



FAIR AND EFFECTIVE CRIMINAL JUSTICE

Amman | Bishkek | Kampala | London | Nur-Sultan | Tbilisi | The Hague



Влияние COVID-19 на органы и клиентов пробации в Кыргызстане

Penal Reform International (Международная тюремная реформа) выражает благодарность Евгении Ли за вклад в исследовательскую деятельность в Кыргызстане и подготовку этого отчета. Мы также хотели бы выразить признательность за участие в исследовании представителям службы пробации Кыргызстана, Верховного суда и судебных органов, а также местного гражданского общества.

Данный отчет был составлен при финансовой поддержке Международного уголовного и пенитенциарного фонда (IPPF) в рамках проекта «Устранение пробелов в реализации и управлении альтернативных мер тюремному заключению и поддержке после освобождения во время глобальной пандемии COVID-19». Проект получил финансирование IPPF в поддержку цели Фонда по обеспечению справедливой и эффективной системы уголовного правосудия в борьбе с воздействием COVID-19 на правонарушителей, которые отбывают наказание в местах заключения или к которым применены альтернативные меры.



Отчет Penal Reform International

Контактное лицо в PRI:

Таня Деянова, координатор проекта «Альтернативы тюремному заключению в Европе»
tdejanova@penalreform.org

пр. Манаса 41а, офис 13, 8 этаж, г. Бишкек, Кыргызская Республика, 720001
pricaadmin@penalreform.org

Twitter: @penalReformInt
Facebook: @penalreforminternational
@penalreformCA
www.penalreform.org

Впервые опубликован в январе 2022
© Penal Reform International 2022

Обложка: Департамент Пробации при Министерстве юстиции Кыргызской Республики, г. Бишкек, фотография с сайта Правительства Кыргызской Республики

Содержание

Сокращения.....	4
Введение	5
Методология исследования.....	6
Этап 1. Кабинетное исследование	6
Этап 2. Глубинные интервью	7
Список опрошенных респондентов:	7
Ограничения	8
Краткое описание и история становления системы пробации в Кыргызстане	9
Общая ситуация с пробацией в Кыргызстане.....	13
Задачи Департамента пробации	13
Влияние COVID-19 на работу Департамента пробации.....	15
Работа Департамента пробации во время пандемии COVID-19	15
Меры, принятые органами пробации в ответ на пандемию COVID-19	17
Влияние COVID-19 на сотрудников службы пробации.....	18
Влияние COVID-19 на уязвимые группы населения и клиентов пробации.....	20
Влияние COVID-19 на уязвимые группы населения в Кыргызстане.....	20
Влияние пандемии на клиентов пробации	21
Влияние COVID-19 на процессы освобождения и услуги после освобождения.....	26
Заключение	27
Извлеченные уроки и рекомендации.....	31

Сокращения

ВОЗ - Всемирная организация здравоохранения

ВПП - Всемирная продовольственная программа

ГИ – глубинное интервью

ГСИН – Государственная служба исполнения наказаний

ГЧП - государственно-частное партнерство

НПО - неправительственная организация

НСК - Национальный статистический комитет

СИЗ - средства индивидуальной защиты

ЦГСЭН – Центр государственного санитарно-эпидемиологического надзора

COVID-19- Коронавирусная инфекция 2019 года (или ассоциированный вирус SARS-CoV-2)

PRI – Penal Reform International (Международная тюремная реформа)

Введение

В январе 2020 года Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) объявила вспышку COVID-19 (SARS-CoV-2) в 2019 году в Ухане, Китай, чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение. После того как в марте 2020 года вирус достиг масштабов пандемии, правительства большинства стран начали принимать меры по сдерживанию распространения инфекции среди своих граждан. В Кыргызстане общее число заболевших, по официальным данным, составило 144 958 (на 18 июля 2021 года), а число умерших - 2 143. С 22 марта 2020 года на территории Кыргызской Республики введен режим чрезвычайной ситуации.

В связи с объявлением ВОЗ пандемии и выявлением случаев заражения коронавирусом на территории Кыргызской Республики Премьер-министр Мухаммедкалый Абылгазиев подписал соответствующее постановление в целях обеспечения безопасности населения и принятия оперативных мер по недопущению массового заболевания населения. В ответ на распространение COVID-19 Правительство КР ввело следующие ограничения:

- Запрет на въезд иностранных граждан с 17 марта 2020 года;
- Закрытие развлекательных заведений, школ и вузов;
- Отмена международных рейсов в / из аэропортов Оша и Бишкека;
- Введение чрезвычайной ситуации с 22 марта 2020 г.;
- Ограничения передвижения граждан по городу, кроме выходов в магазин, аптеки и медицинские учреждения;
- Введение комендантского часа;
- Установка блокпостов в каждом районе и городе;
- Закрытие всех объектов, кроме продуктовых магазинов, продуктовых рынков, аптек и медицинских учреждений.

Предпринятые Правительством КР меры, привели к тому, что организации, существующие в стране, перешли в режим работы онлайн. При этом сферы деятельности, которые подразумевали личный контакт или не смогли среагировать на принятые меры безопасности, были вынуждены приостановить работу, что привело к росту безработицы в стране. Закрытие границ и переход на режим карантина также оказали сильное экономическое влияние на Кыргызстан и благосостояние граждан по причине резкого оттока мигрантов обратно в Кыргызстан. Согласно исследованию Национального статистического комитета (НСК), хотя бы один член семьи в около 22% домохозяйств в Кыргызстане лишился заработка. Экономический кризис и рост безработицы в стране не могли не оказать влияния на такую уязвимую группу, как клиенты пробации, в которую, в том числе, входят освобожденные условно-досрочно. По данным исследования, проведенного Департаментом пробации Кыргызстана в 2020 году, клиенты пробации в основном представлены молодыми людьми из уязвимых групп, нуждающимися в комплексной поддержке и доступе к гарантированным социальным услугам - реабилитационным, образовательным и медицинским - а также содействию в трудоустройстве и получении пособия по безработице. Однако большинство клиентов пробации не подпадают под категории, определенные законодательством Кыргызской Республики как имеющие право на получение комплексной поддержки, что повышает риск рецидивов и усугубляет проблему доступа клиентов пробации к поддержке изменения

поведения и ресоциализации не только во время пандемии COVID-19, но и в любое другое время.¹

По данным Международного центра пенитенциарных исследований (ICPS) за 2017 год, Кыргызстан занял 87-е место в мировом рейтинге по количеству заключенных - 167 заключенных на 100 000 человек. В 2019 году этот показатель снизился до 161 заключенного на 100 000 человек. Это могло быть в значительной степени обусловлено принятием Закона «О пробации» в начале 2019 года и последующим снижением численности заключенных². При этом до 40% лиц после освобождения из мест заключения продолжают совершать преступления. Примечательно, что 70% из них совершили преступления против собственности, что, вероятно, является следствием безработицы, низкого уровня жизни, отсутствия социальных связей, образования, трудовых навыков, правовых знаний и слабой социальной адаптации после освобождения.

Несмотря на то, что карантинные меры имели большое значение для здравоохранения, они отрицательно сказались на экономической стабильности и социальной ситуации в стране. Более того, несмотря на категоричность принятых мер, они не смогли предотвратить углубление кризиса в связи с последовавшим всплеском заболеваемости и ростом смертности от COVID-19. В результате изменений в работе и предоставлении услуг, а также многочисленных не связанных с лишением свободы проблем, с которыми столкнулись лица, отбывающие наказания, система пробации и ее специалисты стали одним из наиболее пострадавших государственных институтов. Более того, клиенты пробации, будучи уязвимой группой, не являются приоритетной для правительства в связи с нехваткой человеческих и финансовых ресурсов.

Настоящее исследование представляет собой попытку изучить влияние продолжающейся пандемии на недавно созданную систему пробации Кыргызстана. Оно также направлено на изучение проблем, с которыми сталкиваются специалисты в системе пробации в условиях COVID-19, механизмов преодоления этих проблем, а также влияния пандемии на клиентов пробации. В частности, в исследовании будут рассмотрены способы адаптации органов и специалистов пробации к условиям, которые были вызваны COVID-19 и в ответ на него, а также эффективность такой адаптации.

Методология исследования

При сборе данных, включающих ряд первичных и вторичных источников, использовался смешанный метод. Сбор данных осуществлялся посредством кабинетного исследования, анализа документов и глубинных интервью (ГИ) с целевыми группами (клиентами, судьями и сотрудниками Департамента пробации). В совокупности эти методы сбора данных позволили: (a) собрать достоверные эмпирические данные и факты, (b) рассмотреть мнения и опыт клиентов и сотрудников служб пробации, (c) определить основные выводы и сделать достоверные заключения, и (d) выработать общие рекомендации по улучшению ситуации.

Этап 1. Кабинетное исследование

Основной целью кабинетного исследования был анализ официальных статистических данных, а также соответствующих исследований из открытых источников. Кабинетный

¹ Исследование по определению нужд клиентов пробации, Департамент пробации Кыргызской Республики, 2020 г.

² <https://www.prisonstudies.org/country/kyrgyzstan>

анализ включал обзор научных статей и новостных материалов за 2020 и 2021 годы по темам, имеющим отношение к исследованию в Кыргызстане, включая численность заключенных, законодательную базу в области пробации, судебную систему и влияние COVID-19 на меньшинства и уязвимые группы. В рамках кабинетного анализа с целью получения понимания контекста исследования также были изучены документы проекта.

В качестве вводной информации анализ также включал подробное изучение текущей ситуации в системе пробации Кыргызстана и ее клиентов на основе данных официального сайта Департамента пробации. Кабинетный анализ помог лучше понять контекст страны и обрисовать общую ситуацию с пробацией в Кыргызстане.

Кабинетное исследование с сотрудниками служб пробации и другими заинтересованными сторонами позволило проанализировать, каким образом Департамент пробации и его клиенты смогли адаптироваться к ситуации с COVID-19, а также какие меры были приняты для снижения риска передачи вируса как среди клиентов, так и среди сотрудников.

Этап 2. Глубинные интервью

Глубинные интервью были проведены с 14 лицами, включая клиентов пробации, сотрудников Департамента пробации и других заинтересованных сторон; все они были осведомлены о ситуации или имели опыт, связанный с применением наказаний, не связанных с лишением свободы, во время пандемии COVID-19. Было разработано общее руководство по проведению интервью, которое затем было адаптировано для опроса различных заинтересованных сторон в зависимости от их деятельности. Интервью были проведены в период с 15 июля по 5 августа 2021 года в Бишкеке, Кыргызстан.

Всего для проведения исследования были рекрутированы 23 человека, из которых 14 согласились дать интервью. Из девяти человек, которые не были опрошены, трое были представителями НПО (которые не смогли принять участие по причине того, что они были закрыты во время пандемии и необходимая информация была недоступна), четверо были клиентами пробации (которые не захотели принять участие в интервью, так как оно касалось слишком деликатной для них темы) и два сотрудника пробации, которые были заняты в период проведения интервью.

Каждое интервью длилось от 20 минут до 1,5 часов. Интервью проводились либо лично, либо по видеосвязи, в зависимости от предпочтений респондента. Из-за карантина и требований социального дистанцирования большая часть интервью была проведена онлайн. Все интервью были записаны (с согласия респондента) и затем расшифрованы, а наиболее яркие и значимые выводы приведены в виде цитат в данном отчете.

Список опрошенных респондентов:

НАЗВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ	КОЛИЧЕСТВО ПРОВЕДЕННЫХ ИНТЕРВЬЮ
Верховный суд Кыргызской Республики	2 интервью
Районный суд г. Бишкек	1 интервью
Департамент пробации при Министерстве юстиции	2 интервью

Территориальное подразделение Департамента пробации по Ошской области	1 интервью
Территориальное подразделение Департамента пробации по Джалал-Абадской области	1 интервью
Территориальное подразделение Департамента пробации по Иссык-Кульской области	1 интервью
Территориальное подразделение Департамента пробации по Нарынской области	1 интервью
Общественный фонд «Спектр»	1 интервью
Клиенты органов пробации	4 интервью

Список соответствующих заинтересованных сторон для проведения интервью был составлен при поддержке представителей службы пробации. Большинство контактов с респондентами, включая клиентов пробации, были установлены через PRI и ее сеть контактов или путем рекрута методом «снежного кома» после интервью с сотрудниками органов пробации. Все респонденты, участвовавшие в интервью, дали информированное согласие и делились своими мнениями, понимая, как будут использованы их слова. В рамках процедуры получения согласия в начале интервью потенциальные участники были проинформированы о 1) целях исследования и его независимости от службы пробации; 2) предполагаемом использовании информации, собранной в ходе исследования, и 3) добровольном характере их участия. Участников также уведомили о гарантиях конфиденциальности и неприкосновенности частной жизни, хранении и обработки их ответов в соответствии с требованиями конфиденциальности и наличии доступа к идентификационной информации только у исследователей. Запись интервью осуществлялась только с согласия участников. Исследователи гарантировали, что ответы и все полученные данные будут опубликованы в обобщенном виде без указания имен участников. Участники могли задать любые вопросы, касающиеся проекта и их участия, и были проинформированы о своем праве в любой момент полностью или частично отказаться от своих ответов.

Ограничения

В связи с тем, что не удалось провести интервью с представителями всех подразделений службы пробации в Кыргызстане (в силу отсутствия представительств в Таласской и Баткенской областях), полученные результаты не могут быть экстраполированы на весь Кыргызстан. Однако, поскольку были опрошены сотрудники органов пробации из пяти регионов, данный отчет в значительной степени отражает ситуацию по всему Кыргызстану. Кроме того, несмотря на ограничения в виде количества участников и метода рекрута участников, результаты полевой работы не имеют существенных противоречий и подкреплены информацией из открытых источников, что указывает на репрезентативность выводов. Анализ представляет собой интерпретацию PRI, основанную на собранных данных и взглядах опрошенных лиц. Выводы и рекомендации данного исследования отражают предложения респондентов, а также данные кабинетного анализа в национальном и более широком контексте международных стандартов надлежащей практики.

Краткое описание и история становления системы пробации в Кыргызстане

Рост численности заключенных по всему миру ложится огромным финансовым и временным бременем на правительства многих стран.³ Существует понимание того, что тюремное заключение не позволяет достичь ряда целей, обозначенных в докладе ООН от 2012 года «Меры, связанные и не связанные с тюремным заключением», и оказывает вредное воздействие как на нарушителей закона, так и на их семьи, влияя на общество в целом. Факты свидетельствуют о том, что тюрьмы часто не оказывают исправительного или реабилитационного эффекта, вместо этого подталкивая освобожденных к рецидивам.⁴ В результате освобожденные часто снова оказываются в исправительных учреждениях, что приводит к переполненности тюрем и подрывает безопасность в стране. Реформа пенитенциарной системы основана на принципах гуманности и изменениях в политике уголовного правосудия государства и конкретно пенитенциарной системы. Усилия по реформированию системы подкрепляются внедрением международных стандартов в пенитенциарную систему. В целом цель внедрения альтернатив тюремному заключению заключается не только в решении проблемы переполненности тюрем, но и отражает фундаментальные изменения в отношении к преступности, осужденным за уголовные преступления и их месту в обществе, смещая акцент пенитенциарной деятельности с наказания и изоляции на восстановительное правосудие и реинтеграцию. Оказание соответствующей поддержки как во время, так и после отбывания наказания дает уязвимым членам общества больше возможностей не совершать преступлений снова. Таким образом, эти меры способны обеспечить более эффективную и устойчивую защиту общества, чем длительное тюремное заключение.

Впервые необходимость формирования национальной службы пробации в Кыргызстане была отражена в *Концепции реформирования пенитенциарной системы и Национальной программе реформирования пенитенциарной системы до 2010 года*, утвержденной Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 9 декабря 2002 года № 833⁵. Спустя 10 лет был издан Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию правосудия в Кыргызской Республике» от 8 августа 2012 года, определяющий гуманизацию правосудия одним из основных направлений реформирования пенитенциарной системы. После выхода этого указа в Кыргызстане была начата судебно-правовая реформа, в результате которой были разработаны следующие документы:

- Уголовный кодекс Кыргызской Республики;⁶
- Кодекс Кыргызской Республики о проступках;⁷
- Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях;⁸

³ Международная тюремная реформа, (2021). Глобальные тренды в тюремной системе, 2021 г.:

<https://www.penalreform.org/global-prison-trends-2021/>

⁴ Доклад Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности по мерам, связанным и не связанным с тюремным заключением, 2012 г.. Версия на русском языке доступна по ссылке: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/V1802305 - R.pdf>

⁵ Концепция реформирования пенитенциарной системы Кыргызской Республики на период до 2010 г. Доступна по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/49500>

⁶ Министерство юстиции Кыргызской Республики: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111527>

⁷ Министерство юстиции Кыргызской Республики: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111565>

⁸ Министерство юстиции Кыргызской Республики: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111570>

- Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики;⁹
- Уголовно-исполнительный кодекс Кыргызской Республики;¹⁰
- Законы Кыргызской Республики «О пробации»¹¹ and ««Об основах амнистии и порядке ее применения»¹², и;
- Закон «О гарантированной государством юридической помощи».¹³

В августе 2018 года состоялась совместная встреча экспертной рабочей группы по мониторингу мероприятий судебно-правовой реформы и руководства Государственной службы исполнения наказаний (ГСИН) при Правительстве Кыргызской Республики. Была подготовлена дорожная карта организации службы пробации в стране и обсуждены механизмы организации и введения в действие института пробации. Правовую основу пробации составили:

- Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом 27 июня 2010г.);
- Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики (в редакции Закона Кыргызской Республики от 2 февраля 2017 года № 20);
- Уголовный кодекс Кыргызской Республики (в редакции Закона Кыргызской Республики от 2 февраля 2017 года № 19);
- Закон Кыргызской Республики «О пробации» от 24 февраля 2017 г. № 34;
- Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе»;
- Международные договора, участницей которых является Кыргызская Республика;
- Постановления Правительства КР «О вопросах создания органа пробации в Кыргызской Республике» от 31 декабря 2018 года № 666.¹⁴

В ходе этого процесса страна начала признавать, что система пробации или альтернативы тюремному заключению являются важным механизмом не только потому, что она позволяет снизить количество рецидивов, но и потому, что вовлекает клиентов пробации в общественно-полезную деятельность, поддерживает их усилия по изменению своего поведения и способствует получению доступа к таким ресурсам, как медицинская помощь, образование, восстановление документов и т.д., что, в свою очередь, повышает эффективность ресоциализации.

В 2017 году был принят Закон Кыргызской Республики «О пробации», который вступил в силу в 2019 году. Согласно закону, целью пробации является обеспечение безопасности общества и государства, создание условий для исправления и ресоциализации клиентов пробации, а также предупреждение совершения ими новых правонарушений. После вступления закона в силу 1 января 2019 года, исполнение функций института пробации до создания уполномоченного органа было возложено на ГСИН при Правительстве Кыргызской Республики. С 1 сентября 2019 года институт пробации был передан в ведение Министерства юстиции Кыргызской Республики. На основании Постановлений

⁹ Министерство юстиции Кыргызской Республики: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111530>

¹⁰ Министерство юстиции Кыргызской Республики: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111528>

¹¹ Министерство юстиции Кыргызской Республики: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111517>

¹² Министерство юстиции Кыргызской Республики: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111514?cl=ru-ru>

¹³ Министерство юстиции Кыргызской Республики: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111480?cl=ru-ru>

¹⁴ https://www.probation.gov.ua/?page_id=9255

Правительства № 666 и № 400 при Министерстве юстиции Кыргызской Республики был создан Департамент пробации.¹⁵

При внесении изменений в законодательство с целью включения в него более широкого спектра мер, не связанных с лишением свободы, необходимо стремиться к тому, чтобы такие изменения привели к сокращению числа случаев тюремного заключения и правонарушений, наказуемых лишением свободы, что позволит избежать так называемого эффекта «расширения сети социального контроля».¹⁶ Для эффективного применения альтернативных мер необходимо четко понимать роль судебной власти в системе пробации, а также роль, которую может играть пробация в обосновании решений о назначении наказания. Во многих странах альтернативные меры не применяются, как того предписывает закон, по причине неуверенности судей в исполнении государственных санкций и мер взыскания и нескоординированные действия данных органов.

Для более глубокого понимания уровня развития системы пробации в Кыргызстане и ее взаимосвязи с судебной системой для достижения целей данного проекта были проведены интервью с судьями Верховного суда и районного суда г. Бишкек. По данным интервью, судьи связывают ключевые недочеты системы с упущением при разработке Закона «О пробации» и его толкованием в различных регионах. По словам судей, Закон «О пробации» гласит, что окончательное решение при вынесении приговора остается за судьями, однако в некоторых регионах судьи, отталкиваясь от своего толкования, используют пробационные доклады для вынесения приговора. Опрошенные судьи сталкивались со случаями, когда противоречивые толкования закона приводили к неоднозначному пониманию роли пробационного доклада: в некоторых ситуациях рекомендации органа пробации вообще не учитывались, в других - судьи принимали их как обязательные, несмотря на то что они должны были рассматриваться только как один из факторов при определении наиболее подходящей меры наказания. По мнению опрошенных судей, эта проблема возникает непосредственно из-за отсутствия ясности в регулировании роли службы пробации при вынесении приговора во всех регионах.

«Некоторые неточности в Уголовном Кодексе вызывают такие проблемы... как встают вопросы, например, в районных судах, зависит ли судья от пробационного доклада или нет. Пробационный орган должен быть одним из органов исполнения наказания, но пошел по другому пути. Мне кажется неправильными сейчас подачи апелляций о применении или не применении пробационного надзора, все-таки это (установление меры наказаний) должно оставаться полномочиями судей... Для этого необходимо разграничить полномочия судей и пробационного органа».

Судья Верховного суда Кыргызской Республики

Также судьи отметили негативные последствия упразднения нескольких органов и возложение их полномочий на орган пробации для расширения возможностей применения альтернативных мер наказания. Ранее действовали более широкие основания для освобождения от наказания, однако в действующем Уголовном кодексе они не

¹⁵ <https://probation.gov.kg/ru/o-departamente/istoriya-sozdaniya-probaczii.html>

¹⁶ Penal Reform International (2016). On probation: models of good practice for alternatives to prison. <https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2016/12/Probation-model-report-final-2016.pdf>

предусмотрены, что накладывает ограничения на решения судей о назначении наказания при смягчающих обстоятельствах.

«Институт пробации заменил собой институт условного осуждения, прекращение дела за примирением сторон, институт назначения наказаний ниже низшего предела или перехода к другому более мягкому наказанию, и отсрочку отбывания наказания лиц, имеющих малолетних детей до 14 лет... То есть, вместо четырех больших институтов, появился один, что не способствует уменьшению тюремного населения, поскольку пробация применима только к менее тяжким преступлениям... На мой взгляд, это недоработки действующего Уголовного Кодекса».

Судья Верховного суда Кыргызской Республики

На основании этих интервью можно отметить, что, несмотря на создание института пробации и последующие изменения в законодательстве Кыргызской Республики, все еще имеются значительные пробелы. В новой редакции Уголовного кодекса Кыргызской Республики, ожидающей принятия, предпринята попытка устранить эти пробелы следующим образом.

Суд при назначении наказания в виде лишения свободы на срок до десяти лет, учитывая тяжесть преступления, личности виновного, его [как в оригинале] согласие на применение пробационного надзора, а также другие обстоятельства дела, приходит к выводу о возможности исправления осужденного без отбывания наказания, может принять решение об освобождении его от отбывания наказания с применением пробационного надзора (пробации), который является принудительно-поощрительной мерой уголовно-правового воздействия.¹⁷

Таким образом, судам будет предоставлена более широкая свобода усмотрения при использовании пробационного надзора в качестве альтернативы тюремному заключению даже в тех случаях, когда тяжесть совершенного преступления могла бы оправдать назначение длительного тюремного срока. В настоящее время рассматривается проект Уголовного кодекса, который также может более четко определить права и обязанности службы пробации в соответствии с новой расширенной сферой применения пробационного надзора. Уже внесенные в Уголовный кодекс поправки не учитывают неизбежные последствия более широкого применения мер наказания, не связанных с лишением свободы, для службы пробации с точки зрения как рабочей нагрузки, так и особых потребностей клиентов, находящихся под пробационным надзором.¹⁸

¹⁷ <http://www.kenesh.kg/ru/committee/article/9/3650/show/proekt-ugolovnogo-kodeksa-kirgizskoy-respubliki>

¹⁸ <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112267>

Общая ситуация с пробацией в Кыргызстане

На сегодняшний день на учете в органе пробации состоят 5 045 клиентов, в том числе 4 181 клиент досудебной пробации, 1 109 клиентов пенитенциарной пробации и 105 клиентов ювенальной пробации.¹⁹ Расхождение в цифрах объясняется тем, что один клиент пробации может относиться к нескольким категориям (например, лицо может быть одновременно клиентом ювенальной и пенитенциарной или досудебной пробации). Стоит также отметить наложение функций досудебной и пенитенциарной пробации в Кыргызстане во время заполнения досудебных докладов, до освобождения клиента пробации из тюрьмы.²⁰

Задачи Департамента пробации

Согласно информации, предоставленной на официальном сайте Департамента пробации и опрошенными представителями пробации, специалисты (т.е. сотрудники) службы пробации составляют индивидуальные программы по оказанию социальной и юридической помощи клиентам. В зависимости от потребностей клиента пробации составляется план действий. Ниже перечислены возможные услуги и виды поддержки на послесудебной стадии (услуги досудебной пробации перечислены в сносках²¹).

Послесудебные меры пробации:

- Мониторинг и надзор за клиентами пробации в соответствии с требованиями приговора и уголовным законодательством;
- Оказание социальной, юридической и психологической помощи;
- Помощь в поиске и сохранении работы;
- Поддержка позитивного изменения поведения;
- Поддержка в формировании положительных психологических установок для занятия систематической трудовой деятельностью;
- Оказание помощи в получении образования и профессии;
- Содействие в получении необходимых документов для регистрации по месту пребывания или месту жительства;
- Содействие в получении медицинских, социальных услуг, пенсионного обеспечения;
- Привлечение общественности к оказанию исправительных услуг и исправительных мер общественного воздействия;
- Восстановление и формирование социально полезных связей.

¹⁹ Результаты опроса по определению нужд клиентов пробации и клиентов ювенальной пробации, Департамент пробации, 2020 г. Доступны на русском языке по ссылке::

<https://probation.gov.kg/ru/gossoczakaz/667.html>

²⁰ Министерство юстиции Кыргызской Республики. Закон «О пробации» Кыргызской Республики:

<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111517>

²¹ Услуги досудебной пробации - не являющиеся предметом данного исследования - включают:

- Проведение социального исследования лиц на досудебной стадии уголовного процесса с целью подготовки пробационного доклада по обвиняемому;
- Помощь в проведении процедур примирения клиента пробации с потерпевшим;
- Оказание социально-правовой и психологической помощи клиентам пробации;
- Юридические консультации и квалифицированная юридическая помощь;
- Помощь в восстановлении утраченных прав и документов.

По данным Департамента пробации при социальном сопровождении клиентов пробации и клиентов ювенальной пробации специалисты органа пробации сталкиваются со следующим проблемами:

- отсутствие реабилитационных центров, в том числе временного жилья для клиентов пробации без определенного места жительства;
- проблемы с трудоустройством в связи с наличием судимости и отсутствием профессионального образования;
- отсутствие документов у клиентов (удостоверяющих личность, дипломов, аттестатов);
- отсутствие долгосрочной психологической реабилитации;
- трудности в получении бесплатных медицинских услуг;
- отсутствие ресурсов для привлечения специалистов медиации.

Всего за 2020 год Департамент пробации составил 1 674 индивидуальных программ по оказанию социально-правовой помощи, а также ресоциализации и реабилитации клиентов пробации. Однако, по данным настоящего исследования, в некоторых случаях индивидуальные программы не выполняются в полном соответствии с Законом, и практическая осуществимость таких программ ограничена отсутствием эффективного межведомственного взаимодействия между государственными органами. Частично такую неэффективность и пробелы можно объяснить тем, что Департамент пробации является совершенно новым учреждением, которому самому необходимо время для принятия новых обязанностей и систем работы. Кроме того, большой период в создании и развитии Департамента пришелся на период пандемии в Кыргызстане, что уже создало и продолжает создавать ограничения.

Согласно проведенному в 2020 году исследованию Департамента пробации, около 78% сотрудников территориальных подразделений Департамента пробации отметили, что для эффективной реабилитации и ресоциализации клиентов пробации необходимо налаживание межведомственного взаимодействия между государственными органами. Также, в качестве важного и необходимого условия для повышения эффективности поддержки реабилитации клиентов пробации сотрудники отметили сотрудничество с неправительственными организациями и благотворительными фондами. Организации гражданского сектора более ответственны и лояльны по отношению к органам пробации, чем к другим государственным ведомствам (например, судебным органам, административным органам и т.д.), и часто оказывают содействие в создании базы данных уязвимых клиентов пробации. Благодаря использованию базы данных можно обеспечить своевременную поддержку уязвимым клиентам и, следовательно, более успешную и эффективную социализацию клиентов пробации и предотвращение возможных нарушений из-за нехватки ресурсов. Респонденты из службы пробации также отметили важность сотрудничества с местными властями и владельцами бизнеса, чтобы помочь клиентам ресоциализироваться и получить поддержку от местных сообществ. Клиенты пробации могут быть трудоустроены местными представителями бизнес-сектора, тем самым выполняя ключевой компонент успешной реабилитации. Исследование службы пробации также показало, что ограниченные человеческие ресурсы органов пробации в сочетании с большим количеством текущих задач и крайне бюрократическими процедурами усложняют, задерживают или увеличивают срок предоставления социальной и юридической помощи клиентам; этот факт был подтвержден и данными текущего исследования.

«Поскольку работы много, мы не успеваем вести основную деятельность (психологическую помощь). Из-за нехватки кадров. На сегодняшний день у нашего офиса 60 клиентов пробации [на двоих сотрудников]. Кроме того, работа с пенитенциарной пробацией и досудебными докладами. Стараемся, но еле как успеваем».

Представитель территориального подразделения Департамента пробации

Влияние COVID-19 на работу Департамента пробации

Работа Департамента пробации во время пандемии COVID-19

В ответ на пандемию COVID-19 подразделения Департамента пробации по всему региону перевели своих сотрудников на «удаленный режим работы», о чем речь пойдет в этом разделе. Соответствующий приказ Центрального аппарата Департамента пробации включал требования по соблюдению санитарно-карантинных мер, а также по обеспечению подразделений пробации необходимыми средствами защиты (СИЗ). Все опрошенные представители служб пробации из пяти областей Кыргызстана отметили, что период, в течение которого подразумевалась полностью удаленная работа, продлился с марта по май 2020 года, во время действия строгих карантинных мер в Кыргызстане.

Представитель Департамента пробации в Бишкеке отметил, что сотрудники службы пробационного надзора начали подготовку к переходу на предоставление услуг в онлайн-формате еще до начала пандемии, в сентябре 2019 года, но на тот момент система находилась только на стадии обсуждения. Таким образом, компьютеризированная система общего документооборота была запущена только в августе 2020 года и с января 2021 года вступила в пилотную фазу. Как отмечают сотрудники службы пробации в регионах, переход от бумажных документов к электронной базе данных все еще продолжается. Данный фактор несколько осложнил работу сотрудников из-за необходимости дублирования отчетности в письменном и онлайн формате. Сотрудники отмечают, что если в течение двух лет эта система будет полностью налажена, это поможет облегчить их дальнейшую работу, в том числе в случае повторного введения карантина.

«Реализовали в декабре 2020 года и являемся по сути единственным госорганом, который смог интегрироваться в систему государственных услуг. Мы уже перевели в данную программу досудебную, исполнительную и пенитенциарную пробацию. Сейчас переводим постпенитенциарную. Данная программа сейчас работает в пилотном режиме по всей Республике».

*Представитель Департамента пробации
при Министерстве Юстиции Кыргызской Республики*

Несмотря на правительственные меры, ограничивающие передвижение и призывающие к переходу на удаленную работу, сотрудники службы пробации были вынуждены выходить в офис на протяжении всей пандемии. Имеющаяся инфраструктура и условия работы не позволяли вести необходимую работу на дому. Причиной такого несоответствия, как отметили опрошенные сотрудники, была невозможность работы с личными делами клиентов пробации на дому ввиду требований о сохранении конфиденциальности и большого объема данных.

«Мы работали формально на удаленке, но при этом мы приходили на работу из дома. Не могли работать онлайн (из дома), потому что мы не могли взять личные дела клиентов с собой. Они ведь всегда должны быть на рабочем месте».

Представитель территориального подразделения Департамента пробации

В целях ограничения распространения COVID-19 сотрудники службы пробации соблюдали график посещения офиса, работая посменно, не более двух человек в офисе одновременно. В связи с прекращением работы общественного транспорта и ограничением на вождение по всей республике сотрудникам стало сложнее добираться до работы. Сотрудники службы пробации добирались до места работы пешком или на попутных машинах. В соответствии с рекомендациями правительства, сотрудникам службы пробации были выданы средства индивидуальной защиты, а Государственная служба санитарно-эпидемиологического надзора (ГСЭН) проводила санитарную обработку помещений два раза в месяц. В местах, где такие услуги не предоставлялись, сотрудники сами проводили дезинфекцию помещений. Сотрудники службы пробации также пытались защитить себя и своих коллег от инфекции, сохраняя физическую дистанцию.

«Нам присылали средства индивидуальной защиты (антисептики, маски и перчатки), также начальство требовало от нас соблюдения дистанции. Дезинфекция офиса проводилась два раза в месяц, сейчас один. Приходили из Санэпидемнадзора [ЦГСЭН]».

Представитель территориального подразделения Департамента пробации

В целях ограничения распространения COVID-19, сотрудники службы пробации перевели ежемесячный мониторинг своих клиентов на дистанционный режим, чтобы клиентам не нужно было приходить в офисы пробации. В некоторых регионах мониторинг проводился еженедельно ввиду кризисной ситуации, которая могла повлечь ухудшение психологического состояния клиентов пробации. Мониторинг включал наблюдение за психическим и физиологическим состоянием клиентов, а также за их материальным положением, чтобы можно было сформулировать индивидуальные меры поддержки. На основе мониторинга составлялись отчеты, которые направлялись напрямую в региональные головные офисы Департамента пробации. При этом не всем сотрудникам пробации удалось полностью перевести всех клиентов на дистанционный режим. Как отметил сотрудник пробации в одном из регионов, клиенты могли быть недоступны из-за ограниченного доступа к телефонной связи или изменения номера телефона. В этом случае сотрудники пробации лично посещали клиентов на дому. Примечательно, что эти проблемы были отмечены участниками только в одной области; представители остальных областей нашли более эффективные способы поддерживать связь с клиентами. Чтобы избежать подобных ситуаций, сотрудники предупреждали клиентов о необходимости информировать органы пробации об изменении номера телефона и составляли списки близких родственников с включением дополнительных контактных данных для связи с клиентами.

«В то время, как начался карантин, мы работали дистанционно, но я каждый день приходила в офис [работает одна], но клиентов к себе мы не вызывали, только по телефону. Звонили каждую неделю, уточняли, что они делают, не болеют ли домочадцы, как они себя чувствуют, чем питаются, есть ли лекарства (при необходимости). Психологические беседы проводили: не впа

ли в депрессию. Заполняли форму и отправляли в региональное управление. В это время мы делали это более усиленно, поскольку они (клиенты) стали более уязвимыми»

Представитель территориального подразделения Департамента пробации

Опрошенные сотрудники пробации не отметили изменения общего объема работы в связи с пандемией COVID-19. Несмотря на переход на дистанционный режим работы, суды не прекращали свою деятельность, что накладывало определенные обязательства на сотрудников пробации. Таким образом, сотрудники продолжали выполнять свою обычную работу в полном объеме, включая подготовку досудебных докладов.

«Пандемия никак не повлияла на нашу работу, количество клиентов не изменилось».

Представитель территориального подразделения Департамента пробации

В то же время часто было невозможно проводить беседы с клиентами онлайн, отчасти из-за материального положения клиентов (большинство клиентов не имеют доступа к смартфонам со встроенной камерой). Чтобы снизить риск распространения COVID-19, некоторые сотрудники пробации в Бишкеке проводили короткие личные беседы (15 минут) с клиентами, соблюдая при этом защитные меры (т.е. соблюдали дистанцию, надевали маски, перчатки).

«Суды ведь не прекращали работу. По досудебным докладам мы ездили к ним домой (к клиентам), но при этом у нас был страх, потому что ситуация (с COVID-19) была сложная, а нам приходилось контактировать с людьми. Были маски и перчатки».

Представитель территориального подразделения Департамента пробации

Несмотря на многочисленные изменения и проблемы, с которыми столкнулся персонал, стоит отметить эффективность работы органов пробации в данный период. Как отметил представитель Департамента пробации, согласно проектным документам PRI по Кыргызстану, уровень рецидивизма среди клиентов пробации в 2020 году составил 0%.

Меры, принятые органами пробации в ответ на пандемию COVID-19

Пандемия COVID-19 имела негативные последствия для многих уязвимых групп населения, включая клиентов пробации. Для смягчения этих последствий органы пробации приняли ряд мер в силу собственных возможностей. Корректируя рабочие процессы и формат услуг в соответствии с требованиями государства, сотрудники пробации проводили усиленный мониторинг психологического и физического состояния своих клиентов в период карантина, чтобы снизить их уязвимость и риск рецидивов.

Учитывая сложную эпидемиологическую ситуацию, мэрия Бишкека и Департамент пробации при Министерстве юстиции Кыргызской Республики выделили территорию Национального госпиталя для проведения общественных работ клиентами пробации, чтобы компенсировать нехватку вариантов общественных работ и удовлетворить возросшую потребность в услугах. Лица, осужденные за мелкие преступления, обеспечивали госпиталь кислородом, а шесть клиентов пробации работали санитарями в больницах. Министерство

здравоохранения подписало договор с каждым клиентом пробации, выразившим желание работать. Участие клиентов пробации в борьбе с COVID-19 помогло частично рассеять стигму, с которой сталкиваются клиенты пробации, а также обеспечить им постоянную возможность участия в общественно важной деятельности. Средства массовой информации опубликовали статьи о вкладе этих клиентов, что, в свою очередь, повысило чувство собственной значимости у клиентов. Например, один из клиентов пробации получил грамоту от мэрии города Джалал-Абад за активный вклад в борьбу с COVID-19. Участие в этих работах обеспечило временное трудоустройство для некоторых клиентов пробации, которые нуждались в нем.

«Во время карантина мы не отправляли клиентов на общественные работы. Был один, который захотел и работал поваром во время карантина. Он получил после грамоту от мэрии».

Представитель территориального подразделения Департамента пробации

Значительный вклад в улучшение состояния клиентов имела гуманитарная помощь для нуждающихся клиентов пробации. Так, сотрудники служб пробации и НПО составляли списки наиболее уязвимых семей клиентов, которые нуждались в поддержке, и всем включенным в эти списки были выданы продовольственные пакеты, которые помогли им пережить кризис COVID-19. Сотрудники органов пробации самостоятельно развозили гуманитарную помощь, чтобы убедиться в том, что все нуждающиеся клиенты обеспечены продовольствием.

По причине ограниченных финансовых возможностей органов пробации сотрудники служб выходили за рамки требований своей профессиональной деятельности и старались найти меценатов для оказания благотворительной помощи клиентам. Так, сотрудники службы пробации в одной из областей смогли собрать деньги на медикаменты для клиента пробации, заболевшего COVID-19.

«Был один клиент, который болел. Мы с коллегой начали сбор денег ему на медикаменты, своими силами собрали. К сожалению, многие, как узнают, что для клиентов пробации, то отказываются, но все же собрали».

Представитель территориального подразделения Департамента пробации

Учитывая трудности, с которыми столкнулись клиенты пробации, Департамент пробации старался оказать им помощь как в рамках официальных обязанностей специалистов пробации, так и вне этих рамок. В то же время, для повышения эффективности предполагаемой поддержки и обеспечения долгосрочности помощи клиентам пробации, как в целом, так и в условиях кризиса, подобного текущей пандемии, необходимо развитие механизма обмена опытом между сотрудниками пробации, который поможет внедрить и применять одни и те же меры поддержки клиентов в разных областях и условиях.

Влияние COVID-19 на сотрудников службы пробации

Среди опрошенных сотрудников Департамента пробации были главные инспекторы пробации, а также руководитель отдела надзора. Как отмечалось ранее, официально сотрудники должны были перейти на дистанционный режим работы сразу после объявления чрезвычайной ситуации в Кыргызстане. По словам сотрудников пробации,

несмотря на некоторые сложности в начале карантина, связанные с трудностями удаленной работы с клиентами и ограничениями на передвижение по Кыргызстану, адаптация к мерам, принятым в связи с пандемией, прошла относительно легко и быстро.

«В начале было трудно работать удаленно, но мы быстро привыкли, и все вернулось к прежнему режиму работы. Все прошло хорошо».

Представитель территориального подразделения Департамента пробации

В целом, опрошенные сотрудники пробации охарактеризовали свое психологическое и физическое состояние в этот период как стабильное, включая тех сотрудников, которым приходилось проводить личные встречи, несмотря на пандемию. Некоторые сотрудники отметили, что испытывают беспокойство из-за угрозы заражения при личном контакте с клиентами. В то же время, кроме приказа о переводе на удаленную работу и предоставления СИЗ, никаких дополнительных мер по поддержке сотрудников (например, психологическая поддержка, гибкий или скорректированный рабочий график или рабочая нагрузка) принято не было.

По окончании карантина, который в Кыргызстане длился с марта по май 2020 года, сотрудники вернулись к обычному формату работы; единственным изменением стало использование масок и антисептиков. Никто из респондентов не упомянул о других устойчивых изменениях после завершения периода строгого карантина. По мнению респондентов, в работе сотрудников пробации после кризиса COVID-19 не произошло ни положительных, ни отрицательных изменений.

«Та же работа, что и до COVID-19, в период и после. Я не чувствую никаких изменений».

Представитель территориального подразделения Департамента пробации

В то время как у опрошенных было очень мало жалоб на влияние пандемии на их работу и благополучие, все опрошенные сотрудники региональных служб пробации отметили проблемы общего характера, не связанные с пандемией. Они включали высокую рабочую нагрузку на каждого сотрудника и ограниченное количество персонала.

«Поскольку работы много, мы не успеваем вести основную деятельность (психологическую помощь). Из-за нехватки кадров».

Представитель территориального подразделения Департамента пробации

Таким образом, можно отметить, что хотя карантинные меры не сильно изменили нагрузку на сотрудников пробации, во многих областях Кыргызстана сотрудники все же сталкиваются с проблемами из-за ограниченного штата и высокой рабочей нагрузки. Несмотря на то, что сотрудники не отметили значительных последствий пандемии для себя и очень скоро вернулись к привычному формату работы, стандарты работы все еще разрабатываются, и отсутствие корректировок объема работы привело к определенным пробелам в ощущении эффективности и общего благополучия сотрудников.

Влияние COVID-19 на уязвимые группы населения и клиентов пробации

Влияние COVID-19 на уязвимые группы населения в Кыргызстане

Исследования о влиянии пандемии COVID-19 на лиц, в отношении которых были применены меры наказания, не связанные с лишением свободы, отсутствуют. Признавая этот пробел, в данном подразделе мы попытаемся дать представление о некоторых основных трудностях, с которыми сталкиваются клиенты пробации во время пандемии COVID-19. С этой целью мы рассмотрим несколько взаимосвязанных вопросов, которые имеют несоразмерно большое влияние на лиц, контактирующих с системой уголовного правосудия, и могут повысить уязвимость этих лиц во времена экономических или социальных потрясений.

До наступления пандемии COVID-19 Кыргызстан демонстрировал прогресс в сокращении бедности, поскольку общий уровень бедности (по национальному определению) упал с 32,1% от общей численности населения в 2015 году до 20,1% в 2019 году.²² При этом если сопоставить данные на международном уровне, в 2018 году 15,5% населения страны жили ниже рекомендованного Всемирным банком порогового уровня в 3,20 доллара США в день. Согласно отчетам Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), более 90% населения страны в 2018 году продолжало жить ниже уровня в 10 долларов США в день, что все еще является пороговым показателем для включения в средний класс по мировым показателям.²³ Таким образом, Кыргызстан оказался уязвим перед лицом пандемии, поскольку большая часть населения страны живет за пределами бедности или в опасной близости к пороговому уровню. Увеличение числа людей, потерявших постоянный заработок из-за COVID-10, ухудшило социально-экономическую ситуацию в стране в период пандемии.

Хотя последствия кризиса еще не появились в полной мере, 82% респондентов домохозяйств в рамках опроса ВПП в мае 2020 года сообщили что им приходилось использовать негативные стратегии в период пандемии, такие как продажа активов или их полное истощение для того, чтобы справиться с кризисом пандемии (по сравнению с 58% домохозяйств-респондентов в 2019 году).²⁴ В исследовании ПРООН о социально-экономическом воздействии COVID-19 в стране содержатся аналогичные результаты: среди 52% всех бедных домохозяйств Кыргызстана сообщили о некотором или значительном ухудшении своего материального положения во время пандемии. **Error! Bookmark not defined.** Из всех респондентов с низким уровнем дохода 44% сообщили о повышении стоимости продуктов питания, а 34% - о повышении стоимости лекарств. Почти две трети опрошенных бедных домохозяйств сообщили, что получили определенную помощь от центральных или местных органов власти. В свете этих данных прогнозы Всемирного банка показывают, что последствия пандемии могут привести к повышению уровня бедности в Кыргызстане на 10,5%. Это может иметь разрушительные последствия для будущего Кыргызской Республики, также напрямую затрагивая наиболее уязвимые слои населения, включая клиентов пробации. По оценкам опрошенных специалистов пробации, до 70%

²² Национальный статистический комитет Кыргызской Республики:

<http://www.stat.kg/ru/opendata/category/120/>

²³ Доклад «COVID-19 в Кыргызской Республике: Оценка воздействия на социально-экономическую ситуацию и уязвимость», 2020 г., ПРООН, АБР. https://kyrgyzstan.un.org/sites/default/files/2020-08/UNDP-ADB%2520SEIA_11%2520August%25202020%2520Rus.pdf

²⁴ Всемирная продовольственная программа. https://kyrgyzstan.un.org/sites/default/files/2020-10/WFP_Rapid%20HFSR_Report_Final_Rus.pdf

клиентов находятся в уязвимом положении и не имеют доступа к рынку труда, образованию, медицинскому обслуживанию и социальным услугам в целом. Во время действия и после снятия ограничений, связанных с COVID-19, ситуация в значительной степени ухудшилась. Клиенты пробации испытывают потребность в финансовых ресурсах для успешной реинтеграции в жизнь без нарушений и воздержания от рецидивов. Однако, согласно докладу «Исследование по определению нужд клиентов пробации», подготовленному Департаментом пробации, не у всех клиентов пробации имеются финансовые средства, чтобы содержать себя до конца испытательного срока. Это исследование является одним из немногих недавних количественных исследований, направленных на клиентов пробации в Кыргызстане²⁵, поэтому мы в данном отчете будем ссылаться на его результаты. Целью исследования 2020 года было выявление нужд и потребностей клиентов пробации и несовершеннолетних, находящихся на пробации, в социальных услугах. В рамках исследования 48 клиентов пробации были опрошены лично, а 130, включая несовершеннолетних, посредством онлайн-анкеты.

В вышеупомянутом исследовании Института исследований экономической политики почти все респонденты с хроническими заболеваниями сообщили об ухудшении доступа к специализированной помощи либо из-за более высоких затрат, ограничения физического доступа, либо из-за повышенного внимания медицинских учреждений к пациентам с диагнозом COVID-19. Программа реагирования на COVID-19 практически обнулила другие запланированные мероприятия в системе здравоохранения и сосредоточила все ресурсы медицинских учреждений на борьбе с пандемией и ее последствиями для здоровья. Доступ пациентов к специализированной медицинской помощи был сильно ограничен из-за карантина.

Связанный с пандемией рост безработицы в стране оказал значительное отрицательное влияние на многих граждан страны, как в городской, так и в сельской местности, которые ранее не относились к категории бедных или уязвимых. Так, 17 и 18 апреля 2020 года два главных информационных агентства страны - www.24.kg и www.akipress.org - опубликовали результаты опроса, по данным которого более половины их читателей полностью лишились дохода от трудовой деятельности.²⁶ Учитывая трудности, с которыми сталкиваются клиенты пробации при трудоустройстве, можно ожидать, что эти данные также отражают рост финансовых проблем среди нашей целевой группы населения.

Влияние пандемии на клиентов пробации

Ответные меры правительства в области социальной защиты были ограниченными. Единственная мера в первом пакете мер государственной политики, направленная непосредственно на уязвимые домохозяйства, – это предоставление продовольственной помощи людям, считающимся наиболее нуждающимися.²⁷ По данным веб-сайта Департамента пробации, также были проведены акции в виде предоставления гуманитарной или финансовой помощи клиентам пробации, несмотря на то, что Министерство официально не признает их отдельной уязвимой группой. В 2020 году общее число получателей помощи составило 165 клиентов службы пробации из бедных семей; в

²⁵ <https://probation.gov.kg/ru/gossoczakaz/667.html>

²⁶ <https://ru.sputnik.kg/society/20200720/1049078908/kyrgyzstan-osuzhdennyye-probaciya-pomoshch-koronavirus.html>

²⁷ Согласно списку, предоставленному Министерством труда и социального развития. См: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/92880>

2021 году такую помощь получили 36 клиентов.²⁸ Большинство благотворительных акций по оказанию помощи клиентам пробации, включая предоставление продовольственной и материальной помощи уязвимым семьям клиентов пробации, оставшихся без работы во время пандемии, проводились при поддержке общественных фондов, правительства и других доноров.

«Кроме всего, мы выдавали гуманитарную помощь тем клиентам, которые в этом остро нуждались. Ездили к ним домой, развозили продукты питания. Мы составляли списки, государство выделило ведь по 800 сом на человека».

Представитель территориального подразделения Департамента пробации

Примечательно, что одна из акций была организована и профинансирована непосредственно клиентом пробации, проходящим пробационный период в городе Талас. Клиент, который организовал и поддержал эту акцию, пожелал остаться неизвестным, а сама акция была проведена в ответ на обращение в органы пробации в рамках индивидуальной программы оказания социально-правовой помощи и запрос от нуждающихся клиентов. В рамках акции была оказана продуктовая помощь семьям десяти малообеспеченных клиентов пробации.

«Среди оступившихся перед законом нашлись и те, кто изъявил желание помочь стране в этот трудный период. Так, усилиями одного клиента пробации в течение 10 дней было организовано горячее питание для 150 медиков, находящихся в «красной зоне»».

Представитель Министерства юстиции Кыргызской Республики²⁹

Таким образом, согласно полученным предварительным данным, можно ожидать, что пандемия коронавируса оказала существенное влияние на все слои населения и в особенности на наиболее уязвимые группы, в число которых входят клиенты пробации.

Негативное влияние пандемии на клиентов пробации проявляется в следующих факторах:

- Высокий уровень безработицы в стране, обуславливающий высокую конкуренцию на рынке труда и, следовательно, риск быть нетрудоустроенным даже в тех сферах, которые ранее были доступным бывшим заключенным;
- Высокое финансовое бремя, вызванное повышением цен на рынке (соответствующие годовые темпы инфляции в апреле 2020 года составили около 9% и 16% соответственно);
- Ограниченный доступ или полное отсутствие доступа к качественному медицинскому обслуживанию и другим основным социальным услугам в соответствии с ограничениями правительства и смещение внимания в секторе здравоохранения на лечение COVID-19;

²⁸ Данные на основе веб-сайта Департамента пробации:

<https://probation.minjust.gov.kg/ru/sobytiya/novosti>

²⁹ <https://ru.sputnik.kg/society/20200720/1049078908/kyrgyzstan-osuzhdennye-probaciya-pomoshch-koronavirus.html>

- Увеличение сроков оформления официальных документов (например, получение паспорта, инвалидности и т.д.) в связи с общим замедлением работы государственных органов;
- Усугубление всех вышеуказанных факторов из-за низкого уровня компьютерной грамотности и ограниченного доступа к высокоскоростному Интернету, что ограничивает возможности удаленной работы и онлайн-операций, а также возможности воспользоваться дистанционными услугами пробации. Лица, не имеющие возможности получать услуги пробации удаленно, получают поддержку в ограниченном объеме либо подвергают себя повышенному риску заражения/передачи инфекции.

По словам опрошенных, пандемия COVID-19 привела к изменениям в работе клиентов со службами пробации из-за введенных ограничений на передвижение. Несмотря на ежемесячную поддержку и контроль за состоянием здоровья клиентов посредством телефонной связи либо личного посещения, не во всех областях удалось обеспечить клиентов необходимыми средствами защиты во время личных посещений. По нашим данным, только одно подразделение (Центральный аппарат) смогло обеспечить посетителей из числа клиентов СИЗ. Дополнительные трудности были вызваны тем, что лица, получившие административное наказание в виде общественных работ, были вынуждены приостановить свою деятельность из-за чрезвычайного положения в стране (март – май 2020 года).

Клиенты, которые были готовы выполнять общественные работы в «красных зонах», привлекались к выполнению данных работ. Клиенты пробации были задействованы в видах работ, как приготовление пищи, уборка помещений и, при условии наличия медицинского образования, выполнение функций фельдшера. Привлечение к таким видам работ происходило только с согласия самого клиента. Вместе с тем такие возможности были доступны не для всех. Так, лица, которые в рамках приговора должны были выполнять общественные работы, но не смогли работать в «красных зонах», не выполнили свои обязательства за период с марта по май 2020 года. Таким образом, период пробации был продлен на 2,5 месяца, а выполнение общественных работ было отложено до лета 2020 года.

«Клиенты пробации пошли нам на встречу. Кому были назначены общественные работы или кто нуждался в работе, могли работать в «красной зоне». На этот период мы официально оформляли тех, кто получал заработную плату по договору с Национальным госпиталем. Кому не оплачивалась заработная плата, мы засчитывали часами общественных работ».

Представитель Департамента Пробации при Министерстве юстиции Кыргызской Республики

Среди клиентов пробации от ограниченного доступа к медицинскому обслуживанию во время пандемии в большей степени пострадали люди с сопутствующими заболеваниями, особенно в свете того, что медицинское обслуживание по большей части было направлено на борьбу с пандемией и лечение пациентов с COVID-19. Для смягчения этой проблемы сотрудники пробации старались обеспечить клиентов соответствующими лекарствами, привлекая спонсоров и общественные пожертвования.

Другой уникальной уязвимой группой среди клиентов пробации являются лица без документов, удостоверяющих личность, поскольку в период карантина с марта по май 2020 года наблюдалось увеличение проверок граждан Кыргызстана. По словам директора НПО, работающей с клиентами пробации и другими уязвимыми группами, эти действия не только ограничили доступ этой категории лиц к услугам, но и подорвало их чувство безопасности. По данным Департамента пробации, количество клиентов, нуждающихся в восстановлении удостоверений личности и других документов, в Кыргызстане составляет 401 человек, из них:

- 188 клиентов в Чуйской области и городе Бишкек;
- 104 клиента в Иссык-Кульской и Нарынской областях;
- 109 клиентов в городе Баткен, Джалал-Абадской и Баткенской областях.³⁰

«Многие клиенты, у которых не было паспортов во время карантина, боялись выходить на улицу. Служба пробации сама просила их не приходить... Таким образом, категория, не имеющая документов во время блокпостов и проверок была очень уязвима».

Директор НПО

В ходе интервью были отмечены такие сложности, как потеря работы, а также прекращение образовательной деятельности. Это неудивительно, учитывая общее воздействие пандемии на систему образования в Кыргызстане. Большинство детских садов, школ и университетов были закрыты или переведены на дистанционное обучение, несмотря на неготовности системы к таким изменениям. Люди из отдаленных регионов и социально-экономически неблагополучных семей лишились доступа к образованию. Клиенты пробации также не могли получить доступ к образовательным услугам в этот период из-за закрытия учебных заведений по причине введенных ограничений. Вероятность потери работы среди клиентов пробации также была выше в связи с тем, что виды работ, на которые они обычно могут претендовать, включая работу грузчиками, строителями, в супермаркетах и т.д., были недоступны во время карантина. Влияние пандемии на занятость клиентов имело долгосрочный эффект: кризис, вызванный COVID-19 привел к закрытию большого количества малых предприятий.

«В основном клиенты во время пандемии потеряли работу. Многие мелкие компании ведь закрылись после карантина; те, кто там работал, естественно остались без работы. Многие строительные работы приостановились. Им было тяжело, приходилось психологически усиленно помогать».

Представитель территориального подразделения Департамента пробации

Согласно тому же отчету о нуждах клиентов пробации Департамента пробации, количество клиентов пробации, нуждающихся в трудоустройстве, по данным за 2020 год, составило 482 человека, в том числе:

- 129 клиентов в Чуйской области и городе Бишкек;
- 111 клиентов в Иссык-Кульской и Нарынской областях, и;

³⁰ <https://probation.gov.kg/ru/gossoczakaz/667.html>

- 242 клиента в городе Баткен, Джалал-Абадской и Баткенской областях.

Наконец, основной проблемой для 43 клиентов пробации является отсутствие постоянного жилья (14 в Чуйской области и городе Бишкек, 28 в Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областях и один клиент в Иссык-Кульской области).³¹ Было установлено, что клиенты, проживающие в крупных и малых городах, особо уязвимы в этом отношении, поскольку в сельской местности, в отличие от городов, более широкий доступ к земле и более тесные семейные связи, в связи с чем проблемы с продовольственной безопасностью и жильем не стоят так остро. В ходе интервью выяснилось, что несколько организаций, предоставляющих общежития для уязвимых групп населения, были закрыты во время пандемии, а общежития не работают до сих пор из-за отсутствия финансирования. Этот вопрос в настоящее время находится на рассмотрении Департамента пробации, который выражает намерение создать такие общежития в рамках государственного социального заказа³². Планируется создание двух общежитий – по одному на юге и на севере страны. Согласно плану, при общежитиях также будут созданы рабочие места путем строительства теплиц или создания производства на территории общежитий.

«Мы думаем о том, как создать рабочие места, хотим через госсозаказ создать реабилитационные центры при нас с помощью ГЧП. Построить на севере и на юге. Будем предоставлять жилье и общежитие, при них создадим учебно-производственные центры. Теплица, швейный цех или что-либо. Зарплату будут получать, это уменьшит, в свою очередь, риски рецидивизма. Плюс решение жилищного вопроса, плюс решение вопросов с пропиской».

Представитель территориального подразделения Департамента пробации

Несмотря на то, что клиенты пробации из городов являются более уязвимыми в жилищном плане, примечательно, что в одной из областей страны наличие участков³³ в сельской местности имело негативный эффект для клиентов пробации, желающих освоить новые специальности на бесплатных курсах, организуемых государством. Наличие участка на балансе тех клиентов, кто родился до 1996 года, автоматически рассматривается как трудоустройство в секторе сельского хозяйства. Таким образом, данная категория клиентов не имеет право на бесплатное прохождение обучения. При этом многочисленность таких клиентов приводит к тому, что и остальные клиенты не могут получить доступ к образованию ввиду не заполняемости групп.

«Что плохо, когда мы обращаемся в социальную службу и просим обучить наших клиентов, то они отказывают нам. Обосновывают тем, что они обучают только тех, у кого нет работы, а они говорят: «У ваших клиентов есть земельные доли». Потом, мы попросили обучить тех, у кого их нет, но и

³¹ <https://probation.gov.kg/ru/gossoczakaz/667.html>

³² Государственный социальный заказ – это механизм реализации части республиканских, отраслевых, региональных или муниципальных социальных программ, направленных на оказание социальных услуг населению или достижение иных общественно полезных целей путем привлечения к их выполнению юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, основанный на договорных отношениях и обеспеченный финансированием из республиканского и (или) местных бюджетов;

³³ Земельная доля – земельный участок сельскохозяйственного назначения (в разрезе угодий), предоставленный сельским гражданам Кыргызской Республики на безвозмездной основе в ходе земельной и аграрной реформы, право собственности на который удостоверяется лицензией. (В редакции Закона КР № 129 от 25 июля 2006 года).

они не смогли обучиться. Сперва не было финансирования, потом группы заполнить не могли. Они хотят обучаться, но денег на частные курсы у них нет».

Представитель территориального подразделения Департамента пробации

Даже с учетом вышеуказанных барьеров, в 2019-2020 годах сотрудники Департамента пробации помогли пройти обучение 112 клиентам пробации по всей стране. В настоящее время 101 клиент пробации выразил потребность в профессиональном обучении на краткосрочных курсах по востребованным профессиям, которые позволят им получить работу в короткие сроки (например, вождение, сварка, обучение электротехнике, кирпичная кладка, сантехника, флористика, ногтевое мастерство и парикмахерское искусство).³⁴ Неясно, удовлетворяется ли эта потребность в настоящее время.

Несмотря на трудности, с которыми сталкиваются некоторые группы клиентов как во время пандемии, так и в целом, по словам сотрудников пробации и согласно докладу Департамента пробации и другим имеющимся данным, ни один из трех опрошенных клиентов не отметил особых трудностей во время пандемии COVID-19, и все они продолжили пробационный надзор без каких-либо затруднений. Все опрошенные клиенты пробации очень положительно отзывались о работе сотрудников пробации и, в частности, персонала на местах.

«Проблем не возникало, пробационный период закончился я и перестал ходить».

Клиент пробации

Влияние COVID-19 на процессы освобождения и услуги после освобождения

В рамках снижения заселенности тюрем, в соответствии с Законом «Об амнистии» в Кыргызстане в 2020 году в честь 75-летия Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов и 10-й годовщины Апрельской революции 2010 года были освобождены ряд заключенных.³⁵ По данным ГСИН на 8 мая 2020 года, были освобождены 44 человека и 483 осужденным был сокращен срок.³⁶ Еще 975 осужденных были амнистированы в соответствии с Законом «Об экономической амнистии».³⁷ Стоит, однако, отметить, что эти меры не были напрямую связаны с пандемией COVID-19, а были реализованы в рамках программы в память о национальных исторических событиях. Правительство не разрабатывало каких-либо методов экстренного освобождения или иных мер по сокращению численности заключенных в ответ на пандемию.

Отдельные вопросы в рамках исследования касались клиентов пробации, покинувших места лишения свободы во время пандемии. По словам сотрудников пробации, к этой категории клиентов при освобождении не применялось никаких специальных мер, кроме организации *информационных стендов в двух регионах для предоставления им информации о COVID-19*. Мер по проведению тестирования на COVID-19 и распространению СИЗ не проводилось.

³⁴ Департамент пробации, Министерство юстиции Кыргызской Республики.

<https://probation.gov.kg/ru/gossoczakaz/667.html>

³⁵ Министерство юстиции Кыргызской Республики. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112036>

³⁶ Коалиция против пыток в Кыргызстане. <https://notorture.kg/?p=4371>

³⁷ Кактус Медиа. 24 марта 2021 года.

https://kaktus.media/doc/434236_k_975_osyjdennym_primenili_amnistiu.html

Отсутствие тестирования, предположительно, может быть связано с ограниченным количеством тестов в Кыргызстане и их высокой стоимостью (30 долларов США). Как правило, тесты на COVID-19 не предоставлялись государственным органам, включая службу пробации. С освобожденными, как и со всеми другими клиентами, проводились консультации; они получили информацию о мерах безопасности во время пандемии, а также помощь в ресоциализации посредством комбинации очных и дистанционных услуг. Несмотря на высокую уязвимость клиентов пробации, недавно покинувших места лишения свободы, служба пробации не разработала каких-то специальных механизмов обслуживания этой категории граждан.

Заключение

Настоящее исследование, несмотря на ограничения, связанные с небольшим количеством опрошенных участников из целевых групп, предоставляет важную информацию о применении мер наказания, не связанных с лишением свободы, в Кыргызстане в период пандемии COVID-19 и после. В исследовании представлены точки зрения как сотрудников службы пробации, так и клиентов пробации. В целом, можно сказать, что несмотря на сложности перехода службы пробации на удаленный режим работы, ее сотрудники не ощутили значительного изменения в рабочей нагрузке и смогли продолжать выполнять свои функции по мониторингу и оказанию поддержки клиентам пробации с помощью смешанного формата услуг даже в период наиболее жесткого карантина. Лицам, отбывающим условное наказание, были предоставлены возможности для поддержки борьбы с COVID-19, что в некоторой мере смягчило негативные последствия прекращения общественных услуг в период с марта по май 2020 года. Кроме того, несмотря на ограниченный доступ или полное отсутствие доступа к услугам образования и здравоохранения, сотрудники службы пробации прилагали усилия для оказания адресной поддержки нуждающимся и уязвимым клиентам. Хотя опрошенные клиенты пробации не назвали проблем, связанных с услугами пробации в контексте пандемии, выводы сотрудников пробации и представителей НПО, а также данные национальных исследований и общедоступных источников указывают на ряд факторов, которые могут сделать эту группу населения особенно уязвимой во время чрезвычайных ситуаций и социально-экономических волнений.

Обобщая результаты исследования, можно сделать следующие выводы:

1. В соответствии с мерами правительства, принятыми в ответ на первую волну COVID-19, в результате которых с марта по май 2020 года был введен общенациональный карантин, предоставление услуг пробации должно было быть переведено на удаленный формат. После принятия национальных мер сотрудники службы пробации были оперативно и эффективно проинформированы об ожидаемых изменениях и ограничениях работы путем издания соответствующего приказа. В целом сотрудники пробации вернулись к привычному режиму работы в период после мая 2020 года; во время последующих волн пандемии никаких дополнительных ограничений не вводилось.
2. К сожалению, не все сотрудники смогли адаптироваться к ожидаемым изменениям и, по крайней мере частично, продолжали работать в офисе, проводя личные встречи. Это было связано с тем, что учет клиентов и управление данными невозможно было полностью осуществлять в режиме онлайн, поскольку на тот

момент электронная система была на стадии разработки. В то время как мониторинг и консультации с клиентами в целом могли проводиться удаленно, встречи для составления досудебных докладов проводились лично с соблюдением мер безопасности. Несмотря на выделение достаточного количества СИЗ для работы сотрудников, не все клиенты могли быть обеспечены СИЗ.

3. Меры, принятые в период карантина, не повлияли на доступность услуг пробации, за исключением прекращения общественных работ в период с марта по май 2020 года для клиентов, которые не смогли или не согласились работать в «красных зонах».
4. В ответ на пандемию COVID-19 Департамент пробации сконцентрировал усилия на развитии электронной системы управления данными, что позволило осуществить переход на удаленный формат работы быстрее, чем первоначально планировалось. Это можно считать основным положительным эффектом кризисного периода и мерой, которая продолжает оказывать положительное влияние на службу пробации и после окончания карантина. Доработка системы и последующая адаптация операций продолжалась с июля 2020 года до конца 2020 года, а фаза пилотирования была запущена в начале 2021 года.
5. COVID-19 не оказал влияния на общую численность клиентов пробации, и, по словам представителей Департамента пробации, в Кыргызстане в период COVID-19 случаев рецидива среди клиентов не было.
6. Несмотря на отсутствие изменений в объеме работы сотрудников службы пробации во время пандемии, ограничения, введенные в связи с COVID-19, усложнили условия работы для сотрудников, которые вынуждены были продолжать работать в офисе из-за системных ограничений. Создавало проблемы и отсутствие общественного транспорта. Некоторые сотрудники отметили изменение своего эмоционального состояния из-за опасений за собственное здоровье и безопасность, так как были вынуждены оказывать услуги лично и добираться на работу.
7. Сотрудники, опрошенные в рамках данного исследования, не сообщили о предоставлении какой-либо дополнительной поддержки со стороны Департамента пробации во время пандемии (например, помощь в переходе на удаленный режим работы, корректировка ожиданий в отношении результатов или рабочей нагрузки, рассмотрение дополнительных обязанностей по уходу за детьми вне работы, поддержка психического здоровья и т.д.), кроме обеспечения СИЗ и призыва перейти на дистанционный режим работы.
8. Некоторые из основных проблем в предоставлении услуг пробации, упомянутые участниками исследования, не были связаны с пандемией и сводились к следующему:
 - a. Ограниченные человеческие ресурсы, оказывающие влияние на предоставление услуг поддержки.
 - b. Недоработки в операционных стандартах и инфраструктуре услуг, ведущие к неэффективности и различиям в предоставлении услуг на уровне отдельных областей.

- с. Отсутствие партнерских отношений как с другими государственными органами или ведомствами, так и с поставщиками услуг на уровне сообщества, ограничивающее предоставление комплексных услуг и поддержки даже при наличии разработанных индивидуальных программ.

Эти проблемы отчасти можно объяснить тем, что служба пробации относительно новый институт, значительная часть истории которого совпала с беспрецедентными обстоятельствами, вызванными пандемией. Вместе с тем участники отметили важность разработки четких инструкций и стандартов, а также формирования крепких партнерских отношений для предоставления эффективных и комплексных услуг в целях снижения рецидивизма и успешной ресоциализации клиентов пробации.

- 9. В ближайшие месяцы вступают в силу изменения в Уголовный кодекс. Ожидается, что их принятие расширит применение пробации вместо тюремного заключения, особенно за более серьезные преступления, что, в свою очередь, расширит функции службы пробации.

- 10. Экономический кризис и социальная нестабильность, вызванные пандемией, создали значительные проблемы для клиентов пробации. Доступ к услугам, включая образование, здравоохранение и оформление документов, был еще более ограниченным, чем обычно. Несмотря на то, что, по результатам исследования службы пробации, клиенты пробации признаны уникальной уязвимой группой, по определению правительства они все же не попадают под категории людей, имеющих право на «комплексную поддержку».

- а. Уникальный вопрос, который возник в ходе исследования, касался клиентов пробации, владеющих земельными участками. Согласно действующему законодательству, такие лица автоматически лишаются права на получение бесплатного образования или профессиональной подготовки, поскольку владение землей приравнивается к занятости в сельскохозяйственном секторе.

- 11. Пандемия и связанные с ней ограничения оказали особенно сильное отрицательное влияние на определенные группы клиентов, уязвимость которых обусловлена их прошлым и личными характеристиками. К ним относятся:

- а. клиенты с ограниченными материальными возможностями или низким уровнем компьютерной грамотности, которые не могли получить доступ к технологиям и дистанционному обслуживанию;
- б. клиенты, проживающие в городах, но не имеющие доступа к жилью, для которых закрытие приютов после распределения финансирования на цели здравоохранения еще в большей степени усугубило проблему жилья и продовольственной безопасности;
- с. клиенты, не имеющие документов, удостоверяющих личность, которые боялись выходить из дома и посещать органы пробации из-за усиленных проверок на блокпостах в период действия ограничительных мер;
- д. клиенты с заболеваниями, которым сложно было получить доступ к необходимым медицинским услугам во время пандемии;
- е. клиенты, потерявшие работу из-за введенных правительством

ограничений и закрытия предприятий.

Эти проблемы были актуальны для клиентов пробации и раньше, однако пандемия усугубила их и расширила их масштаб.

12. В связи с ограничительными мерами, действующими по всей республике, общественные работы не были доступны в обычном объеме и не могли удовлетворить спрос. Заинтересованные лица могли продолжать выполнять требования приговора, помогая в борьбе с COVID-19. Для остальных эта часть наказания была отложена до отмены ограничительных мер (май 2020 года).
13. В некоторых областях клиенты получали усиленную поддержку и психологическую помощь от сотрудников пробации в течение кризисного периода. Случалось, что сотрудники выходили за рамки своих профессиональных обязанностей, чтобы оказать поддержку нуждающимся клиентам. По всей стране также предпринимались усилия по оказанию гуманитарной и финансовой материальной помощи клиентам, в наибольшей степени нуждающимся в социальной поддержке. Это стало возможным благодаря партнерству между правительством и гражданским обществом, а также поддержке доноров.
14. Суды и все соответствующие органы продолжали работать в течение всего периода пандемии, но их заседания/совещания проводились дистанционно. Сотрудники службы пробации составляли пробационные доклады в соответствии с установленными правилами и в том же объеме, проводя личные встречи с клиентами пенитенциарной пробации.
15. Отсутствие полной ясности в отношении роли судебных органов и пробационных докладов при вынесении приговора приводит к тому, что в разных областях применяется разная практика.
16. Пандемия не оказала влияния на процессы освобождения. Несмотря на обеспокоенность международных организаций и правозащитников, Кыргызстан не внедрил каких-либо механизмов экстренного освобождения из мест лишения свободы в ответ на COVID-19.
17. Помимо информации о пандемии после освобождения, бывшие заключенные не получили никакой дополнительной поддержки в связи с COVID-19 - тестирования на COVID-19 или СИЗ.
 - а. В нескольких областях были установлены информационные стенды для предоставления полной информации о COVID-19, однако эта мера не была принята по всей стране.
18. В период после пандемии не ожидается никаких изменений в предоставлении пробации / освобождения / мер и услуг, не связанных с лишением свободы.
19. Участие клиентов пробации в добровольной работе по борьбе с COVID-19 получило определенное освещение в СМИ, что могло оказать положительное влияние на отношение общества к пробации, общественным работам и альтернативам тюремному заключению.

Извлеченные уроки и рекомендации

Для укрепления и повышения устойчивости службы пробации перед лицом будущих неблагоприятных событий и обеспечения широкой доступности, эффективности и отсутствия дискриминации при назначении мер наказания, не связанных с лишением свободы, в Кыргызстане даже во время кризисов, можно предпринять ряд шагов. На основе мнений и отзывов участников исследования, а также проведенного кабинетного исследования и опыта PRI в области международных стандартов и передовой практики были сформулированы следующие выводы и рекомендации по реформе:

ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ	РЕКОМЕНДАЦИИ
<p>Организационные проблемы, не имеющие непосредственной связи с пандемией COVID-19 и не являющиеся ее результатом, негативно повлияли на предоставление услуг пробации во время кризиса и продолжают ограничивать эффективность и комплексный характер поддержки во время кризиса. К таким проблемам относятся отсутствие операционных стандартов, отсутствие инфраструктуры, ограниченные партнерские отношения для оказания комплексной поддержки и недостаточный кадровый потенциал.</p>	<p>1. Разработать четкие процессы межорганизационной коммуникации и процессы, которые будут применяться во всех областях во время изменений в работе в ответ на непредвиденные обстоятельства или кризисы.</p>
	<p>2. Налаживать сотрудничество и устанавливать партнерские отношения с другими государственными органами и поставщиками услуг на уровне сообщества для поддержки предоставления комплексных услуг клиентам пробации.</p>
	<p>3. Оценивать и удовлетворять потребности по части потенциала службы пробации, включая привлечение достаточного количества сотрудников, обладающих навыками оказания психосоциальной поддержки, и проведение соответствующего обучения для имеющегося персонала.</p>
<p>После введения правительством ограничений служба пробации должна была перевести все операции на удаленный/онлайн-режим, однако это не удалось сделать в полном объеме. В ходе пандемии наблюдались различия в предоставлении услуг на уровне отдельных областей.</p>	<p>4. Стандартизировать предоставление услуг в рамках службы пробации для повышения эффективности и обеспечения справедливого распределения ресурсов между подразделениями с целью последовательного предоставления услуг и поддержки всем клиентам (например, отношения между клиентом и сотрудником, предлагаемая поддержка и услуги, методы и инструменты для предоставления услуг) и исключения дискриминации.</p>
<p>Во время пандемии система электронного управления документацией Департамента пробации работала не в полную силу, что сделало невозможным полный переход на удаленный режим работы и привело к дублированию усилий.</p>	<p>5. Выделить в качестве приоритета доработку и внедрение системы электронного делопроизводства во всех областях, а также обеспечить обучение сотрудников навыкам цифровой грамотности для освоения и корректного использования системы. Необходимо проводить мониторинг работы с использованием новой системы, что позволит обеспечить выполнение единых</p>

	стандартов по всей стране.
Практика предоставления информации о COVID-19 и связанных с пандемией ограничениях и защитных значительно отличалась в зависимости от подразделения, и только в двух из регионов, включенных в данное исследование, были созданы информационные стенды для лиц, покидающих места лишения свободы во время пандемии.	6. Усилить и стандартизировать обмен информацией с клиентами пробации в разных регионах, особенно во время национальных кризисов. Обеспечить получение полной информации клиентами, к которым применены меры, не связанные с лишением свободы, а также клиентами пенитенциарной пробации, включая лиц с низким уровнем грамотности, языковым барьером, инвалидностью и другими характеристиками, которые могут потребовать разработку специальных коммуникационных стратегий.
Клиенты из городских районов были одной из самых уязвимых групп во время пандемии COVID-19 с точки зрения жилищной и продовольственной безопасности, поскольку для них возможность получить поддержку и помощь от сообщества и своих семей была ограничена. Эта уязвимость усугублялась закрытием приютов из-за прекращения финансирования ввиду массового направления ресурсов на цели здравоохранения.	7. Продолжать активный поиск возможностей для строительства жилья, доступного для клиентов пробации, включая социальные общежития, возможно, на основе государственно-частного партнерства. При расширении вариантов обеспечения постоянным жильем следует также предоставлять краткосрочное и экстренное жилье, используя преимущества партнерства с местными сообществами.
Проблемы и барьеры, препятствующие доступу к возможностям трудоустройства и образования, в периоды кризиса и социальной нестабильности усиливаются. Клиенты пробации не могут получить полный доступ к образовательным услугам из-за юридических препятствий. Это имеет двойное воздействие: ограничивает право на получение образования для некоторых клиентов и ограничивает возможности обучения для всех остальных из-за уменьшения числа учащихся.	8. Наладить связи с НПО, бизнес-сектором, учебными заведениями, Министерством труда и местными муниципалитетами для расширения доступа клиентов к разнообразным возможностям получения образования и трудоустройства как в рамках, так и вне меры наказания. В рамках этих усилий необходимо создать базу данных об имеющихся возможностях, которую сотрудники службы пробации смогут использовать в работе с клиентами.
	9. Устранить существующие законодательные/процедурные барьеры для бесплатного образования и обучения клиентов пробации (например, владение землей как основание для лишения права на бесплатное обучение).
Роль и обязанности службы пробации остаются неясными в некоторых аспектах, в частности, в отношении степени влияния пробационных докладов на решения о назначении наказания, ожидаемого увеличения случаев применения пробационного надзора после принятия изменений в законодательстве о назначении наказания. Это создает проблемы в практической деятельности и сотрудничестве между судебными органами и органами	10. Прояснить и закрепить роль службы пробации в принятии решений о мере наказания. Рассмотрение сведений, содержащихся в пробационных докладах, должно быть обязательным, но вместе с тем необходимо четко определить, что окончательное решение принимают судьи, а вклад службы пробации является лишь одним из факторов, принимаемых во внимание при определении наиболее

пробации.	подходящей меры наказания.
	11. Обеспечить наличие достаточного потенциала у службы пробации для поддержки более широкого применения альтернативных мер наказания. Особенно важно подготовить персонал к надзору и поддержке лиц, осужденных за более серьезные правонарушения, которые могут иметь другие потребности по сравнению с нынешними клиентами пробации.