



**Двенадцатый Конгресс
Организации Объединенных
Наций по предупреждению
преступности и уголовному
правосудию**

Distr.: Limited
17 April 2010
Russian
Original: English

Салвадор, Бразилия, 12-19 апреля 2010 года

**Доклад Комитета I по пунктам 4, 7 и 9 повестки дня
и семинарам-практикумам 1, 4 и 5**

Добавление

**Семинар-практикум 5. Стратегии и наилучшие виды
практики по предупреждению переполненности
исправительных учреждений**

Ход работы

1. На своих 10-м и 11-м заседаниях 16 апреля 2010 года Комитет I провел семинар-практикум по теме "Стратегии и наилучшие виды практики по предупреждению переполненности исправительных учреждений". Этот семинар-практикум был организован в сотрудничестве со следующими институтами сети Программы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия: Азиатским и дальневосточным институтом по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями и Международным центром по реформе уголовного права и политике в области уголовного правосудия. На рассмотрение Комитета были представлены следующие документы:

а) справочный документ о семинаре-практикуме по теме "Стратегии и наилучшие виды практики по предупреждению переполненности исправительных учреждений" (A/CONF.213/16);

б) руководство для дискуссий (A/CONF.213/PM.1);

в) доклады региональных подготовительных совещаний к двенадцатому Конгрессу (A/CONF.213/RPM.1/1, A/CONF.213/RPM.2/1, A/CONF.213/RPM.3/1 и A/CONF.213/RPM.4/1).

2. Функции координатора семинара-практикума исполнял директор Института Макса Планка по вопросам зарубежного и международного уголовного права Германии Ханс-Йорг Альбрехт. В ходе семинара-практикума было заслушано 12 выступлений.



3. На 10-м заседании со вступительным заявлением выступила представитель Секретариата, после чего приветственное заявление сделал директор Азиатского и дальневосточного института по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями.
4. С заявлениями выступили представители Италии, Марокко, Российской Федерации, Азербайджана, Бразилии и Доминиканской Республики, а также наблюдатели от Всемирного консультативного комитета друзей и организации "Международная тюремная реформа".
5. На 11-м заседании Комитета с заявлениями выступили представители Канады, Бразилии и Алжира. С заявлением выступил наблюдатель от Международной комиссии католических священников, оказывающих помощь заключенным. С заявлением выступил также один из экспертов.

Общая дискуссия

6. В своем вступительном заявлении представитель Секретариата заявила об отрицательных последствиях переполненности тюрем и факторах, способствующих ее возникновению. Она подчеркнула важность применения комплексного и межсекторального подхода к решению проблемы переполненности тюрем, отметила возможные стратегии решения проблемы переполненности и напомнила о мероприятиях, предпринятых в последнее время Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) с целью предоставления странам помощи в области реформы пенитенциарной системы, включая разработку проекта правил обращения с женщинами-заключенными и не связанных с тюремным заключением мер для правонарушителей-женщин.
7. В своем заявлении директор Азиатского и дальневосточного института по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями напомнил, что переполненность исправительных учреждений относится к числу наиболее актуальных проблем во многих регионах мира. Переполненность тюрем ведет к нарушению основных прав заключенных и подрывает общую эффективность и действенность системы уголовного правосудия.
8. В первом выступлении, касавшемся текущего состояния проблемы переполненности тюрем, подчеркивался тот факт, что переполненность является главной причиной того, что государствам не удается соблюдать минимальные стандарты гуманного обращения со значительной частью заключенных, которых насчитывается около 10 млн. человек во всем мире. Выступавший рассмотрел последствия переполненности тюрем и разъяснил некоторые из проблем, связанных с оценкой характера и масштабов переполненности. Он представил данные Международного центра тюремных исследований об уровне заполненности тюрем в различных регионах и заявил, что, хотя высокий уровень переполненности тюрем не всегда объясняется большим количеством заключенных, он непосредственно связан с тем, что среди заключенных значительную часть составляют лица, содержащиеся под стражей до суда.
9. Во втором выступлении рассматривались основные причины переполненности тюрем, в том числе: злоупотребление практикой применения досудебного содержания под стражей; применение жестких мер карательного характера в борьбе с преступностью; отсутствие альтернатив тюремному

заключению; отсутствие гибкости в системах назначения наказаний; ограничительный и жесткий характер практики досрочного освобождения и отсутствие гибкости в процедурах отмены решений о досрочном освобождении; высокий уровень рецидивизма вследствие отсутствия или неадекватности программ реабилитации в тюрьмах и общинах; возложение на систему уголовного правосудия задач, которые могли бы эффективнее решить службы социальной поддержки или здравоохранения и другие службы. Кроме того, состояние проблемы переполненности тюрем может меняться также под влиянием более общих структурных и культурных факторов, таких, как страх и обеспокоенность уровнем безопасности, влияние общественного мнения, воздействие средств массовой информации, социально-экономическое равенство и безопасность и уровень политической культуры. В заключение было отмечено, что проблема переполненности тюрем может быть решена, а количество заключенных может быть уменьшено при условии наличия соответствующей политической воли.

10. В третьем выступлении, посвященном мерам по смягчению проблемы переполненности тюрем, отмечалось, что переполненность тюрем нередко связана с проблемами в области управления, слабостью экономики и неэффективностью системы уголовного правосудия. Проблему переполненности тюрем можно смягчить путем уменьшения количества лиц, поступающих в тюрьмы, и сокращения продолжительности тюремного заключения. В этой связи необходимы надежные и точные данные. Выступавший напомнил, что смягчению остроты этой проблемы могли бы способствовать меры по расширению прав заключенных путем предоставления дополнительных возможностей неправительственным организациям, которые занимаются оказанием помощи заключенным. Решение проблемы переполненности тюрем путем строительства дополнительных тюрем сопряжено с большими расходами и может оказаться контрпродуктивным, так как в долгосрочной перспективе может вызвать дальнейшее повышение уровня переполненности тюрем и усиление зависимости от мер тюремного заключения и лишения свободы. Следует изучить возможность освобождения из тюрем заключенных, страдающих наркоманией, и психически больных людей. Наконец, добиться сокращения сроков тюремного заключения можно с помощью средств реституционного правосудия и программ посредничества.

11. В выступлении, посвященном вопросу реформы пенитенциарной системы и переполненности тюрем в Латинской Америке и Карибском бассейне, подчеркивалось, что важно определить причины переполненности, для того чтобы на практике добиться ее сокращения, и в этой связи говорилось о влиянии фактора неравномерного распределения доходов на уровень преступности и переполненности тюрем. Выступавший подчеркнул, что государственная политика в области предупреждения преступности и уголовного правосудия должна сопровождаться мерами по уменьшению степени неравенства в уровне доходов и распределении благ. В заключение было отмечено, что конструктивные модели разработаны в Коста-Рике и Доминиканской Республике, которые осуществили комплексную реформу пенитенциарной системы, в результате чего, в частности, снизился уровень переполненности тюрем.

12. В рамках выступления о развитии человеческого потенциала и переполненности исправительных учреждений рассматривалась сложная взаимосвязь между преступностью и развитием: в то время как преступность является одной из причин недостаточного развития, развитие может вызвать рост преступности. За исключением Ливийской Арабской Джамахирии, Сейшельских Островов и Маврикия, страны Африки с высоким индексом развития человеческого потенциала в отличие от стран с низким индексом, как правило, характеризуются более низким уровнем переполненности тюрем. В этом регионе переполненность тюрем является следствием прежде всего продолжительности заключения, которая вызвана задержками открытия судебного разбирательства и долгим ожиданием результатов рассмотрения апелляций.

13. В первой группе было рассказано о стратегиях сокращения численности заключенных путем выведения дел из сферы действия уголовного правосудия, применения мер неофициального или реституционного правосудия и альтернативных тюремному заключению правовых санкций. Первый участник группы поделился информацией об опыте Таиланда в реализации политики борьбы с наркотиками, результатом которой стал невиданный в истории страны уровень переполненности тюрем. В числе ключевых инициатив по реформированию в целях решения этой проблемы были названы: создание системы выведения дел правонарушителей в связи с наркотиками за пределы сферы уголовного правосудия, принятие мер реституционного правосудия к делам несовершеннолетних и реализация стратегий по расширению охвата мероприятий по пробации. Из этого опыта были извлечены следующие главные уроки: дискуссия по поводу выбора между декриминализацией и выведением дел за пределы сферы уголовного правосудия при определенных условиях имеет право на существование; назрела необходимость скоординированного управления двойными системами выведения дел за пределы сферы уголовного правосудия; и участие местного населения играет жизненно важную роль. Другой участник группы рассказала о стратегиях, используемых для сокращения уровня переполненности тюрем в Уганде, которые предусматривают установление стратегического партнерства между правительством и гражданским обществом при оказании правовой помощи, использование многопрофильных бригад для оказания правовой помощи, использование механизмов традиционного правосудия, посредничество и примирение, внесение поправок в законодательство и политику, обязательное оказание всеми адвокатами услуг *pro bono* и поддержку таких инициатив, как Параюридическая консультативная служба. Один участник группы выступил с сообщением о деятельности Параюридической консультативной службе в Малави, в рамках которой обеспечивается оказание практической, доступной и эффективной правовой помощи. В рамках этой системы недипломированными специалистами удастся, в частности, оказывать помощь малоимущим в получении консультаций по вопросам освобождения под залог или обжалования, вести поиск родителей или опекунов, оказывать посредническую помощь по гражданским делам и мелким правонарушениям. Кроме того, недипломированные юристы помогают заключенным в освоении навыков должного применения норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства в производстве по собственным делам и помогают в проведении слушаний, в том числе магистратам при проверке дел, отсылаемых на следствие.

14. В ходе работы группы было сделано сообщение о факторах, которые содействовали сокращению в последние годы уровня переполненности тюрем в Японии. В этой связи было указано на сокращение уровня зарегистрированных преступлений, строительство новых исправительных учреждений, а также создание национальной системы надзора за практикой предварительного заключения. Этот участник группы напомнил о том, что предварительное заключение на практике применяется редко, кроме того, действуют положения, гарантирующие ускоренное производство по менее серьезным правонарушениям. Кроме того, национальная система выведения дел за пределы сферы уголовного правосудия содействует сокращению практики предварительного заключения. Другой участник группы высказал мнение, что с практикой излишнего упора на предварительное заключение можно успешно бороться путем применения различных мер, таких, как правовая реформа, своевременное назначение защитников или недипломированных юристов для оказания правовой помощи, применение средств электронного мониторинга и программ по ликвидации большого числа нерассмотренных дел. В число мер, применяемых для сокращения практики и продолжительности предварительного заключения, входят законодательные и политические рамки, обеспечивающие применение задержания полицией и предварительного заключения только в случае абсолютной необходимости; поощрение применения вариантов досудебного освобождения; требование о вынесении решения о предварительном заключении компетентным органом и на определенный срок; и требование о проведении судебного разбирательства в течение разумного срока, по истечении которого содержание под стражей не допускается. В заключение он подчеркнул необходимость разработки и применения специальных мер по делам душевнобольных или наркозависимых правонарушителей. Последний из выступавших участников группы высказал мнение, что меры реституционного правосудия в системах уголовного правосудия являются одним из путей реагирования на факт правонарушения и последствия преступного деяния, в рамках которых в центр производства выносятся интересы потерпевших от преступления, и особо указал на то, что общим элементом успешного процесса реституционного правосудия является участие в нем местного населения и вовлечение в него существующих групп, которые занимаются решением проблем местного населения. Включение реституционного правосудия в качестве обязательной практики во все судебные производства будет конструктивно содействовать снижению процента дел, заканчивающихся тюремным заключением, и сокращению показателя повторных тюремных заключений.

15. В ходе дискуссии, состоявшейся в конце работы первой группы, несколько выступавших подробно рассказали об опыте своих стран в работе по сокращению переполненности тюрем, упомянув, в частности, о положительных результатах более широкого применения альтернативных лишению свободы и тюремному заключению правовых санкций и подчеркнув большое значение первоочередного внимания к вопросам доступа к правосудию и реституционному правосудию.

16. Во второй группе были рассмотрены стратегии сокращения численности заключенных на этапах вынесения приговора и после него. Первый участник группы поделилась опытом Бразилии в применении альтернативных тюремному заключению правовых санкций для сокращения числа заключенных. Она дала

обзор практики вынесения приговоров, альтернативных тюремному заключению, и тенденций в росте численности заключенных. Назрела необходимость стратегически подходить к решению вопроса переполненности тюрем, установить пределы для тюремного заключения, разработать руководящие указания по вынесению приговоров и обеспечить равный доступ к правосудию. Повышение осведомленности населения является ключом к достижению успеха. Второй участник группы пояснила, что первым элементом стратегии ликвидации переполненности тюрем является определение максимальной вместимости тюрем и предложила возложить на судебную систему ответственность за определение пределов тюремного заключения. Вторым элементом такой стратегии являются более активное использование альтернативных тюремному заключению правовых санкций и досрочное освобождение. Она привела положительный пример Уганды, в законодательство которой были внесены поправки с целью ограничения практики тюремного заключения и более активного использования досрочного освобождения с последующим контролем за судьбой бывших заключенных. Третий участник группы остановился на целостном реабилитационном подходе, принятом в Сингапуре с целью достижения значительного сокращения числа заключенных путем снижения рецидивизма. В рамках этой системы тюремный персонал берет на себя роль личных наставников группы заключенных и путем проведения тщательной оценки личных дел и потребностей заключенных они составляют поэтапные программы их эффективной реабилитации с последующей поддержкой после их выхода на свободу. Пенитенциарная система сотрудничает с учреждениями социальной помощи в общине с целью оказания всесторонней поддержки бывшим заключенным. Четвертый участник группы остановился на использовании досрочного освобождения в целях сокращения переполненности тюрем. В ходе его сообщения были рассмотрены вопросы оценки рисков, ключевых факторов риска и управления рисками. Были рассмотрены факторы защищенности, содействующие реализации эффективной стратегии управления рисками в отношении правонарушителей. Этот участник группы в заключение дал краткую оценку того, что составляет успех решений о досрочном освобождении, и рекомендовал в надлежащих случаях использовать досрочное освобождение как эффективную составляющую стратегии решения проблемы переполненности тюрем.

17. Третья группа рассмотрела стратегии обеспечения поддержки в деле сокращения переполненности тюрем. Первый докладчик представил обзор мер, которые принимаются в Таиланде для сокращения переполненности тюрем путем более широкого применения системы пробации и путем обеспечения участия общин и проведения реформы законодательства. Второй докладчик рассмотрел ключевую стратегию по сокращению переполненности тюрем в рамках проекта в Сингапуре, предусматривающего проведение кампании по привлечению общин и обеспечению терпимого отношения общества к бывшим правонарушителям и их семьям. В рамках этого проекта, с успехом осуществляемого в течение более шести лет, применяется скоординированный подход для обеспечения информированности, терпимого отношения и соответствующих действий общин для поддержки реабилитации и реинтеграции бывших правонарушителей. Третий докладчик рассмотрел вопрос о применении в Африке мер, альтернативных тюремному заключению, и пути обеспечения их успешного осуществления. Он подчеркнул, что привлечение общин к участию в

процессе уголовного правосудия на этапах до суда, после вынесения приговора и после освобождения имеет решающее значение. Участие общин имеет особое значение для перевоспитания. Вторым по значению требованием является переход от наказательного и карательного подхода к восстановительному подходу к борьбе с преступностью в порядке выполнения функциональной роли общин. Четвертый докладчик подчеркнул важность обеспечения осведомленности общественности об освобождении под честное слово и привел примеры инициатив, осуществляемых в Англии и Уэльсе в Соединенном Королевстве, с тем чтобы общественность и такие ключевые участники, как судьи, признали необходимость освобождения под честное слово и содействовали их конструктивному участию в процессе осуществления этих мер. После доклада был показан фильм о работе комиссии по освобождению под честное слово в Англии и Уэльсе. Пятый докладчик остановился на вопросе ответственности и подотчетности применительно к проблеме переполненности тюрем. Он подчеркнул, что переполненность тюрем, которая вызвала гуманитарную катастрофу во многих странах, является проблемой многих учреждений и, следовательно, требует разработки всеобъемлющих стратегий. Основная проблема заключается в выявлении тех учреждений, которые желают работать для сокращения переполненности тюрем и оказывать содействие в принятии соответствующих позитивных мер. Он заявил, что не все меры, направленные на предотвращение преступности, отвечают цели сокращения масштабов преступности, отметив, что политики поддерживают стратегии, способствующие лишению свободы огромного числа людей.

18. В завершении семинара-практикума один из выступавших подчеркнул проблемы, связанные с осуществлением религиозных прав в переполненных тюрьмах. Другой выступавший сообщил о методах преодоления постоянной неэффективности работы в его стране за счет создания постоянного комитета, в состав которого входят основные учреждения в области отправления правосудия. Один из выступавших отметил, что для сокращения числа заключенных необходимо улучшать работу по возвращению правонарушителей в общество, при этом правительствам следует вкладывать средства в работу по предупреждению преступности. Другой участник подчеркнул, что в его стране переполненность тюрем является проблемой и что тюремное заключение больше не должно рассматриваться как единственный ответ на преступное поведение. Он отметил наличие проблем в применении мер, альтернативных тюремному заключению, из-за давления общественности в пользу более жесткой борьбы с преступностью. Другой участник разъяснил, что в его стране принимаются меры по реформированию системы уголовного правосудия, одной из целей которого является сокращение переполненности тюрем. Осуществляются также инициативы, направленные на социальную реинтеграцию правонарушителей с целью снижения уровня рецидивов.

Выводы и рекомендации

19. Участники семинара-практикума сформулировали следующие выводы:

а) переполненность исправительных учреждений является одним из самых серьезных препятствий для соблюдения государствами-членами соответствующих документов, стандартов и норм Организации Объединенных Наций и нарушает права человека заключенных;

b) преступность является социальной проблемой, решить которую системы уголовного правосудия могут лишь частично. Для предупреждения преступности и насилия, а также сокращения переполненности тюрем необходимы меры по борьбе с нищетой и социальной маргинализацией;

c) государства-члены должны признать переполненность тюрем как неприемлемое нарушение прав человека и рассмотреть вопрос об установлении в законодательном порядке предельной вместимости их тюрем;

d) государства-члены должны рассмотреть вопрос о пересмотре, оценке и актуализации их политики, законодательства и практики для обеспечения разработки всеобъемлющей стратегии в области уголовного правосудия для решения проблемы переполненности тюрем, которая предусматривает, в частности, сокращение применения практики тюремного заключения и расширение масштабов применения мер, альтернативных тюремному заключению, включая программы реституционного правосудия;

e) политика и стратегия по решению проблемы переполненности тюрем должны основываться на фактических данных;

f) государства-члены должны осуществлять реформы и стратегии по сокращению переполненности тюрем на основе учета гендерных факторов и эффективного соблюдения потребностей наиболее уязвимых групп;

g) государствам-членам предлагается рассмотреть вопрос об адекватности правовой помощи и других мер, включая использование обученных недипломированных юристов, с целью расширения доступа к правосудию и механизмам общественной защиты для пересмотра вопроса о необходимости досудебного заключения под стражу;

h) государствам-членам предлагается провести общесистемный обзор для выявления недостатков процесса уголовного правосудия, способствующих продлению сроков заключения под стражей до и во время суда, и для разработки стратегий по повышению эффективности процесса уголовного правосудия, включая принятие мер по сокращению числа нерассмотренных дел, а также для рассмотрения вопроса о введении предельных сроков содержания под стражей;

i) государства-члены следует призвать к принятию таких мер по досрочному освобождению заключенных из исправительных учреждений, как создание учреждений полутюремного типа и систем электронного надзора, а также сокращение сроков тюремного заключения в порядке зачета примерного поведения. Государствам-членам следует пересмотреть порядок отмены постановлений об условно-досрочном освобождении для предотвращения случаев не вызванного необходимостью возвращения лиц в тюрьмы;

j) государствам-членам предлагается разработать системы освобождения под честное слово и системы пробации;

k) государствам-членам следует осуществлять на практике меры, альтернативные тюремному заключению, путем обеспечения необходимой инфраструктуры и ресурсов;

l) государствам-членам следует содействовать участию организаций гражданского общества и местных общин в осуществлении мер, альтернативных тюремному заключению;

m) государствам-членам следует активизировать информационно-пропагандистские мероприятия и поощрять процессы всеобъемлющих консультаций с участием всех соответствующих правительственных инстанций, гражданского общества, в частности ассоциаций жертв, и других сторон в разработке осуществления национальных стратегий, включая планы действий для решения проблемы переполненности тюрем;

n) государства-члены должны обеспечивать предоставление фактической информации о преступности и уголовном правосудии законодателям, политикам, лицам, принимающим решения, практикам в области уголовного правосудия, общественности и средствам массовой информации. С этой целью государства-члены следует призвать продолжать исследования факторов, способствующих переполненности тюрем;

o) соответствующие отделения и органы Организации Объединенных Наций, занимающиеся различными вопросами, имеющими отношение к проблеме переполненности тюрем, должны стремиться к более эффективной координации своих мер и инициатив для оказания более эффективной помощи странам в сокращении переполненности тюрем;

p) ЮНОДК следует и далее оказывать помощь и поддержку странам, по их просьбе, в решении проблемы переполненности тюрем.
