 3) невідповідність умов тримання (медичного та матеріально-технічного забезпечення) Європейським пенітенціарним правилам, що продовжує призводити до порушень прав.

7. Встановлена роль людського капіталу та культури та їх визначальна залежність у забезпеченні успіху реформ. Виявлено, що існує прямий конфлікт між новою ресоціалізаційною парадигмою та традиційною каральною ментальністю персоналу. Людський капітал пенітенціарної системи включає не лише знання (законодавство, безпека), але й цінності (гуманізм, законність) та мотивацію, які є визначальними для переходу до нових методів роботи.

8. Встановлено, що система пенітенціарної служби України перебуває в стані змін і стикається з низкою критичних внутрішніх і зовнішніх загроз (ризиків), які ставлять під загрозу її ефективність, фінансову стійкість та здатність виконувати завдання ресоціалізації. Ці ризики пов'язані з людським капіталом та внутрішніми процесами управління, як це було проілюстровано на прикладі ДУ «Катеринівська виправна колонія №46».

Характерною ознакою для діяльності персоналу колонії є інерція з боку значної частини атестованого персоналу з великим стажем, який звик до каральної парадигми і відображається на формальному ними виконання нових програм ресоціалізації. Спостерігається відтік кваліфікованих цивільних фахівців, зокрема психологів, через високий рівень стресу та негативний імідж системи. Наявна неефективна реалізація курсу змін на демілітаризацію, коли частка атестованого персоналу, відповідального за режим і нагляд, продовжує зростати, тоді як цивільна частина залишається незмінною.

Зафіксовано у колонії суттєве зростання кількості укладених договорів із засудженими (з 70 до 310 цивільно-правових та з 9 до 129 трудових за 2023–2024 рр.), що свідчить про інтенсивніше залучення до праці. Проте, низький рівень середньомісячної заробітної плати (2182,2 грн) не забезпечує набуття повноцінного страхового стажу та не є достатнім стимулом для їх реальної трудової реінтеграції.

Установа залишається критично залежною від державного бюджету (понад 90% фінансування). Доходи від виробничо-господарської діяльності (спецфонд) суттєво знизилися у 2024 році (до 1017,2 тис. грн. проти 2061,9 тис. грн. у 2023 р.), що обмежує внутрішні можливості для модернізації та фінансування програм.

9. У процесі дослідження встановлено, що установа активно взаємодіє з усіма ключовими стейкхолдерами: внутрішніми (персонал, Мін'юст), державними (Верховна Рада, суди), міжнародними (Рада Європи, донори) та громадськими (ЗМІ, НУО). Найбільш успішною є взаємодія з Міжнародними

стейкхолдерами, що підтверджується впровадженням нових корекційних програм, як-от «Шлях до Надії» для довічно засуджених, під патронатом Ради Європи.

10. Виявлено, що в установі використовуються інструменти стратегічної комунікації (веб-сайт, Facebook) для формування позитивного іміджу та ілюстрації успіхів ресоціалізації, зокрема через публікацію особистих історій (приклад бійця «Талісмана»), що є потужним механізмом впливу на суспільну думку.

11. Встановлено, що ключовим викликом комунікації є низька ефективність комунікації «згори-донизу» та системний опір змінам з боку частини персоналу, що вимагає постійного діалогу та впровадження більш ефективних мотиваційних пакетів. Проведення заходів для персоналу (як-от «Мобільна оптика») демонструє спроби реалізації мотиваційних пакетів, спрямованих на соціальний захист та охорону здоров'я працівників.

12. Доведено, що успіх публічного управління змінами в системі пенітенціарної служби України можливий лише за умови реалізації комплексного управлінського вектору, який об'єднує: а) гуманізацію кадрів через стратегічний онбординг та наставництво; б) зміцнення фінансово-правового фундаменту через комплаєнс; в) впровадження інноваційних інструментів залучення та зворотного зв'язку (Хортонський ефект).

Рекомендовано практичну реалізацію Хортонського принципу забезпечувати через систематичне проведення анонімних опитувань ключових стейкхолдерів – персоналу та засуджених. Це створить дієвий механізм двосторонньої комунікації, що є необхідною умовою ефективного публічного управління. Розроблена методологія та анкети дозволяють здійснювати тріангуляцію даних (зіставлення сприйняття персоналу та засуджених), що дає можливість керівництву на місцевому рівні виявляти приховані зони конфлікту, інерції та корупційних ризиків на основі об'єктивних показників.

Лише така інтегрована система публічного управління змінами в пенітенціарній службі зможе забезпечити необхідну легітимність, прозорість та здатність системи виконувати свою місію захисту суспільства через ресоціалізацію в довгостроковій перспективі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

Нормативно-правові акти та офіційні документи:

1. Стратегія реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року та Операційний план її реалізації у 2022—2024 роках : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2022 № 1153-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1153-2022-%D1%80#Text> (дата звернення: 19.11.2025).

2. Про пробацію. Закон України від 05.02.2015 № 160-VIII. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-viii>

Книги, монографії та дисертації:

3. Бодюл, Є. М. Правові та організаційні засади виконання покарання в кримінально- виконавчих установах відкритого типу : дис. канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2005. 235 с.

4. Коттер, Дж. П. Leading Change. Boston : Harvard Business School Press, 1996. 208 р.

5. Пенітенціарна ресоціалізація засуджених до позбавлення волі на певний строк : монографія / Ю. П. Свинаренко, О. О. Шкута. Одеса : Юридика, 2025. 186 с.

6. Пташинський, О. Правові проблеми реформування пенітенціарної системи в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.08 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2001. 185 с.

7. Шкута, О. О. Пенітенціарна система України: теоретико-прикладна модель : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 366 с.

Статті із збірників та журналів:

8. Авербух, Г. М., Сухорукова, А. Л. Шляхи підвищення ефективності та дієвості механізмів управління персоналом публічної служби в контексті європейської інтеграції. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2022. № 3. С. 150–162.

9. Білак, Н. І. Пенітенціарна система в Україні: інституційна складова. *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 709–714.
10. Білак, Н. І. Суб'єкти забезпечення функціонування пенітенціарної служби в Україні: компетенційний підхід. *Право і суспільство*. 2023. № 2. С. 499–502.
11. Білак, Н. І. Теоретико-правові засади формування національної моделі пенітенціарної служби. *Право і суспільство*. 2023. № 3. С. 605–609.
12. Богатирьов А. Адміністративно-правові, кримінально-правові, кримінологічні та кримінально-виконавчі аспекти запобігання і протидії правопорушенням. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2023. №3. С. 196-201.
13. Майстренко, К. М. Комунікації у діяльності органів публічної влади. *Публічне урядування*. 2022. № 1 (29). С. 93–98.
14. Назаренко, О., Базика, С., Штирьов, О. Управління змінами як важлива антикризова компонента розвитку публічного управління. *Публічне урядування*. 2024. № 2 (31). С. 15–25.
15. Pinco, O., Salanta, I. I., Beleiu, I. N., Crisan, E. L. The onboarding process: A review. *Vilakshan-XIMB Journal of Management*. 2025. Vol. 22, no. 1. P. 2–13.
16. Радов, Г. Доктринальна модель Закону «Про пенітенціарну систему України». *Проблеми пенітенціарної теорії і практики*. 1997. № 2. С. 11–52.
17. Свірець, В. В. До питання про інституціональне реформування пенітенціарної системи. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1, т. 5. С. 167–174.
18. Сурай, І. Публічна служба України: інституціональний підхід. *Науковий вісник: державне управління*. 2021. № 2 (8). С. 111–132.
19. «Frontiers in Group Dynamics: Concept, Method and Reality in Social Science; Social Equilibria and Social Change». *Human Relations*. 1947. Vol. 1, no. 1. P. 5–41.

Електронні ресурси:

20. Державна пенітенціарна служба України. URL: <https://surl.li/tijkap> (дата звернення: 19.11.2025).

21. Інформація про діяльність ДУ «Катеринівська виправна колонія 46» [Електронний ресурс]. URL: <https://www.facebook.com/Katerynivskavk46/> (дата звернення: 19.11.2025).

22. Пенітенціарна реформа: деякі аналітичні нотатки та рекомендації / Д. Ягунов. URL: <http://www.yagunov.in.ua/?p=527> (дата звернення: 19.11.2025).

23. [Новини] / ДКВС. URL: <https://kvs.gov.ua/news> (дата звернення: 19.11.2025).