

Применение санкций и мер, не связанных с лишением свободы во время кризисов и чрезвычайных ситуаций

Уроки, извлечённые после пандемии COVID-19

Введение

Два решения, к которым пришли многие страны в борьбе с распространением COVID-19 в тюрьмах, заключались в расширении применения санкций и мер, не связанных с лишением свободы,¹ и в принятии схем досрочного или экстренного освобождения с целью сокращения численности заключённых. Такие действия стали ответом на широко задокументированное воздействие пандемии на тюрьмы по всему миру, особенно на повышенный риск вспышек среди заключённых и работающих в тюрьмах. Последовавшее за этим быстрое расширение применения общественного надзора значительно увеличило нагрузку на органы пробации² как в плане количества дел, так и в плане сложности.

В то же время органы пробации также, как и все реагировали на ограничения в обществе, которые требовали изменения методов работы и усложняли надзор и соблюдение условий, включая ограничения на выезды, личные контакты, групповую работу,

деятельность партнеров по организации общественных работ, а также общественные услуги. Несмотря на это, воздействию COVID-19 и принятых ответных мер на использование, применение и управление санкциями и мерами, не связанными с лишением свободы, включая пережитый опыт лиц, находящихся под надзором и поддержкой органов пробации во время пандемии, уделялось ограниченное внимание, особенно на глобальном уровне.³

Этот план из десяти пунктов направлен на то, чтобы предоставить органам пробации, практикующим специалистам, а также другим лицам, участвующим в применении санкций и мер, не связанных с лишением свободы, основанную на фактических данных дорожную карту с рекомендациями и инструментами для подготовки и реагирования на текущий кризис и любую последующую чрезвычайную ситуацию.⁴ На основе исследования, выявившего пробелы в применении альтернативных мер лишению свободы во время пандемии COVID-19

(2020 и 2021 гг.),⁵ этот план продвигает гибкие и адаптивные системы пробации, отвечающие потребностям сообществ и тех, кто находится под надзором органов пробации⁶, будь то ожидающие суда, отбывающие наказание по месту жительства (общественные работы) или освобождённые из тюрьмы. Он направлен на обеспечение того, чтобы любые изменения в общественном надзоре и поддержка в освобождении во время кризиса были основаны на правах человека, соразмерны и не носили дискриминационного характера.



Из опыта органов пробации и других заинтересованных сторон системы уголовного правосудия во время пандемии COVID-19 можно извлечь ценные уроки, которые могут помочь системам лучше подготовиться к кризисам и адаптироваться к ним.



Извлечённые уроки

Ряд ключевых уроков может помочь системам лучше подготовиться и адаптироваться к кризисам. К ним относятся:

- При возникновении внезапных кризисов или неблагоприятных событий, требующих внесения изменений в работу, первоначальный этап корректировки методов работы является наиболее сложным, поэтому очень важны **готовность и планирование**. Это включает в себя наличие необходимого законодательства для обеспечения гибкости в отношении отсрочки или изменения режима исполнения наказаний;
- **Прозрачная и оперативная коммуникация** имеет ключевое значение, когда речь идет об информировании персонала об изменениях в работе или обязанностях, так и с точки зрения информирования клиентов и других лиц, на которых распространяются санкции, не связанные с лишением свободы, об изменениях в услугах и требованиях (например, о необходимости отчитываться органам пробации);
- **Технологии** являются ценным инструментом для обеспечения гибкости в предоставлении услуг и коммуникации, но дистанционные услуги ограничивают некоторые аспекты работы органов пробации и не всегда могут заменить работу на местах/предоставление услуг. Это особенно важно, когда речь идет о первоначальной оценке

и индивидуальной психосоциальной поддержке, а также вызывает серьезные опасения в отношении неприкосновенности частной жизни и процессуальных прав;

- Во время волнений и кризисов подчеркивается важность **совместных и мультисекторальных подходов**⁷ к управлению санкциями и мерами, не связанными с лишением свободы, включая различные партнерские отношения, например, с неправительственными организациями (НПО), общественными службами и государственными учреждениями;
- **Существующие пробелы и проблемы** в системах уголовного правосудия, включая переполненность тюрем, нехватку ресурсов, ненадлежащее медицинское обслуживание и сбор данных, усугубляются во время кризисов. Риски, изменения и неопределенность, вызванные кризисом, также могут изменить или усугубить индивидуальные потребности и проблемы. Это может еще больше повысить уязвимость, с которой сталкиваются определенные лица или группы, например, лица с более низким социально-экономическим статусом, ранее имеющимися заболеваниями, включая психическое здоровье, или лица, которые могут подвергнуться повышенной дискриминации из-за пересекающихся социальных и/или политических взглядов;⁸
- Люди, отбывающие наказания по месту жительства (общественные работы) или не связанные с лишением свободы, как правило, нуждаются в **комплексной поддержке**, включая поддержку физического и психического здоровья, реабилитацию и реинтеграцию. Во время кризисов они сталкиваются с особыми трудностями доступа к специализированным услугам, учитывая общее сокращение услуг и возможное перераспределение ресурсов и возможностей в соответствии с реагированием на чрезвычайные ситуации;
- Системы пробации в разных странах сильно различаются по масштабу, обязанностям или культуре. То, что работает и применимо к системе уголовного правосудия одной страны, может не применяться напрямую в другой стране. Тем не менее, существуют единые стандарты в поддержке **гибкости и устойчивости** при применении санкций и мер, не связанных с лишением свободы, и лица, ответственные за их осуществление, должны предпринять шаги, чтобы лучше подготовиться к кризисным ситуациям и иметь возможность возобновить нормальную практику без задержек после прошедших чрезвычайных ситуаций.

Соответствующие стандарты в области прав человека, такие как Минимальные стандартные правила ООН в отношении мер, не связанных с лишением свободы (Токийские правила),⁹ пересмотренные Минимальные стандартные правила ООН в отношении обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы),¹⁰ Правила ООН в отношении обращения с женщинами-заключенными и мер наказания для женщин-правонарушителей, не связанных с лишением свободы (Бангкокские правила),¹¹ Минимальные стандартные правила ООН для отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила),¹² Правила ООН для защиты несовершеннолетних, лишенных свободы (Гаванские правила)¹³ и региональные документы¹⁴ всегда должны лежать в основе уголовных наказаний. Ключевые принципы, включая соразмерность,¹⁵ индивидуальное обращение, недискриминацию и доступ к правосудию, должны способствовать выявлению необходимых реформ и определению приоритетности шагов, которые службы пробации и другие органы предпринимают для обеспечения непрерывного применения санкций, не связанных с лишением свободы, и других основных услуг во время кризисов.

Для более эффективного реагирования на кризисы и чрезвычайные ситуации необходима системная реформа

Постоянная реформа системы пробации и услуг, предоставляемых заключенным, готовящимся к освобождению (поддержка до освобождения), необходима для лучшей готовности и адаптации при применении санкций и мер, не связанных с лишением свободы, перед лицом неблагоприятных событий, включая продолжающуюся пандемию COVID-19. По мере того, как кризисы усугубляют существующие недостатки в системах уголовного правосудия, обеспечение устранения пробелов, наличия прочных партнерских отношений и стандартных операционных процедур, а также наличия у персонала необходимых инструментов и навыков, позволяющих адаптироваться и быстро действовать в случае возникновения кризисов, будут способствовать:

- Лучшей защите прав человека для всех, включая лиц, принадлежащих к группам меньшинств, с особыми характеристиками или оказавшихся в ситуациях, которые могут увеличить риск уязвимости и потребности в поддержке;
- Равному доступу к правосудию для всех, кто вступает в контакт с системами уголовного правосудия;

“

В конечном счете, лучшая готовность и гибкость позволяют постоянно и эффективно применять санкции и меры, не связанные с лишением свободы, даже при возникновении внезапных кризисов и необходимости корректировки деятельности, что позволяет осуществлять непрерывную реабилитацию клиентов и способствовать безопасному и здоровому обществу (в качестве конечной цели заключения и пробации).

”

- Практике вынесения приговоров в соответствии законом и соразмерной тяжести, и характеру преступления, как при назначении, так и при осуществлении санкций и мер (см. сноску 10 выше);
- Межведомственным подходам и улучшению коммуникации с поставщиками услуг, участвующими в работе пробации;
- Меньшему количеству сбоев и меньшему давлению на систему уголовного правосудия за счет повышения эффективности и непрерывности услуг для тех, кто имеет право или исполняет наказание по месту жительства (общественные работы);
- Снижению рисков и операционных сбоев в органах пробации (которые могут повлиять на непрерывность обслуживания, психическое здоровье как сотрудников, так и клиентов, повторные правонарушения).

План из 10 пунктов по применению санкций и мер, не связанных с лишением свободы во время кризисов и чрезвычайных ситуаций

Следующие рекомендации по применению санкций и мер, не связанных с лишением свободы, таким образом, направлены на поддержание адаптации, эффективности и недискриминации во время кризисов и чрезвычайных ситуаций, и разработаны для применения на международном уровне. Хотя в значительной степени рекомендации основаны на исследованиях, применение санкций, не связанных с лишением свободы (как часть приговора) во

время пандемии COVID-19 показало, что многие из пунктов применимы ко всем этапам процесса уголовного правосудия, включая досудебные меры, а также поддержку после освобождения или надзор. Кроме того, многие из рекомендаций представляют собой передовой опыт создания или укрепления органов пробации в «некризисное» время, а также перед лицом различных кризисов и чрезвычайных ситуаций.

01

Обеспечить, чтобы правовая база способствовала сокращению применения тюремного заключения

Правительство должно реализовать национальную стратегию в сотрудничестве с соответствующим руководством¹⁶ службы пробации и заинтересованными сторонами, включая органы юстиции, академические круги и гражданское общество, для долгосрочного сокращения числа заключенных. Это должно включать правовую реформу, направленную на сокращение применения тюремного заключения, а также разработку и внедрение конструктивных мер и наказаний, не связанных с лишением свободы, не только в ответ на кризисы и чрезвычайные ситуации.

Во время кризиса могут также потребоваться экстренные меры по сокращению численности заключенных, которые следует предусматривать. Законодательство о досрочном и временном освобождении, которое может быть адаптировано или расширено при необходимости, должно быть введено в действие или пересмотрено для гибкого определения критериев и обстоятельств освобождения. В случае чрезвычайной ситуации наличие существующего законодательства имеет преимущество продуманной конструкции

в «некризисное» время. Например, разработка законодательства в «некризисное» время позволит провести консультации с соответствующими субъектами, что поможет обеспечить справедливость, эффективность и наличие процессуальных гарантий. Сам факт наличия подобного законодательства будет говорить о том, что с большей вероятностью оно будет известно и будет пользоваться доверием судебных органов, комиссий по условно-досрочному освобождению или других соответствующих органов, поскольку они уже принимали участие в разработке в «некризисное» время. На примере Италии, судьи обратились к существующим механизмам освобождения и альтернативам тюремному заключению, чтобы дополнить чрезвычайные меры с ограниченной применимостью, используя их «с точки зрения чрезвычайной ситуации», в целях облегчения процесса освобождения из тюрем во время пандемии COVID-19.

Применение существующих механизмов также устраняет необходимость в помиловании, амнистии или чрезвычайном законодательстве, которое часто принимается очень быстро (даже за один день) без тщательного изучения, обсуждения или надзора. Таким образом, судьи и другие субъекты могут менее доверять таким мерам или склонны полагаться на них, а при их применении могут возникать практические или логистические барьеры из-за скорости разработки и реализации, что может снизить их воздействие или эффективность.

02

Развивать меры, не связанные с лишением свободы, чтобы обеспечить реальные альтернативы тюремному заключению

Правительствам следует развивать системы пробации, чтобы обеспечить своевременную, гибкую и эффективную реакцию в случае кризиса,

включая обработку возросшего количества дел. Системы пробации должны быть созданы или, если они существуют, укреплены за счет повышенного политического внимания и ресурсов, чтобы гарантировать, что они соответствуют цели и эффективны в поддержке реабилитации. Это может включать увеличение числа сотрудников службы пробации для повышения способности к адаптации во время кризисов, обеспечения непрерывности эффективных услуг и того, чтобы повышенная или сменная рабочая нагрузка (например, из-за того,

что более широкие категории правонарушений рассматриваются для наказаний, не связанных с лишением свободы) не ухудшала охват и качество контроля и поддержки.

В тех случаях, когда услуги по поддержке реабилитации недоступны для клиента пробации, бюджет также должен быть выделен на услуги, предоставляемые поставщиками из частного сектора, или на выделение грантов НПО, которые предоставляют услуги по поддержке реабилитации. Это может включать, например, профессиональную подготовку, развитие профессиональных навыков,

лечение от наркотической зависимости, приют или жилищную поддержку. Дополнительные средства также должны быть выделены для удовлетворения кризисных потребностей клиентов, таких как доступ к продуктам питания, лекарствам или вакцинациям.

Увеличение человеческих и институциональных ресурсов также может помочь в подготовке лиц к освобождению за счет реализации индивидуальных планов реабилитации и поддержки процесса социальной реинтеграции, включая сохранение или восстановление семейных отношений.

03

Разработать план на случай непредвиденных обстоятельств, который защищает права человека и поддерживает текущую деятельность службы пробации

Службы пробации должны разработать план на случай непредвиденных обстоятельств, содержащий набор руководящих принципов и процедур, которые должны быть быстро приняты в случае кризиса или чрезвычайной ситуации, в том числе требующих срочных мер по охране общественного здоровья. План на случай непредвиденных обстоятельств должен защищать права людей, находящихся под пробационным надзором, в том числе тех, кто выходит из мест лишения свободы во время кризиса или чрезвычайных ситуаций и попадает под ответственность службы пробации, а также обеспечивать бюджетные средства для работы службы пробации в максимально возможной степени. План на случай непредвиденных обстоятельств должен быть основан на всесторонней оценке рисков и планировании сценариев, чтобы он реагировал на конкретные потребности различных кризисов, мандаты и основные функции системы, а также возможности и уязвимости как службы, так и населения.¹⁷

В дополнение к управлению органов пробации, в разработке плана также должны участвовать администрация исправительных учреждений, передовой персонал службы пробации, лица, определяющие политику в области уголовного правосудия, представители судебной системы и системы правосудия в целом, представители гражданского общества, специалисты в области общественного здравоохранения. Лица, находящиеся в местах лишения свободы и отбывающие пробационный срок, также должны быть приглашены к участию в этом процессе. Это

обеспечит максимальное соответствие плана потребностям и ресурсам и будет способствовать улучшению сотрудничества между этими заинтересованными сторонами, что особенно важно для принятия любого плана. Например, Национальный совет по отправлению правосудия (NCAJ) в Кении, в состав которого входят государственные и негосударственные субъекты, был признан центральным звеном в активной и скоординированной реакции сектора правосудия на пандемию, в результате которой число заключенных в стране сократилось на 25 процентов.¹⁸

Планы на случай непредвиденных обстоятельств должны обеспечивать наличие инструментариев и стандартизированных процедур, которые могут быть реализованы во время кризиса. Это должно включать в себя планы коммуникаций (см. пункт 5) и положение о мобилизации и распределении дополнительных финансовых ресурсов, персонала и оборудования (например, компьютеров и смартфонов, позволяющих персоналу работать удаленно, а людям, находящимся в закрытых учреждениях и под пробационным надзором, поддерживать связь с семьями и юристами, а также обеспечить достаточное количество электронного оборудования для мониторинга в целях покрытия повышенного спроса во время кризисов). Они также должны установить порядок подчинения и обязанности по принятию решений, включая, например, разрешение региональным менеджерам и непосредственному персоналу принимать решения в пределах своей компетенции в зависимости от ситуации на местном уровне. Важно, чтобы планы на случай непредвиденных обстоятельств для органов пробации были интегрированы с такими планами в тюрьмах и в более широкой системе уголовного правосудия, дабы избежать расхождений и чрезмерного давления на какую-либо отдельную часть системы при возникновении кризисных ситуаций.

04

Установить и укрепить партнерские отношения для наиболее гибких санкций и мер, не связанных с лишением свободы

Разнообразные, часто сложные потребности людей в системах уголовного правосудия требуют совместного подхода.⁷ Управление мероприятиями по реабилитации, реинтеграции и мониторингу должно приносить пользу от прочных партнерских отношений с широким кругом государственных служб и общественных организаций, включая волонтеров, а также возможности создания межведомственных групп. Это способствует преемственности, гибкости и оперативности и позволяет службам пробации и другим заинтересованным органам лучше поддерживать права и потребности всех лиц, отбывающих наказания, не связанные с лишением свободы, или находящихся на досудебном производстве.

Столкнувшись с кризисом и необходимостью скорректировать деятельность и предоставление услуг, органы пробации должны работать с партнерами, чтобы предлагать лицам, находящимся под их надзором, разнообразные и гибкие способы продолжать выполнять требования своего наказания целенаправленно, своевременно и в соответствии с индивидуальными потребностями, рисками и любыми выявленными опасениями жертв. Наличие различных вариантов трудоустройства для общественных работ,

включая работу на открытом воздухе, должно быть приоритетным, как это было сделано в Грузии и Нидерландах, где службы пробации сосредоточили свое внимание на партнерских отношениях с более крупными государственными организациями и НПО, чтобы помочь обеспечить достаточное размещение, в том числе во время кризисов, которые могут потребовать социального дистанцирования или других корректировок. В Кыргызстане участие в мероприятиях по реагированию на COVID-19 предоставило клиентам, находящимся на пробационном надзоре, возможность дальнейшего и значимого трудоустройства во время пандемии.

Должны быть доступны смягчения наказания и возможности менять программы и общественные работы, поддерживаемые гибкостью действующего законодательства (см. пункт 1 выше).

Поддержка в трудоустройстве и расширение прав и возможностей клиентов должны быть приоритетными, поскольку финансовая нестабильность может стать ключевым фактором для повторного совершения правонарушений. Средства удаленного общения и участия (в том числе онлайн) также могут предложить значимые возможности для работы и гибкость в выполнении требований приговора, а также способствовать развитию ценных технологических компетенций среди клиентов.

Службы пробации и другие заинтересованные органы и поставщики услуг должны работать совместно, чтобы гарантировать, что клиенты не подвергаются опасности, а также консультируются и четко информируются о любых изменениях требований их приговора во время кризисов.

05

Установить и поддерживать хорошую коммуникацию, и обмениваться своевременной и соответствующей информацией с клиентами пробации, их семьями и общественностью

Службы пробации (и тюремные службы) должны обеспечивать хорошую коммуникацию со всеми соответствующими лицами, органами уголовного правосудия и поставщиками услуг, участвующими в управлении и надзоре за клиентами пробации. Должна также иметь место коммуникация с членами

семьи и общественностью. Хотя это должно быть стандартной управленческой практикой, прозрачная коммуникация в различных форматах (например, через интернет, посредством текстовых сообщений, путем создания горячих линий и на разных языках) особенно важна в условиях кризиса, когда существует неопределенность и ситуации могут быстро меняться. В основе этого должна быть хорошая коммуникация с клиентами пробации, а также с лицами, находящимися в закрытых учреждениях, готовящимся к освобождению, включая изменения в любых процедурах, дополнительные услуги, к которым можно получить доступ, и любые общественные меры, которым они должны следовать (например, «оставаться дома» или другие необходимые меры общественного здравоохранения).

Стандартизированный и регулярный обмен информацией с клиентами будет способствовать укреплению доверия, что особенно важно во время кризиса или чрезвычайной ситуации, когда возможны дополнительные нагрузки на систему и изменения в политике и практике, которые могут вызвать неопределенность. Следует принять специальные меры для обеспечения того, чтобы сообщения передавались доступным способом, в том числе для лиц с ограниченной грамотностью, языковыми барьерами, инвалидностью или другими потребностями, для которых могут потребоваться специальные способы общения.

Соответствующие министерства (такие как Министерство юстиции) также должны приложить усилия для информирования общественности об изменениях в законах о вынесении приговоров и политике, а также о мерах, принятых для сокращения числа заключенных. Это может включать причины внесения изменений, преимущества приговоров, не связанных с лишением свободы, и критерии освобождения из мест лишения свободы. Это также повысит доверие общества к системам уголовного правосудия.

06

Использовать доступные информационные и коммуникационные технологии для обеспечения непрерывности и адаптивности служб пробации

Персонал, участвующий в применении санкций, мер, оценок и других действий на уровне сообщества, не связанных с лишением свободы, должен иметь возможность использовать технологии и средства удаленной связи, чтобы поддерживать контакт с клиентами и предоставлять непрерывные услуги во время кризисов и ограничений на личные встречи. Точно также клиентам следует оказывать поддержку в использовании технологий, необходимых для соблюдения требований приговора и доступа к услугам, будь то путем обучения навыкам или предоставления необходимых ресурсов. Это может включать облегчение доступа к мобильным телефонам, компьютерам или интернету, как это видно на примере Грузии, где службы пробации были открыты для членов семей заключенных, чтобы проводить видеозвонки во время ограничений на посещения в связи с пандемией.

Хотя технологические инструменты не могут заменить человеческий контакт, необходимый для эффективной и индивидуальной оценки и поддержки, особенно в начале пробационного надзора и с клиентами с более высоким уровнем потребностей и риска, где существуют ограничения на использование технологий в условиях

уголовного правосудия; он может играть роль в предоставлении людям, отбывающим наказание в виде общественных работ, или тем, кто должен быть освобожден из мест лишения свободы, гибких и индивидуальных способов доступа к программам и услугам, а также поддержания необходимых контактов.

Дополнительная гибкость может способствовать улучшению результатов для клиентов как за счет упрощения выполнения требований по вынесению приговора, так и за счет расширения спектра мер, доступных для поддержки реабилитации и социальной интеграции. Во время кризисов технологии могут способствовать непрерывности обслуживания.

Службы пробации должны использовать опыт применения различных технологий в контексте пандемии COVID-19 для расширения и модернизации предоставления услуг. Ключевые области, в которых технологии могут дополнить работу пробационного надзора с личным присутствием, включают:

- Ведение учета и управление (включая использование комплексных электронных систем управления документами);
- Регулярную деятельность по надзору (включая удаленные проверки и электронный мониторинг в соответствующих случаях);
- Необходимое программирование, осуществляемое полностью или частично дистанционно (включая внедрение виртуального обучения);

- Поддержку до освобождения путем фасилитации общения с членами семьи и юридических представителей во время содержания под стражей;
- Повышение гибкости для сотрудников благодаря расширению возможностей работы на дому, обмену знаниями и возможностям обучения (профессиональное обучение и развитие потенциала).

При рассмотрении вопроса об устойчивом и более широком использовании технологий в контексте санкций, не связанных с лишением свободы, или в целом услуг уголовного правосудия всегда

следует учитывать право на неприкосновенность частной жизни как сотрудников, так и клиентов. Дистанционное наблюдение должно учитывать принцип соразмерности в том смысле, что оно не должно быть более жестким, чем это необходимо и уместно (например, при принятии решений об использовании электронного мониторинга в случаях чрезвычайной ситуации или досрочного освобождения). Чтобы обеспечить надлежащее внедрение и использование, обучение персонала и институциональные возможности должны соответствовать любым внедряемым технологическим инструментам (см. пункт 9).

07

Обеспечить индивидуальную и всестороннюю помощь при освобождении, начиная с самого начала задержания

Для поддержки успешной реинтеграции в общество, в том числе во время кризисов, когда экстренные меры и меры по досрочному освобождению могут быть приняты без предупреждения, планирование подготовки и освобождения должно начинаться при поступлении в тюрьму, включать регулярный обзор и пересмотр индивидуальных планов и продолжаться после освобождения, как того требуют Правила Нельсона Манделы.¹⁹ Обеспечение актуальности личных документов и данных, а также регулярная связь между закрытыми учреждениями и общественными службами помогает обеспечить бесперебойную работу и надлежащую поддержку во время освобождения.

Особое внимание следует уделять непрерывности медицинских и реабилитационных услуг, включая обеспечение лекарствами, лечение от наркозависимости и поддержку психического здоровья, в том числе в тех случаях, когда это конкретно связано с текущим кризисом (например, вакцинация против COVID-19²⁰). В случае внезапного кризиса рост социальных потрясений и неопределенности, вероятно, увеличит потребности в поддержке и сделает

постоянный доступ к необходимым услугам еще более важным для лиц, недавно освобожденных из мест лишения свободы или отбывающих наказание под надзором условного осуждения. Ни одного освобожденного человека нельзя оставлять без места жительства, отсутствие постоянного места жительства не должно прямо лишать права лица, которое имеет право на досрочное освобождение или другие альтернативы тюремному заключению, не связанные с лишением свободы. Партнеры, в том числе поставщики таких услуг, как дома для престарелых, должны участвовать в планировании и подготовке к кризисным ситуациям, чтобы обеспечить реагирование на потребности в жилье и другую поддержку после освобождения.

В кризисных ситуациях необходима четкая и регулярная коммуникация, как например для связи с адвокатом или представителями семьи. Когда это возможно, поддержка при освобождении должна включать дополнительную коммуникационную поддержку (например, дополнительные средства на звонки и возможности телефонных или видеозвонков во время нахождения под стражей, раздача смартфонов или дополнительная финансовая поддержка после освобождения). Принимая во внимание центральную роль технологий во многих аспектах жизни и социальной реинтеграции, особенно когда основные услуги ограничены, предварительная поддержка должна включать развитие навыков и обучение их использованию, а также возможности онлайн-программирования или услуг.

08

Учитывать особые потребности и обстоятельства маргинализированных лиц, чтобы обеспечить равный доступ к санкциям и мерам, не связанным с лишением свободы

Все люди становятся уязвимыми в случае взаимодействия с системами уголовного правосудия и последствий ареста, уголовного наказания или судимости. Тем не менее, некоторые, часто пересекающиеся факторы и характеристики оставляют определенные группы людей без доступа к альтернативным мерам и санкциям, не связанным с лишением свободы, а также другим услугам, или с неудовлетворенными потребностями и большим бременем по исполнению условий и целей своего наказания. Исследования показали, что существующие системные проблемы и социальное неравенство становятся более заметными во время кризиса.²¹

Чтобы уважать права всех лиц, отбывающих наказание, и предлагать индивидуальный, соразмерный и эффективный надзор и поддержку во время применения санкций и мер, не связанных с лишением свободы, органы пробации должны знать и учитывать особые потребности определенных групп меньшинств или отдельных лиц в уязвимых ситуациях и устранять непропорциональные барьеры и проблемы, с которыми они сталкиваются. Потребности и риски клиентов также могут меняться в зависимости от меняющихся обстоятельств и кризисных ситуаций, таких как повышенный риск домашнего насилия во время карантина в

связи с COVID-19. Службы пробации должны быть готовы к любым таким изменениям, оценивать их, расставлять приоритеты и принимать соответствующие меры. В Кыргызстане, например, сотрудники службы пробации стремились выявить наиболее уязвимых клиентов во время кризиса COVID-19, и им была оказана целевая поддержка, включая продовольственную помощь. Периоды удаленного наблюдения также сочетались с более интенсивной поддержкой в связи с повышенными потребностями в поддержке психического здоровья во время пандемии.

В «некризисное» время службы должны обеспечивать гибкость как в отношении видов доступных мер или программ, так и в отношении средств доступа к ним (лично или дистанционно). Любые изменения в работе, услугах и исполнению наказаний или требованиях по вынесению приговоров, которые могут быть приняты во время кризисов, не должны приводить к дискриминации. Политики, руководство системы уголовного правосудия и оперативный персонал — при поддержке сильных партнеров и государственных учреждений, где это необходимо, — должны уделять особое внимание лицам, которые потенциально уязвимы или находятся в неблагоприятном положении перед лицом предлагаемых мер. Особое внимание следует уделять, например, лицам, не имеющим финансовых или технических средств для удаленного общения, женщинам или другим лицам, которые, скорее всего, будут нести обязанности по уходу, лицам, не имеющим постоянного жилья, или лицам, зависящим от медицинских услуг, в том числе связанных с психическим здоровьем или наркозависимостью.

09

Убедиться, что персонал оснащен для реагирования на кризисы

Потребности в потенциале службы пробации должны быть оценены и удовлетворены, в том числе анализ загруженности дел и, при необходимости, набор дополнительных сотрудников (см. пункт 2 выше). В дополнение к предоставлению услуг необходимы достаточные возможности для обеспечения соответствующей подготовки, профессионального контроля и психосоциальной поддержки для персонала, волонтеров и работников системы правосудия. Психологическое благополучие

персонала также должно поддерживаться путем консультирования и профессиональной поддержки, предоставляемой внешними независимыми службами, особенно в периоды неопределенности или кризисов.

В случае изменений в методах работы (например, необходимость работать из дома, скорректированный или гибкий график) и когда последствия кризисов выходят за пределы рабочего места (например, дополнительные обязанности по уходу из-за закрытия школы или других общественных служб), сотрудники должны по возможности получить поддержку различными способами. Любые проблемы с физической безопасностью, которые могут возникнуть в результате кризисов или пересмотра методов

работы, должны быть смягчены, а менеджеры и руководство службы пробации должны прилагать постоянные усилия, чтобы помочь всем сотрудникам поддерживать здоровый баланс между работой и личной жизнью.

Необходимо разработать руководящие принципы, методологии и программы обучения, чтобы помочь сотрудникам службы пробации целенаправленно адаптировать методы работы, включая использование соответствующих цифровых инструментов, дистанционную работу и удаленное управление. Это может включать в себя обучение тому, как сочетать личный и удаленный контроль и поддержку, обеспечивая при этом последовательное соблюдение права клиентов на неприкосновенность частной жизни. С практической точки зрения

персонал должен быть обеспечен соответствующим оборудованием для удаленного выполнения своих обязанностей, когда это необходимо.

Органы правосудия должны следовать любым руководящим принципам и осуществлять меры общественного здравоохранения, рекомендованные Всемирной организацией здравоохранения или национальными органами здравоохранения в связи с конкретным кризисом, включая предоставление надлежащего тестирования и защитного оборудования наряду с любым соответствующим обучением. Сотрудники службы пробации, волонтеры и работники системы правосудия также должны рассматриваться как основные поставщики услуг при любом реагировании на кризис и должны быть приоритетными для вакцинации или других мер по защите уязвимых групп населения.²²

10

Выявление и использование извлеченных уроков для текущего и будущего развития законодательства, политики и практики пробации

Во время и после кризисов министерства юстиции, органы пробации, поставщики услуг, включая гражданское общество, а также механизмы мониторинга и надзора должны стремиться отслеживать воздействие принимаемых мер реагирования на чрезвычайные ситуации, включая успехи, пробелы и недостатки в политике и процедурах. Дебрифинг (и постоянные брифинги во время кризиса, если он носит долгосрочный характер) с участием клиентов, гражданского общества и научных кругов также может помочь в анализе собранных данных и разработке рекомендаций для планирования действий в чрезвычайных ситуациях на случай будущих кризисов. Кроме того, это может способствовать накоплению институциональных знаний и предоставлению данных для улучшения планирования и практики в целом.

В Португалии, например, планируется междисциплинарный тематический форум, инициированный Генеральной инспекцией юстиции (IGSJ), для содействия обсуждению и совместному участию в системных улучшениях в системе уголовного правосудия, включая обмен и оценку уроков, извлеченных из пандемии COVID-19 для поддержки более широкого применения санкций, не связанных с лишением свободы, в будущем.

Во время кризиса органы пробации должны инициировать каналы внутренней коммуникации, чтобы сотрудники могли делиться друг с другом своим опытом и передовой практикой. Службы пробации также могут оказать поддержку в принятии и внедрении любых особенно актуальных и реализуемых практик на национальном уровне. Кроме того, заинтересованные стороны должны стремиться делиться своим опытом и знаниями на международном уровне, особенно между регионами и странами с аналогичными моделями пробации.²³ Это может помочь как в управлении текущими кризисами, так и в обеспечении готовности к будущим кризисам.

Примечания

1. В настоящем документе термин «санкции и меры, не связанные с лишением свободы», используется для обозначения общественных санкций или мер, налагаемых судами в рамках приговора, досудебных мер и любых дополнительных мер после освобождения из мест лишения свободы (таких как надзор за условно-досрочным освобождением).
2. Мы используем термин орган пробации для обозначения ведомства, ответственного за применение санкций и мер, не связанных с лишением свободы, которые могут иметь разные названия в отдельных странах или юрисдикциях и могут включать администрацию тюрем, полицию, местные или муниципальные органы власти.
3. Региональные ресурсы см., Европейская конфедерация пробации (CEP) База материалов по COVID-19, доступно по ссылке: www.cep-probation.org/knowledgebase/covid-19/, в выпуске Американской ассоциации пробации и условно-досрочного освобождения (APPA) журналы: www.appa-net.org/eWeb/docs/APPA/pubs/Perspectives/Perspectives_V44_N4/#page=1.
4. В контексте настоящего документа кризис представляет собой сбой или (часто внезапный и неожиданный) дестабилизацию в обычном функционировании и работе (на уровне учреждения, системы уголовного правосудия или на уровне общества), приводящий к нестабильности и/или опасности и требующий определенного реагирования в целях обеспечения безопасности.
5. Сюда входят брифинги PRI по COVID-19, доступные по ссылке: www.penalreform.org/covid-19/, сравнительное исследование по 21 государству-члену ЕС, доступное по ссылке: www.penalreform.org/resource/eu-study-impact-of-covid-19-on-non-custodial-measures/, а также углубленное исследование, проведенное в Грузии, Венгрии, Кыргызстане и Португалии, доступно по ссылке: www.penalreform.org/resource/country-reports-impact-of-covid-19-on-non-custodial-measures/.
6. Также упоминается как «клиенты» в этом документе.
7. Например, Совет Европы (СЕ) признал решающую роль сотрудничества в удовлетворении сложных потребностей лиц, отбывающих санкции и меры, не связанные с лишением свободы. СЕ, Правила пробации, 2010 г., доступно по ссылке: www.coe.int/en/web/prison/conventions-recommendations.
8. Подробнее об интерсекциональности см.: www.unwomen.org/en/news/stories/2020/6/explainer-intersectional-feminism-what-it-means-and-why-it-matters.
9. Токийские правила, 1990, доступно по ссылке: www.penalreform.org/issues/alternatives-to-imprisonment/international-standards/.
10. Правила Нельсона Манделы, 2015, доступно по ссылке: www.penalreform.org/issues/prison-conditions/standard-minimum-rules/.
11. Бангкокские Правила, 2010, доступно по ссылке: www.penalreform.org/issues/women/bangkok-rules/.
12. Бейджинские Правила, 1985, доступно по ссылке: www.ohchr.org/documents/professionalinterest/beijingrules.pdf.
13. Гаванские Правила, 1990, доступно по ссылке: www.penalreform.org/issues/prison-conditions/4616-2/.
14. См. например: Европейские правила по общим санкциям и мерам, 2017 г. Доступно по ссылке: www.coe.int/en/web/prison/conventions-recommendations.
15. Принцип соразмерности требует, чтобы любое нарушение прав личности, включая тюремное заключение и помимо него, ограничивалось до степени, которая уместна и необходима для достижения законной цели. Что касается вынесения приговора, то принцип соразмерности требует ряда доступных вариантов вынесения приговора, и Токийские правила уточняют, что «в целях обеспечения большей гибкости в соответствии с характером и степенью тяжести правонарушения, личностью и биографией правонарушителя, а также с интересами защиты общества и во избежание неоправданного применения тюремного заключения система уголовного правосудия должна предусматривать широкий выбор мер, не связанных с тюремным заключением, от досудебных до послесудебных мер. Число и виды мер, не связанных с тюремным заключением, должны определяться таким образом, чтобы оставалась возможной последовательность приговоров.» (Правило 2.3). Дополнительную информацию см. в полной версии Токийских правил по ссылке: www.penalreform.org/issues/alternatives-to-imprisonment/international-standards/.
16. Сюда могут входить национальные комитеты по пробации и другие органы, контролирующие применение санкций, не связанных с лишением свободы.
17. См. Дополнительные рекомендации по планированию и обеспечению готовности, а также разработке планов действий в чрезвычайных ситуациях (декабрь 2021) Penal Reform International. Доступно по ссылке: www.penalreform.org/resource/natural-hazards-and-prisons-protecting-human-rights/.
18. Подробнее см.: www.judiciary.go.ke/about-us/affiliate-institutions/national-council-on-administration-of-justice-2/#1519390513887-796cc690-ee30 и предстоящую работу PRI по надлежащему управлению во время пандемии COVID-19 (будет опубликован в феврале 2022 г.).
19. Правило 87, Правило 94, Правило 108. (Полный текст Правил см. в примечании 10).
20. Для получения дополнительной информации о важности скоординированных усилий по вакцинации между закрытыми учреждениями и поставщиками социальных услуг см. Harm Reduction International и Penal Reform International. Вакцинация от COVID-19 для заключенных и персонала: Отчет о глобальном сканировании, декабрь 2021 г., стр. 26 (Пример из практики: Мальта). Доступно по ссылке: www.penalreform.org/resource/covid-19-vaccinations-report-on-global-scan/.
21. См. Бас ван Бавел и Мартин Схеффер, «Исторические последствия потрясений неравенства: новый взгляд великого уравнивателя», Коммуникации гуманитарных и социальных наук, том 8, статья 76, март 2021 г., www.nature.com/articles/s41599-021-00763-4; Ян Голдин и Роберт Мурга, «COVID-19 усиливает множественные виды неравенства. Вот что мы можем с этим сделать», Всемирный экономический форум, 9 октября 2020 г., www.weforum.org/agenda/2020/10/covid-19-is-increasing-multiple-kinds-of-inequality-here-s-what-we-can-do-about-it/.
22. См. Penal Reform International и Harm Reduction International, Вакцинация от COVID-19 для заключенных и персонала: отчет о глобальном сканировании, декабрь 2021 г.
23. В Европе Совет пробации собрал опыт и практику как руководителей служб пробации, так и практиков во время пандемии COVID-19, способствуя обмену знаниями и обучению во всем регионе.

План из 10 пунктов: Применение санкций и мер, не связанных с лишением свободы во время кризисов и чрезвычайных ситуаций

Эта публикация была разработана Международной тюремной реформой (Penal Reform International) при финансовой поддержке Международного уголовно-пенитенциарного фонда (IPPF) в рамках проекта «Устранение пробелов в реализации и управлении альтернативных мер лишению свободы 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 и воздействия COVID-19 на правонарушителей, которые отбывают наказание в местах лишения свободы или находятся под пробационным надзором.



Благодарности

Международная тюремная реформа хотела бы поблагодарить всех, кто внес свой вклад в разработку данной публикации через исследования, участие в проектной деятельности и/или экспертный вклад. Особая благодарность нашим партнерам по проекту, Венгерскому Хельсинкскому комитету (ННС) и Институту юридических исследований юридического факультета Университета Коимбры (UC).


Эту публикацию можно свободно просматривать, реферировать, воспроизводить и переводить частично или полностью, но не для продажи или использования в коммерческих целях. Любые изменения в тексте этой публикации должны быть одобрены Международной тюремной реформой. Ссылка на Международную тюремную реформу, Международный консорциум по наркополитике и данную публикацию при цитировании - обязательна. Запросы следует направлять по адресу: publications@penalreform.org.


Международная тюремная реформа

The Hague Humanity Hub (Гаагский центр человечества)
Fluwelen Burgwal 58
2511 CJ Гаага
Нидерланды

The Green House (Грин Хаус)
ул. 244–254 Cambridge Heath
Лондон E2 9DA
Великобритания

info@penalreform.org

 @PenalReformInt

 @Penalreforminternational

www.penalreform.org

Опубликовано в январе 2022

ISBN: 978-1-909521-92-6

© Penal Reform International 2022

FAIR AND EFFECTIVE CRIMINAL JUSTICE

Penal Reform International Headquarters

The Green House
244-254 Cambridge Heath Road
London E2 9DA
United Kingdom

The Hague Humanity Hub
Fluwelen Burgwal 58
2511 CJ Den Haag
Netherlands

+44 (0) 203 559 6752
info@penalreform.org

 @PenalReformInt
 @Penalreforminternational

www.penalreform.org

Penal Reform International in Central Asia

Syganak str. 29
Nur-Sultan
Kazakhstan

+7 (7172) 79-88-83

96 Toktogul street, office 7
Bishkek
Kyrgyzstan

+996 312 88 38 76
pricentralasia@penalreform.org

Penal Reform International in South Caucasus

+995 32 237 02 7
prisouthcaucasus@penalreform.org

Penal Reform International in Middle East and North Africa

22 Amro Bin Dinar
Amman
Jordan

+962 6 582 6017
priamman@penalreform.org

Penal Reform International in Sub-Saharan Africa

Plot 8, Kisozi Close
Kisozi Complex
Nakasero
Kampala
P.O. Box 11455
Uganda

+256 3920 01139
africa@penalreform.org