



ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

ИНСТИТУТЫ
И ОБЩЕСТВО

СОСТАВИТЕЛИ:
АНАСТАСИЯ **ОВСЯННИКОВА** И ЭЛЛА **РОССМАН**

ПЕНИТЕНЦИАРНЫЕ СИСТЕМЫ И ПЕНИТЕНЦИАРНЫЕ РЕФОРМЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР

МОСКВА
ИЮЛЬ 2017

Содержание

Предисловие.....	4
Введение	6
Отдельные аспекты организации и функционирования пенитенциарных систем.....	8
Динамика инкарцерации.....	8
Рецидивизм.....	9
Организационное устройство пенитенциарных систем.....	10
Подведомственность	10
Службы пробации	11
Негосударственное участие в исполнении наказаний.....	12
Территориальное устройство	13
Основные особенности подготовки кадров в отдельных странах.....	14
США.....	14
Канада.....	15
Швейцария.....	15
Норвегия.....	15
Польша.....	15
Украина.....	16
Австрия.....	16
Организация социальной реабилитации для освободившихся и готовящихся к освобождению правонарушителей.....	17
Основные черты успешных программ реабилитации.....	17
Основы практических финансовых знаний.....	19
Реабилитация особых групп	21

Пенитенциарные «кейсы»: опыт отдельных стран.....	24
Германия: децентрализованная система для федерального государства.....	24
Частный случай: земля Шлезвиг-Гольштейн.....	24
Финляндия: успешный опыт тюремных реформ.....	26
Методы снижения тюремного населения.....	27
Устройство тюремной системы.....	30
Положение заключенных.....	32
Медиация	32
Англия и Уэльс: пенитенциарная система, нуждающаяся в реформировании.....	33
Тюремное население	34
Тюремная система.....	35
Труд заключенных.....	37
Реабилитация	38
ЮАР: меняющиеся тюрьмы в меняющейся стране.....	38
Испания: «лови момент».....	41

Предисловие

Все общества, не исключая российское, сталкиваются с проблемой преступности и ищут способы ее решения. Один из традиционных способов, используемых для сдерживания преступности, — лишение свободы. Свободы лишают в качестве наказания тех, кто уже признан виновным, или в качестве меры пресечения тех, кого заподозрили в преступлении. Тюремь или их аналоги есть практически в каждой стране мира. При этом в разных государствах в пенитенциарных системах отмечаются те или иные проблемы, которые власти и общество пытаются решать, реализуя более или менее масштабные реформы.

Пенитенциарная система России — одна из крупнейших в мире. По данным ФСИН, на 1 июня 2017 г. в учреждениях уголовно-исполнительной системы содержится 618 490 человек, что по размерам сопоставимо с населением региональных столиц, таких как Тюмень, Владивосток, Махачкала или Ульяновск. По числу заключенных на 100 тыс. населения Россия находится на первом месте в Европе. При этом, по оценкам и государственных органов, и независимых экспертов, российская пенитенциарная система далека от совершенства. В утвержденной правительством Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации указывается, что «несмотря на существенные изменения, произошедшие в стране в последние годы, уголовно-исполнительная система во многом сохранила черты старой пенитенциарной системы, ориентированной на другое общество»¹.

Для того чтобы найти оптимальные решения проблем российской пенитенциарной системы, в первую очередь надо опираться на данные о том, как она работает сейчас, а также на анализ опыта ее предшествующего реформирования. Вместе с тем полезно понимать, какие проблемы есть в пенитенциарных системах других стран, какие способы применялись для их решения, какие из них оказались успешными, а какие нет. Предлагаемый вашему вниманию обзор зарубежного опыта организации пенитенциарных систем и их реформирования помогает ответить на эти вопросы. В обзоре пенитенциарные системы и реформы рассматриваются в широком контексте реализуемой государствами уголовной политики, поскольку система исполнения наказаний — лишь последнее звено механизма уголовного правосудия.

Какие выводы можно сделать из анализа зарубежного опыта? Во-первых, сопоставление данных о постпенитенциарном рецидиве в разных странах показывает, что лишение свободы не работает как средство исправления правонарушителя. Профилактика

¹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р.

повторного совершения преступлений требует специальных мероприятий по интеграции бывших правонарушителей в общество.

Во-вторых, интеграция и ресоциализация осужденных к лишению свободы – сложная задача. В обзоре приводятся выведенные из практического опыта условия эффективности таких программ. Учитывая, что заключение само по себе усиливает дезадаптацию правонарушителей, начинает казаться разумным подход Финляндии, которая последовательно сокращала использование наказания в виде лишения свободы в пользу других мер воздействия на преступивших закон граждан.

В-третьих, отказ от широкого использования лишения свободы не порождает всплеска преступности. Это показывает не только опыт Финляндии, которая пошла по пути снижения экономических и социальных издержек инкарцерации еще в конце 70-х годов. Испания, существенно гуманизовавшая уголовное законодательство после 2010 г., также не столкнулась с ростом преступности.

Анализ опыта проведения пенитенциарных реформ, который приведен в обзоре, указывает на несколько факторов, значимых для их успешности. Это не только четкость планов реформирования и последовательность в их реализации. Немаловажно и отношение общества к предложениям по реформированию. Как показывает случай Англии и Уэльса, общественный запрос на строгое отношение к преступникам провоцирует законодателей к ужесточению уголовного закона, а судей – к более суровым приговорам. Вместе с тем карательные стереотипы публики можно преодолеть или обойти, как это произошло в Финляндии и Испании.

Мы предлагаем читателю сделать собственные выводы из анализа зарубежного опыта и поразмышлять, могут ли какие-то подходы к организации и совершенствованию судебной системы, продемонстрировавшие эффективность в других странах, оказаться продуктивными и для России.

Ольга ШЕПЕЛЕВА,
старший эксперт направления «Институты и общество»,
Центр стратегических разработок

Введение

Настоящий обзор подготовлен на основе общедоступных исследований, аналитических и статистических материалов, обращение к которым позволяет рассмотреть предложения о пенитенциарной реформе в России в контексте международных тенденций. Среди источников таких материалов следует выделить государственные ведомства и учреждения, международные организации, НКО и академических исследователей.

При отборе материалов акцент делался на их релевантности с точки зрения основных целей и направлений предлагаемых для России изменений, а также страновой специфики. Поэтому, в частности, самый обширный пласт доступной информации, касающийся ситуации в США, мало затронут. С одной стороны, пенитенциарная сфера в этой стране, с возрастающим отрывом лидирующей в мире по численности заключенных, явно не образец для подражания. С другой — американская правовая, институциональная и культурная среда слишком специфична для «примерки на российскую почву».

Обзор основан на описании конкретных «кейсов» с акцентом на качественной, а не на количественной информации. В качестве «кейсов» рассматриваются как отдельные функциональные элементы, характерные для всех пенитенциарных систем, так и специфика организации пенитенциарных систем или опыт проведения пенитенциарных реформ в отдельных странах. Хотя «кейсы» дают возможность для сопоставлений, наш обзор не следует рассматривать как компаративное исследование. Для сравнительного исследования большое значение имеет сопоставимость данных. В случае количественных данных, описывающих пенитенциарные системы, сопоставимости добиться трудно. Даже такой простейший показатель, как уровень инкарцерации (количество заключенных на 100 000 человек населения), зависит от принятых в той или иной стране методик подсчета. Например, в Нидерландах в число заключенных одно время включали содержащихся в депортационных лагерях нелегальных иммигрантов, что существенно увеличивало показатель инкарцерации по сравнению со странами, которые относили к заключенным только тех, кто помещен под стражу или приговорен к лишению свободы в связи с совершением преступления.

Еще больше проблем возникает при попытке сравнения уровней преступности — как из-за различий в национальных классификациях тех или иных

преступлений, так и из-за того, что в одних странах существует разделение на мелкие правонарушения и преступления (в чем-то схожее, но не совпадающее с разделением между административными и уголовными правонарушениями в российской системе права), а в других — нет. Аналогичные проблемы есть и с оценками уровня рецидивизма, численности персонала пенитенциарной системы и бюджетных затрат на ее содержание и т. д.

В первом разделе обзора описан общий контекст, в котором развиваются пенитенциарные системы разных стран: тенденции в переосмыслении целей и задач пенитенциарной системы, динамика уровней инкарцерации, ситуация с рецидивизмом. Там же содержится информация о различных способах устройства национальных пенитенциарных систем, кадровом обеспечении, программах социальной реабилитации и адаптации заключенных. Во втором — более подробно рассказывается об опыте отдельных стран. В частности, описывается децентрализованная пенитенциарная система (Германия); успешный опыт пенитенциарных реформ и резкого снижения тюремного населения в Финляндии; пенитенциарная система с назревшей необходимостью реформ в Англии и Уэльсе²; не вполне удачная пенитенциарная реформа в ЮАР — стране, проходящей фундаментальный транзит; пример использования политической конъюнктуры для снижения тюремного населения в Испании.

² В Великобритании существуют три отдельных юрисдикции с различающимся уголовным законодательством и системой уголовного правосудия. Англия и Уэльс — одна из этих юрисдикций.

Отдельные аспекты организации и функционирования пенитенциарных систем

ДИНАМИКА ИНКАРЦЕРАЦИИ

Тюремное население в разных странах мира меняется очень по-разному. Ниже в таблице приведено количество заключенных на 100 000 населения в некоторых странах³.

Страна	До 2000	2000	2006	2014
США	220 (1980)	683	752	693
Россия	473 (1990)	729	577	448
Украина	225 (1990)	443	345 (2007)	324
ЮАР	362 (1965)	394	318	288
Израиль	138 (1972)	158	302	264
Латвия	492 (1980)	370	313	252
Казахстан	466 (1976)	520	339	221
Турция	161 (1970)	73	101	204
Польша	392 (1950)	184	232	189
Венгрия	200 (1950)	152	147	182
Аргентина	97 (1972)	102	152	160
Англия и Уэльс	47 (1950)	124	145	149
Испания	109 (1950)	113	142	133
Португалия	64 (1971)	126	120	124
Франция	88 (1950)	82	91	110
Швейцария	71 (1988)	80	79	84
Германия	74 (1993)	85	93	76
Норвегия	51 (1950)	57	70	72
Нидерланды	54 (1955)	87	125	69
Финляндия	187 (1950)	55	72	57

³ По данным World Prison Brief Data, <http://prisonstudies.org/world-prison-brief-data>

За период с 2003 до 2012 г. тюремное население увеличилось в следующих странах Европы: Армения, Австрия, Азербайджан, Бельгия, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Кипр, Чехия, Франция, Литва, Словения, Швейцария, Грузия, Венгрия, Исландия, Италия, Норвегия, Словакия, Словения, Македония, Турция, Великобритания, Дания и Польша; уменьшилось – в Андорре, Эстонии, Финляндии, Германии, Латвии, Молдавии, Нидерландах, Португалии, Румынии, России, Швеции и Украине⁴. Однако, если сравнить 2012 год с 2011-м, существенное (более одного процентного пункта) снижение инкарцерации наблюдалось в Азербайджане, Болгарии, Хорватии, Чехии, Дании, Финляндии, Грузии, Германии, Латвии, Черногории, Нидерландах, России, Испании, Швеции, Турции, Украине и Шотландии.

Очень грубо и с существенными оговорками динамику тюремного населения в Западной Европе в период после Второй мировой войны можно описать следующим образом: вплоть до первой половины 2000-х тюремное население в основном увеличивалось, а с середины 2000-х в большинстве стран наблюдается стабилизация или некоторое снижение численности заключенных. В странах бывшего СССР начиная с 2000 г. инкарцерация существенно снижается, а в странах Восточной Европы ее уровень нестабилен.

РЕЦИДИВИЗМ

По мнению исследователей⁵, изучавших статистику разных стран, доступные данные о рецидивной преступности непригодны для межстрановых сравнений. Их мало, они фрагментарны и относятся к разным периодам. Хуже того, в разных странах в качестве рецидива учитывают разные явления: повторное привлечение к уголовной ответственности, повторный приговор или повторное лишение свободы, на протяжении одно-, двух- либо пятилетнего периода после освобождения. Где-то в статистику включают возврат осужденного в тюрьму за нарушение условий УДО, где-то нет. Например, в зависимости от используемых измерителей рецидивизм в Норвегии может составлять от 14 до 42%. Дополнительно заметим, что индикатор, используемый в России – доля заключенных, отбывающих не первый срок, – в мировой практике широко не применяется.

В 2010 г. Министерство юстиции Великобритании предприняло попытку сравнить рецидивизм в Англии и Уэльсе, Шотландии и Нидерландах и получило следующие цифры⁶: повторный приговор в течение года получили

⁴ По данным Совета Европы, http://wp.unil.ch/space/files/2014/05/Council-of-Europe_SPACE-I-2012-E_Final_140507.pdf

⁵ <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4472929/>

⁶ https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/03/NAO_Briefing_Comparing_International_Criminal_Justice.pdf

соответственно 45,1, 44,3 и 38% освобожденных. В США⁷ в 2005 г. 76,6% освобожденных из мест лишения свободы были вновь арестованы в течение 5 лет, из них треть — в течение менее чем 6 месяцев после освобождения. В Латвии⁸ рецидивизм отбывших наказание летом 2009 г. к ноябрю 2011 г. составил: среди отбывавших тюремное заключение — 51%, среди получивших УДО — 26%, среди получивших условное наказание — 16%.

Дополнительно следует отметить, что в странах, где значительная доля заключенных приходится на иностранцев (Испания, Швейцария, Нидерланды и др.), существенное влияние на статистику рецидивизма оказывает тот факт, что иностранцев после отбытия наказания депортируют на родину.

При этом все исследователи из самых разных стран сходятся в следующем: а) рецидивизм обычно очень высок; б) рецидивизм «резистентен», то есть не существует универсальных рецептов его резкого снижения; в) лишение свободы не предотвращает совершения повторных преступлений, то есть функции профилактики тюрьма не выполняет.

ОРГАНИЗАЦИОННОЕ УСТРОЙСТВО ПЕНИТЕНЦИАРНЫХ СИСТЕМ

Подведомственность

Наиболее распространена организационная структура, где в составе национального министерства юстиции выделяется отдельный орган или структурное подразделение, управляющее тюрьмами. Так устроены пенитенциарные системы почти всех стран Европы и экс-СССР, а также Аргентины, Бразилии, Южной Кореи, Японии и многих государств Африки.

Другой весьма широко распространенный вариант институционального дизайна в пенитенциарной системе — подведомственность МВД. В Европе она существует только в Испании (за исключением Каталонии), но встречается в ряде стран Африки, во многих странах Азии, включая Индию, в Латинской Америке, включая Мексику, почти во всех странах Ближнего Востока, а также в Белоруссии, Узбекистане и Туркменистане.

Гораздо реже пенитенциарные системы входят в структуру объединенных ведомств внутренних дел и юстиции, поскольку само существование таких объединенных ведомств — редкость (Швейцария, Норвегия, Венесуэла и др.). Наконец, в единичных случаях (ЮАР, Украина) пенитенциарной системой управляют отдельные ведомства в составе правительства.

Иногда компетенция министерства внутренних дел и министерства юстиции делится таким образом, что в ведении первого находятся места содержания под стражей до вынесения

⁷ <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/rprts05p0510.pdf>

⁸ http://wp.unil.ch/space/files/2012/07/Latvian_Probation_Recidivism_Study_Summary.pdf

приговора, а второго – исправительные учреждения (Китай, Казахстан, Ирак).

Следует отметить, что общепринятой классификации тюремных служб по признаку милитаризованности либо гражданского характера не существует. Определенную методологическую сложность представляет даже их различение на уровне дефиниций, несмотря на интуитивную понятность. Под военизированными системами, видимо, следует понимать такие, где: **а)** существует «сквозная» вертикаль подчинения (принцип «начальник моего начальника – мой начальник»); **б)** существует внутриведомственная система подготовки, прохождение которой необходимо для продвижения по службе; **в)** карьера строится «по вертикали» внутри системы, приход людей «извне» ограничен либо невозможен; **г)** принята военная или квазивоенная система званий, рангов, знаков отличия; **д)** сотрудники, осуществляющие управление исправительным учреждением (а не только выполняющие функции охраны), вооружены и имеют право применения силы.

Сколько-либо жесткой связи между тем, в ведении какого ведомства находится пенитенциарная система, и ее гражданским либо военизированным характером не существует. Так, в большинстве стран Европы службы исполнения наказаний, находящиеся в подчинении министерств юстиции, гражданские, однако в России или, например, в Польше⁹ они военизированные. С другой стороны, в Испании¹⁰, несмотря на подведомственность МВД, обязанности по охране 11 тюрем с 2012 г. были переданы частным компаниям, что, кстати, нарушает положения национального законодательства.

Исследователи отмечают, что военизированные системы существуют чаще всего либо в странах с военными режимами, либо как «наследие» существовавших прежде диктатур¹¹.

Службы пробации

Пробация – это вид условного осуждения, при котором осужденный помещается на время испытательного срока, установленного судом, под надзор специальных органов (служб пробации). Пробация может быть связана с рядом дополнительных ограничений для осужденного: не посещать определенных мест, воздерживаться от общения с определенными лицами и т. п.

Служба пробации может представлять собой относительно автономную структуру в рамках пенитенциарной системы. Пример такого устройства – Англия и Финляндия. В Англии служба пробации практикует передачу функций по надзору частным местным компани-

⁹ По данным European Prison Observatory http://www.prisonobservatory.org/index.php?option=com_content&view=article&id=13:prison-conditions-in-poland&catid=13&Itemid=116

¹⁰ По данным European Prison Observatory http://www.prisonobservatory.org/index.php?option=com_content&view=article&id=16&Itemid=125#ORDER

¹¹ OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice, p. 199 <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictfragilityandresilience/oecddachandbookonsecuritysystemreformsupportingscurityandjustice.htm>

ям, причем платит им в зависимости от численности поднадзорных и выплачивает полную сумму только при отсутствии рецидива в течение одного года после освобождения.

В Латвии служба пробации находится в ведении министерства юстиции, однако независима от службы исполнения наказаний. В Нидерландах бюджет на пробационные программы выделяет министерство юстиции, но реализацию этих программ оно передает на аутсорсинг негосударственным организациям. В Дании пробационная служба была негосударственной, но из-за нехватки частных пожертвований в конце концов оказалась поглощена пенитенциарной службой. Во Франции пробация подчинена системе исполнения наказаний, большая часть сотрудников работает непосредственно в тюрьмах. В Бельгии социальные работники тюремной службы, служба пробации, служба медиации и служба поддержки потерпевших действуют в рамках объединенных Домов юстиции¹², существующих на местном уровне. В Шотландии функция пробации вовсе выведена за скобки системы исполнения наказаний: ее осуществляют муниципальные социальные работники¹³.

Негосударственное участие в исполнении наказаний

Часть функций пенитенциарной системы может осуществляться частными коммерческими и некоммерческими организациями.

Частные тюрьмы существуют в США, Великобритании, Австралии. Неудачные попытки создания частных тюрем предпринимались в Канаде и Израиле. Во Франции частным компаниям может быть передан подряд на бытовое обслуживание тюрьмы (столовая, прачечная).

Гораздо активнее негосударственные акторы привлекаются к реализации воспитательной функции уголовного наказания. НКО или волонтеров нередко привлекают к пробации, к медиации, к творческой, психологической, образовательной работе с заключенными.

В последние годы в ряде стран готовились или осуществлялись эксперименты с применением современных технологий привлечения НКО к оказанию социальных услуг в пенитенциарной системе. В качестве примера можно привести программы партнерства государства, НКО и бизнеса под названием «Социальные облигации». Эта форма сотрудничества предполагает, что инвестор вкладывает средства в осуществление выполняемого какой-либо НКО социального проекта (например, снижения рецидивизма среди отбывших наказание заключенных до определенного уровня) и если поставленные цели и индикаторы их реализации достигнуты, государство выплачивает инвестору его деньги и доход на них.

¹² По данным Confederation of European Probation, <http://www.cep-probation.org/wp-content/uploads/2015/03/Chapter-Belgium-final.pdf>

¹³ Alternatives to Imprisonment in Europe: A Handbook of Good Practice. European Prison Observatory, <http://www.prisonobservatory.org/upload/Good%20practice%20handbook%20AS.pdf>

В одной из тюрем Великобритании эксперимент по внедрению социальных облигаций¹⁴ проводился в 2007–2010 гг., в качестве цели было поставлено снижение рецидивизма на 10% среди первых 1 000 человек, включенных в программу, и на 7,5% среди следующих 3 000 человек. При превышении этого показателя инвестор получил бы доход от 7,5% до 13% годовых – в зависимости от величины превышения. Результаты первой фазы оказались ниже планировавшихся (снижение на 8,4% вместо планировавшихся 10%), однако и такое снижение можно признать заметным.

Однако эксперимент не был доведен до конца: вместо «Социальных облигаций» правительство принялось внедрять программу «Трансформация реабилитации» (Transforming Rehabilitation), суть которой – в выплате средств непосредственно реализующим реабилитационную работу операторам, также с условием достижения ими установленных индикаторов, но без посредничества инвесторов. Эта программа запущена в 2014 г., когда была создана частная компания по реабилитации (Community Rehabilitation Companies). В 2016 г. программа «Трансформация реабилитации» прошла аудит, основной вывод которого – замечаний и недостатков много, однако в целом система работает¹⁵.

Территориальное устройство

С точки зрения территориального устройства пенитенциарные системы обычно соответствуют форме государства. В унитарных государствах, например, во Франции и Финляндии, они централизованные. В федерациях (Германия, Канада, Австралия, Швейцария), а также в Великобритании¹⁶ пенитенциарные системы напротив децентрализованы. Как правило, децентрализация подразумевает существование на национальном уровне рамочных правил, касающихся принципов исполнения наказаний, гарантий прав человека и т. п. При этом управление тюремной системой и ее финансирование осуществляются на уровне территориальных единиц независимо друг от друга.

В США, где юрисдикцией по уголовным делам обладают как штаты, так и федерация в целом, пенитенциарная система двухуровневая, включающая в себя федеральные тюрьмы и тюрьмы штатов. Россия, хотя и является федеративными государством, имеет централизованную пенитенциарную систему.

¹⁴ <https://www.theguardian.com/society/2010/oct/06/social-impact-bonds-intractable-societal-problems>

¹⁵ <https://www.nao.org.uk/report/transforming-rehabilitation/>

¹⁶ Это связано с тем, что в Великобритании существуют три отдельных юрисдикции с собственным правом и системой уголовного правосудия.

Основные особенности подготовки кадров в отдельных странах¹⁷

Несмотря на значительные различия в подходах к подготовке персонала, в различных странах, как правило, существуют кратко- и среднесрочные программы, целевым образом направленные на обучение для работы непосредственно в тюрьмах. Такие программы предназначены для лиц со средним образованием или степенью бакалавра. Курс обучения чаще всего включает как аудиторные занятия, так и стажировку в пенитенциарном учреждении.

США¹⁸

Схема подготовки зависит от должности, на которой будет работать сотрудник. На должности специалистов исправительной службы (Correctional Treatment Specialist), помогающих заключенным в выработке навыков, необходимых для нормальной жизни после освобождения, оценивающих их успехи в учебе и работе, поведение, составляющих планы подготовки к освобождению и т. д., нанимают лиц со степенью бакалавра в области уголовного права, психологии, социологии и т. п. Ряд университетов включает в свои стандартные учебные программы курсы, рассчитанные на будущих специалистов исправительной службы.

В некоторых штатах дополнительное обучение для этих специалистов обязательно, в других — нет. Для дополнительного обучения уже принятых на работу сотрудников пенитенциарные службы заказывают учебным заведениям (колледжам, университетам) проведение краткосрочных, обычно от 8 до 16 недель, курсов. Кроме того, прежде чем быть принятым на постоянную работу, специалист исправительной службы работает в качестве стажера на протяжении как минимум одного года, после чего ему может потребоваться сдать экзамен.

Что касается сотрудников охраны, то для этой должности требуется как минимум законченное среднее образование, а в некоторых случаях (например, для работы в Федеральном бюро тюрем) и степень бакалавра. Охранников после найма на работу направляют на краткосрочные курсы с отрывом от производства — например, трехнедельные на базе Федерального тренингового центра для правоохранительной системы в штате Джорджия. В программе курсов — правила самообороны, использование оружия и спецсредств, первая помощь, юридические аспекты работы тюремной охраны и др. После прохождения курса охранники завершают профессиональную подготовку, работая в качестве стажеров.

¹⁷ По материалам: Быков А.В. Особенности пенитенциарных систем США, ФРГ, Франции, Великобритании // Юридическая наука и практика. Альманах научных трудов Самарского юридического института ФСИН России. Под общей редакцией Р.А. Ромашова, 2014. Тимофеева Е.А. Особенности профессиональной подготовки будущих сотрудников пенитенциарной системы в зарубежных странах // Вестник Самарского государственного технического университета, 2014. Багреева Е.Г. Об организации пенитенциарных систем в международной практике // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2012, № 5.

¹⁸ По данным Criminal Justice Degree Schools, <http://www.criminaljusticedegreeschools.com/>

Канада

Интереса заслуживает практика формирования тюремных кадров из числа бывших заключенных. Такие сотрудники занимаются вопросами социальной и психологической поддержки отбывающих наказание. Таким образом решаются две задачи – снижается недоверие, обычное между заключенными и сотрудниками пенитенциарной системы, а отбывшие наказание получают дополнительную возможность трудоустройства.

Швейцария

Хотя пенитенциарная система этой страны децентрализована, подготовку кадров ведет единый учебный центр, куда направляют нанятых новичков. Срок обучения составляет 15 недель. Через два года сотрудники проходят переподготовку. Однако прохождение программы в этом учебном центре не является обязательным – специалистов с достаточной квалификацией туда могут не направлять. Существуют также частные учебные центры.

Норвегия

Подготовку тюремных офицеров, сочетающих функции охранников и специалистов исправительной службы, осуществляет Академия персонала при Исправительной службе¹⁹. На курс зачисляются лица с высшим образованием, прошедшие тест по физподготовке и собеседование. Ежегодно на места в академии претендуют около 500 человек, зачисляются – около 200. Следует отметить, что, хотя академия занимается обучением, с зачисленными Исполнительная служба сразу оформляет трудовой контракт. Обучение длится два года по таким дисциплинам, как право, социальная работа, применение силы, профессиональная этика и др., а после этого выпускник год работает на правах стажера. Норвежские тюремные офицеры не вооружены, 40% составляют женщины²⁰.

Польша

Система подготовки кадров для пенитенциарной системы трехуровневая. Первый уровень включает в себя 12 центров совершенствования кадров, на них находятся Центр совершенствования кадров тюремной службы и Главный центр подготовки тюремной службы.

Начальная подготовка специалистов для работы на низовых должностях состоит из практики в одном из пенитенциарных учреждений (от 3 до 11 месяцев) и учебной программы в Главном центре. Учебная программа длительностью 112 часов включает в себя 12 дисциплин и завершается сдачей экзаменов.

¹⁹ http://www.krus.no/getfile.php/2520220.2204.pusywxcdx/KRUS_ENGLISH_JAN2014.pdf

²⁰ <http://www.kriminalomsorgen.no/information-in-english.265199.no.html>

Вторая ступень – это подготовка к получению звания унтер-офицера (для людей со средним образованием), прапорщика (для тех, кто прошел унтер-офицерскую школу) или офицера (для людей с высшим образованием) – для работы на руководящих должностях разного уровня.

Третья ступень – повышение квалификации для разных категорий сотрудников, обычно с узкой специализацией курса.

Украина

В этой стране действуют пять подведомственных Государственной пенитенциарной службе специализированных учебных заведений²¹, обеспечивающие непрерывность профессиональной подготовки для кадров всех уровней: Днепродзержинское и Белоцерковское училища профессиональной подготовки, Хмельницкое училище повышения квалификации и подготовки персонала, а также Институт уголовно-исполнительной службы в Киеве и Академия государственной пенитенциарной службы в Чернигове. Учебные программы первичной подготовки и переподготовки в училищах краткосрочные, длятся 30-60 дней. Выпускники получают квалификации инспекторов отделов режима и охраны, инспекторов интендантской службы, специалистов-кинологов и др. В институте готовят бакалавров, специалистов и магистров.

Австрия

Персонал пенитенциарных учреждений составляет 3 900²² человек, включая управленцев, охранников, медиков, юристов, психологов, социальных работников, работников образования и капелланов.

На долю охранников приходится около 80% всего тюремного персонала. Они набираются из числа лиц с полным средним образованием по результатам системы тестов: общеобразовательных, физических, психологических. Принятые на работу проходят годичное обучение, сочетающее аудиторные часы и стажировку в тюрьмах. Управленческий персонал нанимают из числа лиц с высшим образованием, такие специалисты проходят 5-месячную дополнительную аудиторную подготовку²³. Наконец, персонал высшего звена набирается из числа имеющих университетское образование сотрудников государственной службы, имеющих опыт работы вне пенитенциарной системы. Такие специалисты при необходимости проходят дополнительную профессиональную подготовку.

Обучением всех этих кадров, а также профильной научно-исследовательской деятельностью занимается Академия тюремной службы.

²¹ <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/819372>

²² https://www.justiz.gv.at/web2013/file/2c9484853e44f8f9013ef9d9e2b928dd.de.0/correctional_services_2016_download.pdf

²³ <https://rm.coe.int/information-about-the-training-of-the-prison-and-probation-staff-in-so/1680716583>

Что касается медиков, психологов, социальных педагогов и аналогичных специалистов, то их нанимают «на открытом рынке» из числа лиц, владеющих соответствующей специальностью. Общая численность этих специалистов около 300 человек.

ОРГАНИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ РЕАБИЛИТАЦИИ ДЛЯ ОСВОБОДИВШИХСЯ И ГОТОВЯЩИХСЯ К ОСВОБОЖДЕНИЮ ПРАВОНАРУШИТЕЛЕЙ

Основные черты успешных программ реабилитации

Каролин Диди в докладе «Лишение свободы и рецидивизм: зарубежный опыт»²⁴ проанализировала программы ресоциализации и реабилитации, реализуемые в Германии, Нидерландах и Норвегии, с точки зрения профилактики рецидивизма. В целом однозначного мнения о связи тех или иных программ ресоциализации с сокращением уровня рецидивизма пока нет. Исследователи не уверены, являются ли эти программы главным фактором, влияющим на снижение повторной преступности. Тем не менее некоторые данные показывают, что уровень рецидивизма в группах, которые участвовали в отдельных программах, снижается. То есть ключевую роль играет содержание каждой конкретной программы, поэтому к их дизайну нужно подходить крайне аккуратно.

Успешные программы работают со следующими факторами риска, которые с большой вероятностью приводят к рецидивизму со стороны бывших заключенных:

- неграмотность, отсутствие общего школьного образования, отсутствие каких-либо профессиональных навыков для успешного трудоустройства, отсутствие опыта законной занятости;
- предшествующие заключению или последовавшие за освобождением неудачи в трудоустройстве;
- отсутствие своего жилья или постоянного места жительства;
- ранняя вовлеченность в преступную деятельность, отсутствие опыта законопослушной жизни;
- опыт социальной изоляции и насилия, в том числе семейного;
- наркозависимость, алкоголизм, токсикомания;

²⁴ Carolyn W. Deady. Incarceration and Recidivism: Lessons from Abroad. Salve Regina University. 2014 http://www.salve.edu/sites/default/files/filesfield/documents/Incarceration_and_Recidivism.pdf

- проблемы с психическим здоровьем.

Помимо этих рисков, проблема, с которой приходится иметь дело, – это психологическая реакция некоторых заключенных на программы ресоциализации. У них может быть низкий уровень мотивации к участию в программах, нежелание брать на себя ответственность за свои действия и планировать свою жизнь.

Исследование показало, что для успешности программ реабилитации правонарушителей важны следующие подходы:

- Работа с правонарушителями должна вестись как в период их содержания в тюрьме до освобождения, так и в течение первых лет жизни за пределами исправительного учреждения. Наиболее успешными оказывались долгосрочные программы, которые обеспечивали поддержку заключенного до и после освобождения.
- Фокус программ на определенных целевых группах. Для достижения результата необходим разный подход к группам заключенных с разными проблемами – к наркозависимым, к неграмотным, к людям с психическими расстройствами, к женщинам и т. д.
- Фокус на решении конкретных проблем, с которыми часто сталкиваются заключенные: неграмотность, отсутствие диплома об общем школьном образовании, наркозависимость, неумение устраиваться на работу и т. д.
- Баланс между надзором за заключенным или бывшим заключенным и его поддержкой и консультированием. Исследователями отмечается низкая эффективность программ, основанных исключительно на надзоре и контроле за бывшим заключенным, в том числе на электронном мониторинге его действий и передвижений.
- Снабжение заключенных актуальной информацией о внешнем мире, в т. ч. о работе институций, с которыми им предстоит столкнуться на свободе.
- Продуманная координация работы государственных и общественных организаций, включенных в программы социальной реабилитации. Это, в частности, подразумевает создание формализованных процедур и институтов взаимодействия: соглашения, совместные комитеты и т. п.
- Привлечение к реализации программ муниципальных служащих и социальных работников из сообществ, в которых заключенному предстоит жить (например, сообщества района, где заключенным будет предоставляться жилье).
- Учет локального контекста (государственного, регионального и т. д.) при разработке программ.

- Включение в программы ресоциализации процедур оценки их успешности, основанной в том числе на исследовании уровня рецидивизма среди участников программы в сравнении с результатами предыдущих лет и показателями в контрольных группах. Подобный анализ, требующий участия исследователей-социологов, является залогом последовательного совершенствования программ и их подотчетности перед обществом.

Двумя важнейшими сферами жизни бывшего заключенного, где ему необходима поддержка, являются жилье и в особенности трудоустройство. Помощь с трудоустройством для людей, находившихся в местах лишения свободы, необходима по следующим причинам:

- наличие постоянной занятости обеспечивает им возможность зарабатывать на жизнь законным путем;
- это структурирует и упорядочивает жизнь бывших заключенных;
- наличие работы повышает самооценку бывшего заключенного, который подвергается стигматизации и порицанию в обществе.

Помощь с трудоустройством, как и помощь с нахождением жилья, в разных странах организована по-разному. В некоторых государствах существует опыт обеспечения освобождающихся временным социальным жильем, которое предоставляют муниципальные власти.

Основы практических финансовых знаний

Одним из важных элементов ресоциализации заключенных, адаптации их к последующему освобождению и жизни на свободе является повышение уровня их финансовой грамотности²⁵.

Британские и американские исследования показывают, что как среди заключенных, так и среди членов их семей финансовая грамотность обычно крайне низка. При этом одной из центральных проблем осужденных, которые только что вышли или готовятся выйти на свободу, является наличие долгов. Нередко именно большое количество задолженностей и необходимость их возвращать, а также отсутствие знаний о том, как можно справиться с подобными ситуациями, толкают бывшего заключенного на повторное преступление.

В США и Великобритании, а также в Эфиопии было разработано и реализовано несколько программ по повышению финансовой грамотности заключенных, бывших заключенных

²⁵ По материалам исследований подпроекта «Основы практических финансовых знаний для родственников заключенных, сотрудников системы исполнения наказаний и осужденных», выполненного по заказу Минфина России в ходе реализации совместного Проекта Минфина России и Всемирного банка «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» в рамках Конкурсной поддержки инициатив в области развития финансовой грамотности и защиты прав потребителей.

и освобожденных по УДО. Некоторые из этих программ охватывали членов семей заключенных, которые тоже находятся в уязвимом положении, а также персонал тюрем. Последнее необходимо, чтобы заключенным было к кому обратиться за советом уже после окончания программы. Эти программы оказались результативными.

Успешные программы повышения финансовой грамотности включали в себя следующие меры:

- Консультативные услуги, такие как бесплатная телефонная линия для заключенных, онлайн-консультации с системой обратной связи, почтовая рассылка, раздача брошюр с ответами на часто задаваемые вопросы, а также индивидуальное консультирование.
- Обучение. Эффективные курсы были практико-ориентированными, интерактивными, включали презентации, дискуссии, самостоятельную работу с заданиями. Курсы были либо интенсивными (недельный курс / несколько насыщенных отдельных занятий), либо основанными на регулярных встречах (еженедельные занятия). Обучение затрагивало следующие темы: получение пособий, долг, счета, налоги, компенсация потерпевшему, занятость, планирование бюджета, потребление, жилье, образование, сбережения, банк, счет, кредит, страхование, раздел имущества при разводе, деньги и интернет, защита своих данных и защита от мошенничества.
- Открытие счета. В рамках одной из программ для всех заключенных пенитенциарного учреждения были открыты счета в банке. Заключенным раздали дебетовые карты. Параллельно с открытием счетов происходило информирование заключенных о том, как и какие операции они могут с ними проводить.

Авторы программ по внедрению финансовой грамотности столкнулись с очень низким уровнем грамотности как таковой и элементарных арифметических навыков среди заключенных, что существенно затрудняло проведение занятий. В результате часть курсов была адаптирована под малограмотных людей, а другая стала проводиться вместе с занятиями по общеобразовательным дисциплинам. Малограмотные заключенные проявляли меньшую мотивацию к получению знаний в области финансовой грамотности. Таким образом, перед создателями программ встала необходимость повысить интерес к занятиям и преодолеть негативные ассоциации, связанные с финансами.

Повышение финансовой грамотности заключенных важно еще и потому, что оно позволяет им научиться распоряжаться собственными деньгами, планировать бюджет, выделять средства на необходимые предметы быта, что может существенно повысить качество их жизни не только на воле, но и в местах лишения свободы. Это может содействовать гуманизации тюрем, улучшить условия проживания внутри них.

Реабилитация особых групп

Среди заключенных выделяют следующие группы, требующие особого подхода в программах реабилитации.

- А.** Заключенные, готовящиеся к выходу на свободу. Это одна из главных целевых аудиторий большинства программ ресоциализации и реабилитации. Для предотвращения рецидива необходимо полное информирование заключенных, готовящихся к освобождению, о том, с какими проблемами они могут столкнуться на свободе, а также подготовка их к тому, чтобы с этими проблемами справляться. Освобождение из тюрьмы является психологически сложным процессом, что тоже должно обсуждаться с заключенными.
- Б.** Заключенные, имеющие семьи на свободе. У этого типа заключенных могут возникнуть особые потребности, связанные с тем, что им будет необходимо финансово помогать семьям, бороться со стигмой, которую наличие родственника-правонарушителя накладывает на всю семью, помогать в социализации собственным детям и пр. При этом семья может стать одним из ресурсов для успешной реабилитации заключенного, оказывать ему необходимую поддержку²⁶. Поэтому семьи заключенных рекомендуется включать в программы ресоциализации, в том числе образовательные. Однако в настоящее время, по оценке исследователей, обширной практики такого рода не существует.
- В.** Женщины. Женщины, вышедшие из тюрьмы, подвергаются в обществе двойной дискриминации: по признаку наличия судимости и по гендерному признаку²⁷. Это может приводить к проблемам с поиском работы и жилья, а также травмировать психологически. Сложности в ресоциализации таких женщин могут быть связаны также со опытом насилия в партнерских отношениях, изнасилования и вовлеченности в проституцию. Все это необходимо учитывать в программах, рассчитанных на данную целевую аудиторию. Также женщинам часто необходима дополнительная помощь и консультации в связи с наличием у них на попечении малолетних и несовершеннолетних детей, которых иногда приходится растить без помощи партнеров.
- Г.** Миноритарные этнические и конфессиональные группы. Принадлежащие к этим группам заключенные тоже могут подвергаться двойной дискриминации в обществе, а также сталкиваться с насилием и унижением по религиозно-

²⁶ Griffiths C.T., Dandurand Y., Murdoch D. The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention. – Ottawa: National Crime Prevention Centre, 2007 <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/scl-rntgrtn/scl-rntgrtn-eng.pdf>

²⁷ Handbook for prison managers and policymakers on Women and Imprisonment. Criminal Justice Handbook Series. – NY.: United Nations, 2008. <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/women-and-imprisonment.pdf>

му и этническому признаку. Работа с этими заключенными может включать привлечение сообщества (церкви, общины) к программам ресоциализации.

Д. Пенсионеры, люди пожилого возраста, люди с инвалидностью. Представители этой группы, с одной стороны, чаще нуждаются в медицинской помощи, а с другой стороны – испытывают связанные с возрастными факторами сложности в обучении и приобретении новых навыков. Для таких правонарушителей особенно актуальной оказывается помощь с поиском жилья, работы, обеспечение минимальных знаний о полагающихся им пособиях. Заключенных данной категории обучают трудовым навыкам в тех сферах, в которых они физически смогут работать.

Е. Лица с психическими расстройствами. Ресоциализация таких осужденных очень важна в контексте обеспечения общественного порядка. Они могут иметь опыт социальной изоляции и отвержения, сложности с социализацией, обусловленные состоянием их психики. Представителям данной группы потребуется психиатрическая и психологическая помощь, включая приобретение специальных медикаментов. Кроме того, они нередко нуждаются в жилье и в помощи по управлению своими финансами, в том числе пособием по инвалидности (при наличии). Программы ресоциализации таких осужденных включают в себя профессиональное образование в сфере, где человек, с учетом его состояния, сможет работать. Часто заключенные с психическими расстройствами имеют ограниченные способности к обучению (learning disabilities), что необходимо учитывать при организации для них образовательных программ. Работу с ними лучше организовать в следующем порядке: стабилизация самочувствия; помощь в получении навыков заботы о себе, в том числе навыков стабилизации и оздоровления образа жизни; помощь в поддержании стабильного психического состояния. Для этого необходима кооперация между пенитенциарной системой и специалистами, обеспечивающими терапию, включая их допуск в тюрьмы, а также соответствующий тренинг тюремного персонала²⁸.

Ж. Правонарушители, имеющие наркотическую или алкогольную зависимость либо зависимость от иного рода токсических веществ. Проведенный в 2004 году опрос среди заключенных в Великобритании показал: криминальное поведение половины респондентов было связано с употреблением наркотиков. Таким лицам дополнительно к иным программам ресоциализации нужна медицинская и иная помощь в преодолении

²⁸ Mental Illness in Prison: Inmate Rehabilitation & Correctional Officers in Crisis // Berkeley Journal of Criminal Law. Vol.14. Issue 1. 2009. <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1031&context=bjcl>

зависимости Хорошо работают в этом случае группы взаимопомощи, амбулаторное лечение, программы детоксикации, обучение социальным навыкам, а также принудительные меры: тестирование на наркотики и надзор. Реабилитация должна начинаться в тюрьме и продолжаться после освобождения.

З. Неграмотные, малограмотные и заключенные без диплома об общем школьном образовании. Для данной группы необходимо организовывать тренинги по ликвидации безграмотности, помогать им в получении диплома об общем школьном образовании, а также информировать их о вечерних школах, которые есть на свободе. Этой группе зачастую также необходимо профессиональное образование и формирование навыков, необходимых для получения работы.

И. Несовершеннолетние и юные заключенные нуждаются в базовой социализации. В центре программ для этой целевой группы должно быть образование и обучение профессиональным навыкам.

Й. Осужденные за преступления против половой неприкосновенности. Ресоциализация этой категории заключенных принципиально важна в контексте повышения уровня общественной безопасности. Им, кроме надзора, требуется персональная и групповая поведенческая терапия.

Особого внимания заслуживают правонарушители, которые сочетают в себе два и более перечисленных признака. Их следует включать сразу в несколько специальных программ или работать с ними индивидуально.

Пенитенциарные «кейсы»: ОПЫТ ОТДЕЛЬНЫХ СТРАН

ГЕРМАНИЯ: ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННАЯ СИСТЕМА ДЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Пенитенциарная система в Германии децентрализована. Основная масса организационных вопросов решается на уровне земель. Финансируются тюрьмы также из земельных бюджетов. Федеральные структуры, в частности, Министерство юстиции, устанавливают общие принципы работы пенитенциарной системы. Определенную роль в этом играет и федеральный Конституционный суд, который неоднократно принимал решения, касающиеся работы пенитенциарной системы, и под чьим давлением, в частности, был принят федеральный закон, устанавливающий стандарты и гарантии прав заключенных.

В 2013 г. в Германии насчитывалось 186 тюрем, из них лишь 15 открытых²⁹. Расходы на содержание одного заключенного сильно варьируют в разных землях и в 2010 г. составляли от 72,45 до 148,67 евро, в среднем – 94,28 евро в день.

Частный случай: земля Шлезвиг-Гольштейн³⁰

Уровень инкарцерации в земле Шлезвиг-Гольштейн почти вдвое ниже среднегерманского (соответственно 40 и 76 человек на 100 000 населения в 2014 г.), что стало результатом целенаправленной политики властей по применению наказаний, не связанных с лишением свободы, и широкого распространения программ пробации. Данная политика закреплена земельным Законом о тюрьмах и нормативными документами, определяющими уголовную политику. Чиновники Министерства юстиции земли Шлезвиг-Гольштейн отдают себе отчет, что пенитенциарные учреждения всегда были и всегда будут «школой

²⁹ Заключенных в открытых тюрьмах не запирают в камерах, охрана выставлена только по периметру учреждения, заключенных могут отпускать в дневное время с территории тюрьмы на работу или для выполнения социальных функций.

³⁰ Данные предоставлены Министерством юстиции земли Шлезвиг-Гольштейн по запросу составителей обзора.

преступности» и «рассадником» криминальной субкультуры и асоциальных ценностей. По их мнению, это значит, что нужно избегать тюремного заключения всегда, когда это возможно. Поэтому ежегодно около 1 800 правонарушителей принимают участие в процедурах восстановительного правосудия, включая программы медиации с потерпевшими.

В земле Шлезвиг-Гольштейн функционируют три исправительных учреждения для молодежи, пять для мужчин и одно для женщин совокупной вместимостью 1 600 мест. Пенитенциарные учреждения входят в систему гражданской госслужбы.

Средняя цена одного человеко-места в тюрьме составляет 132 евро в день. В значительной мере такая высокая цифра обусловлена высокой квалификацией персонала: у сотрудников, начиная с должности начальника подразделения, имеется университетское образование. Сотрудники службы охраны обучаются в специальном учебном центре в городе Ноймюнстер.

Основополагающим принципом пенитенциарной системы является реабилитация. Закон о тюрьмах делает акцент на восстановительном правосудии и ориентации на семейную реабилитацию – в дополнение к традиционным мерам психологической и педагогической помощи. У заключенных есть право отбывать наказание в одиночной камере.

Примерно 30–40% заключенных освобождаются по УДО по истечении половины или двух третей срока. Решение об УДО принимает суд на основе представления администрации исправительного учреждения. Основная причина для отказа в УДО – высокий риск рецидива, который оценивают как сотрудники тюрьмы, так и психологи. Освобождающиеся по УДО получают доступ к целому спектру пробационных услуг, направленных на ресоциализацию.

Работа в службах пробации как для чиновников, так и для сотрудников НКО требует профильного университетского образования. В пробационной системе заняты примерно 75 госслужащих и около 40 НКО, предоставляющих консультативную помощь, психологическую, педагогическую и иную поддержку контингенту около 5 000 человек. Часть этого контингента не отбывала срок в заключении, а поступила для прохождения пробации сразу же – в качестве альтернативы тюремному заключению.

В земле действуют программы ресоциализации, адресованные особым группам осужденных: женщинам, несовершеннолетним, людям с ограниченными возможностями здоровья и иностранцам. Основные сложности, с которыми сталкиваются бывшие заключенные, стандартны: это проблемы с жильем, занятостью, доступом к социальным пособиям, психологической помощи, а также долги, злоупотребление наркотическими веществами и различные заболевания.

По законам земли Шлезвиг-Гольштейн, заключенные обязаны либо работать, либо проходить программы профессионального обучения. Работающие заключенные получают

зарплату, неработающие – пособие. Деньги поступают на лицевой счет, причем некоторая их часть в обязательном порядке резервируется и выдается только в момент освобождения.

Удержаний на содержание заключенных не производится – считается, что эти расходы должно покрывать государство, так как цель тюремного заключения состоит в реабилитации осужденного.

При каждой из тюрем действует независимый общественный наблюдательный комитет, куда входят представители местных сообществ, политических и гражданских организаций. Комитет получает информацию обо всех аспектах функционирования тюрьмы, его члены имеют право свободного доступа к заключенным в любое время. Также право посещать заключенных имеют члены земельного парламента. С другой стороны, сами заключенные вправе обращаться с жалобами в петиционный комитет земельного парламента. Кроме того, в большинстве исправительных учреждений активно работают волонтеры, как правило, организующие такие виды деятельности, как спортивные занятия и религиозные собрания, но также участвующие и в индивидуальном консультировании.

Уровень рецидивизма по-прежнему очень высок, особенно среди молодежи, однако с середины 90-х наметился тренд к некоторому его снижению.

ФИНЛЯНДИЯ: УСПЕШНЫЙ ОПЫТ ТЮРЕМНЫХ РЕФОРМ³¹

В то время как в большинстве стран Европы за послевоенный период численность заключенных значительно выросла, а в скандинавских странах существенно не изменялась, Финляндии удалось снизить уровень инкарцерации³² с 180 человек на 100 000 населения в 1950 г. до 57 человек в 2014 г. Это оказалось возможным благодаря серии реформ, которые проводились последовательно и целенаправленно на протяжении нескольких десятилетий на всех уровнях, начиная с политического и кончая административным.

Началу реформ в середине 1960-х годов способствовал установившийся в социологии консенсус, известный как «nothing works» doctrine. Согласно этой доктрине, эффективность любых программ реабилитации преступников с точки зрения профилактики рецидивизма чрезвычайно низка. Однако в разных странах из этой доктрины сделали разные выводы. США или в значительной степени Великобритания пошли по пути наращивания инкарцерации по принципу «Если преступника нельзя исправить, то его хотя бы можно обезвредить, изолировав от общества». Финляндия реализовала ровно противоположную политику, которую в целом можно сформулировать примерно так: «Пенитенциарная система

³¹ По материалам книги «От страны тюрем к обществу с ограниченным причинением боли: финский опыт сокращения числа заключенных». Сост. И.Г. Ясавеев. Хельсинки: Национальный исследовательский институт правовой политики. 2012.

³² Статистика с разбивкой по странам имеется в World Prison Brief Data, <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data>

не помогает снизить общественный ущерб от преступности, но мы хотя бы можем снизить общественный ущерб от самой пенитенциарной системы».

Традиционные лозунги уголовной политики, такие как возмездие и защита общества от преступника, в Финляндии сменились идеей минимизации вредного воздействия как самой преступности, так и борьбы с ней, снижения соответствующих затрат, а также «справедливого распределения» издержек между обществом, преступником и жертвой. По предложению финских криминологов эти идеи были зафиксированы в Декларации Криминологического конгресса ООН в 1970 г.³³ При этом в рамках новой уголовной политики в Финляндии от идеи превенции не отказались полностью, но стали понимать ее не как продукт устрашения, которое вызывает уголовное наказание, а как результат изменения морали и ценностей. Иными словами, привлечение к ответственности и наказание призвано выразить общественное неодобрение определенных поступков, с тем чтобы люди воздерживались от них не из страха, а из нежелательности порицания.

Сравнение четырех скандинавских стран, близких социально, экономически, культурно и в части устройства правовой системы, убедительно демонстрирует, что эта стратегия оправдала себя. В Финляндии за период с 1950 г. численность заключенных снизилась более чем втрое. При этом зарегистрированное число преступлений в Финляндии росло³⁴ почти теми же темпами и было подвержено ровно тем же незначительным колебаниям трендов, что и у соседей, где численность заключенных оставалась неизменной.

Методы снижения тюремного населения

За период с 1966 г. было принято множество законодательных мер, в совокупности позволивших радикально уменьшить тюремное население. В их числе:

- Введение института «отказа от санкций». Полиции, прокурорам и судьям предоставлены полномочия отказаться от обвинения или наказания. Пределы этих полномочий установлены законом. В основном «отказ от санкций» применяется по обвинениям незначительной тяжести, а также в случае успешного прохождения медиации.
- Меры, направленные на сокращение численности содержащихся под стражей до вынесения приговора, такие как сужение перечня правонарушений, предусматривающих предварительное заключение. Такие меры принимались дважды.

³³ https://www.unodc.org/documents/congress//Previous_Congresses/4th_Congress_1970/010_ACONF.43.5_Fourth_United_Nations_Congress_on_the_Prevention_of_Crime_and_the_Treatment_of_Offenders.pdf, p. 3.

³⁴ Важно отметить, что этот рост не означает непременно реального роста преступности в обыденном понимании слова: на статистику влияют криминализация или декриминализация различных деяний, улучшение выявляемости и т. п.

- Сужение применения, а затем и полная отмена превентивного заключения³⁵.
- Амнистия.
- Расширение УДО.
- Декриминализация либо смягчение наказаний за ряд ненасильственных деяний, прежде всего связанных с употреблением алкоголя и неуплатой штрафов, а также за кражу. Меры такого характера принимались 7 раз.
- Расширение перечня наказаний, не связанных с лишением свободы. Такие меры принимались 10 раз, в том числе трижды в отношении несовершеннолетних и юных правонарушителей³⁶.

Система наказаний трансформировалась следующим образом:

- В 1977 г. были приняты общие правила назначения наказаний, которые уменьшили значение рецидивизма как фактора, отягощающего назначаемые санкции.
- Введено наказание в виде комбинации штрафа с условным лишением свободы в качестве замены заключению.
- Проведена реформа системы штрафодней³⁷ в сторону увеличения сумм допустимых штрафов, чтобы их можно было назначать не только за незначительные проступки, но и за более серьезные правонарушения вместо лишения свободы.
- В качестве замены тюремному заключению введены общественные работы. Если осужденному было назначено наказание в виде лишения свободы сроком до 8 месяцев, оно заменяется общественными работами из расчета «один час работ за один день тюремного заключения» при согласии осужденного и при возможности выполнения им таких работ. Общая продолжительность работ может составлять от 20 до 200 часов. Надзор за осужденными, выполняющими общественные работы, осуществляется только в части выполнения возложенных трудовых обязанностей. На практике доля неисполняемых осужденными предписаний об общественных работах составляет 5–18%.

³⁵ Вид наказания в виде тюремного заключения, в котором никакой конкретный срок не устанавливается и преступника могут содержать в тюрьме, пока не сочтут исправившимся и безопасным для общества.

³⁶ В результате численность несовершеннолетних заключенных в 2008 г. составила 5 человек.

³⁷ Вид наказания, в котором штраф исчисляется как определенная доля дневного заработка человека (как правило, 50%) на протяжении определенного числа дней, таким образом, при одинаковом назначенном количестве штрафодней нарушитель с низкими доходами заплатит меньше, чем нарушитель с высокими доходами.

- Проводилась осознанная политика по назначению приговоров в виде лишения свободы для несовершеннолетних и молодых людей в возрасте 18–20 лет только в исключительных случаях.

Процесс реформирования изменил вектор с середины 1990-х годов. В это время был принят ряд мер, ужесточающих наказание за некоторые правонарушения, прежде всего связанные с оборотом наркотиков, с домашним насилием и с преступлениями против сексуальной неприкосновенности личности. Это привело к возобновлению роста снизившегося тюремного населения: достигнув минимума в 55 человек на 100 000 населения в 2000 г., оно увеличилось до 72 к 2006 г. Следует отметить, что тренд к росту инкарцерации в первой половине 2000-х годов и снижению начиная с 2006 г. или позднее характерен для большого числа европейских стран.

Однако после 2006 г. тенденция вновь переломилась. Начиная с 2006 г. снижение тюремного населения происходило благодаря более широкому применению условного наказания и досрочного освобождения, в том числе в комбинации с электронным мониторингом поведения осужденных. Минимальный срок, который надо отбыть для УДО, трижды сокращался и в итоге снизился с 6 месяцев до 14 дней. УДО стало применяться «по умолчанию»: в настоящее время полностью назначенный срок реального лишения свободы отбывают лишь считанные единицы заключенных. Для приговоренных к пожизненному заключению УДО возможно после отбытия 12 лет. Решение об УДО принимает директор тюрьмы.

УДО может сопровождаться надзором за освободившимся. Под надзор помещают примерно 20%, а срок нахождения под надзором равен времени, оставшемуся до конца назначенного срока, но не может быть менее 3 месяцев и более 3 лет. Нарушение правил надзора теоретически может привести к возвращению в тюрьму, однако на практике, если человек не совершил нового преступления, наказуемого тюремным заключением, этого не происходит.

Дополнительно к УДО для приговоренных к более длительным наказаниям был введен институт «испытательного периода свободы под надзором». Испытательный период может начаться за 6 месяцев до наступления срока УДО и предполагает более строгие правила поведения, которые должен соблюдать освободившийся (включая запрет на употребление алкоголя и наркотиков), и более строгие процедуры проверки по сравнению с обычными для УДО. Освобожденные под надзором должны иметь при себе всегда включенный отдельный телефон с GPS, предназначенный только для связи с тюрьмой либо экстренными службами. Местонахождение человека контролируется через GPS и проверочными звонками. Это дешевле и менее унижительно и неудобно, чем традиционные технические средства надзора («браслеты»).

Несмотря на снижение тюремного населения, ежегодное количество приговоров к реальному лишению свободы за послевоенный период в Финляндии не менялось. Несмотря на общий рост числа случаев привлечения к уголовной ответственности³⁸, в 2008 г. количество приговоренных к реальному лишению свободы было почти таким же, как в 1950 г. Таким образом, инкарцерация снижалась за счет сокращения периода времени, которое осужденный проводит в заключении, а также за счет роста доли условных приговоров и приговоров к наказаниям, не связанным с лишением свободы. Так, в 60% рассматриваемых судами случаев нарушителя приговаривают к штрафу³⁹. В общей массе всех приговоров к лишению свободы в 2008 г. условные приговоры составили 70% (в 1950 г. – 30%), а из них впоследствии отменяются и заменяются реальным лишением свободы из-за нарушения осужденным правил выполнения условного наказания лишь около 5%.

Интересно изменение в назначении наказаний за отдельные виды правонарушений. Например, в 1971 г. 38% осужденных за кражу направлялись в тюрьмы, а в 1991 г. – всего 11%. Что касается вождения автомобиля в состоянии опьянения, то в 1971 г. отбывать реальные сроки приходилось 70% таких нарушителей (то есть суды были склонны сажать нетрезвых водителей вдвое чаще чем воров!), а в 1981 г. – уже только 12%.

Анализируя историю пенитенциарных реформ в Финляндии, исследователи отмечают важность не только институциональных изменений, но также политической, правовой и общей культуры, обеспечивших эффективную реализацию выбранных мер. Они подчеркивают важность политической воли и консенсуса в проведении реформ, направленных на снижение инкарцерации, а также активное участие и сотрудничество в их реализации различных элит – не только законодателей, но и судейского корпуса, экспертного сообщества. Немаловажную роль сыграло и поведение СМИ⁴⁰, воздерживавшихся от публикации материалов, которые создали бы большой публичный спрос на жесткие карательные меры. Очевидно, что в стране с небольшим населением и прочной культурой «сообщества» такое сотрудничество элит в значительной мере естественно, в то время как в крупных странах добиваться его значительно сложнее.

Устройство тюремной системы

Аксиома, согласно которой наказанием является факт лишения свободы, а в остальном заключенные сохраняют все свои права закреплена конституцией Финляндии. Правила функционирования пенитенциарной системы установлены Законом о тюрьмах (2000),

³⁸ Последнее отчасти связано с увеличением населения страны с 4 до 5,5 млн человек, а также ростом преступности в период после Второй мировой войны.

³⁹ Впрочем, необходимо иметь в виду, что в Финляндии не существует разделения правонарушений на административные и уголовные и любое нарушение ПДД, например, считается преступлением.

⁴⁰ В 2004 г. 90% населения Финляндии читали газеты каждый день и 90% читателей получали газеты по подписке, а не покупали в розницу; это освобождает газеты от необходимости гнаться за сенсациями ради поддержания тиражей.

который, в частности, гласит: «Условия жизни в тюрьме должны быть такими, чтобы они — в той степени, в какой это возможно, — соответствовали жизненным условиям, преобладающим в обществе. <...> Вред, наносимый лишением свободы, должен быть, если это возможно, предотвращен» (§1:3).

В составе Министерства юстиции существует Департамент уголовной политики, ведающий стратегическим планированием и реализацией уголовной и уголовно-исправительной политики, профилактикой преступности и обеспечением деятельности прокуратуры, и отдельное от него структурное подразделение — Агентство уголовных санкций, которое ведет практическую работу по исполнению как лишения свободы, так и общественных работ.

У пенитенциарной системы есть многоступенчатая система подготовки и переподготовки кадров. Рядовые сотрудники и младшие руководители проходят подготовку в собственных учебных центрах пенитенциарной службы, а персонал более высокого уровня, как правило, имеет университетское образование.

В Институте подготовки персонала тюрем и службы пробации Министерства юстиции проводятся базовые курсы обучения, курсы повышения квалификации и переподготовки, а также разрабатываются и оцениваются программы снижения рецидива. Институт, благодаря партнерству с одним из университетов, имеет право присваивать степень бакалавра.

Обучение на базовом курсе полувоенизированное, что предполагает ношение учащимися униформы, соблюдение распорядка дня, проживание в общежитии, обязательное посещение всех занятий. Базовый курс, длящийся 13 месяцев, включает в себя 40 недель теории и 13 недель практики. Практику курсанты проходят в учебных центрах при тюрьмах. Во время обучения они получают заработную плату стажера-охранника. По окончании курса выпускник обязан отработать в пенитенциарной системе определенное количество времени, в противном случае с него будут взысканы как выплаченная заработная плата, так и расходы на обучение.

В 2011 г. в Финляндии функционировали 28 тюрем вместимостью от 40–50 до чуть более 300 человек: 16 закрытых разной степени обеспечения безопасности и 12 открытых. В открытых тюрьмах нет охраны, а заключенные могут покидать территорию в дневное время — например, для выхода на работу, посещения врача, церкви и даже совершения покупок. В пенитенциарной системе есть две тюремные больницы: общая и психиатрическая.

Среднее ежедневное число заключенных в 2010 г. составляло 3 000 человек, а число сотрудников пенитенциарных учреждений — 3 300 человек. В открытых тюрьмах содержится примерно 20% заключенных. Расходы на содержание одного заключенного составляли примерно 200 евро в день в закрытых и 160 — в открытых тюрьмах.

Положение заключенных

Для каждого заключенного тюремная администрация составляет индивидуальный план отбытия наказания, предусматривающий, чем и как он будет заниматься, когда и при каких условиях может рассчитывать на смягчение режима или УДО и т. п. Этот план по мере необходимости может корректироваться.

Заключенные имеют право переписки и телефонных разговоров, при этом коммуникации подвергаются цензуре. Есть право на свидания и отпуск из тюрьмы. Установлена процедура предоставления планового отпуска, для получения которого осужденный должен выполнить определенные требования, однако все заключенные также имеют право на отпуск по исключительным причинам.

Ежедневной работой обеспечены около 40% заключенных. Традиционными тюремными производствами являются работы по дереву, металлу и сельское хозяйство. В открытых тюрьмах заключенные работают по найму. Если работодателем выступает Агентство уголовных санкций, он оплачивается по ставкам от 3,70 до 4,50 евро в час, а если работодателем является иное лицо, ставка может достигать 7,30 евро в час. С этих заработков вычитают налоги, а также расходы на содержание заключенных. Заключенным открытых тюрем также могут разрешить работу за пределами тюрьмы. В закрытых тюрьмах заключенные по найму не работают, но привлекаются к труду с воспитательными целями, получая за это пособие в размере от 0,7 до 1,2 евро в час, не облагаемое налогом. Пособие положено и осужденным, проходящим обучение. Однако пособие не выплачивается, если полезная деятельность финансируется из другого источника (например, заключенный получил грант на обучение)⁴¹. Занятия по профессиональному обучению посещают более половины заключенных; примерно 20% получают в местах лишения свободы начальное или среднее образование.

В тюрьмах осуществляются разнообразные программы лечения алкогольной и наркотической зависимости, а также психосоциальной реабилитации.

Медиация

Медиация не является частью системы уголовного правосудия, а предваряет его. Медиация почти всегда проводится по инициативе полиции или государственного обвинения (в 2007 г. — 94% случаев), а в делах о домашнем насилии — только по инициативе полиции или государственного обвинения. Законодательство не устанавливает четких критериев, в соответствии с которыми назначается или не назначается процедура медиации. Равным образом не существует и однозначно определенных правовых процедур, освобождающих от уголовной ответственности или гарантирующих смягчение наказания при условии успешной медиации, однако на практике чаще всего так и происходит, за исключением

⁴¹ <http://www.rikosseuraamus.fi/en/index/enforcement/activities/incomeanduseofmoney.html>

обвинений в серьезных преступлениях, которые, скорее всего, будут переданы в суд независимо от процедуры медиации⁴².

Обязанность по организации посредничества между преступником и жертвой возложена на региональные власти, которые делают это в партнерстве с муниципалитетами и НКО. Основная практическая работа по медиации выполняется силами волонтеров. Конечной целью процесса медиации является заключение письменного договора между преступником и пострадавшим. Предметом такого договора могут быть денежная компенсация или возврат похищенного, принесение извинений, обещание не повторять проступок. Иногда (чуть меньше чем в 10% случаев) в результате медиации сам потерпевший отказывается от выдвижения требований. В 2007 г. медиация осуществлялась в отношении 9000 правонарушений (как правило, это незначительные преступления против собственности или наименее опасные насильственные преступления). К соглашению удалось прийти в 60% случаев, и в 90% случаев взятые правонарушителем обязательства были соблюдены.

АНГЛИЯ И УЭЛЬС: ПЕНИТЕНЦИАРНАЯ СИСТЕМА, НУЖДАЮЩАЯСЯ В РЕФОРМИРОВАНИИ

В связи с неудовлетворительным и не демонстрирующим динамики к улучшению положения дел в пенитенциарной системе в 2009 г. член парламента от консервативной партии заказал частному исследовательскому центру разработать предложения по реформированию британской пенитенциарной системы. Этот доклад⁴³ интересен критическим анализом ситуации. Предложенная в нем реформа не была реализована как взаимоувязанная совокупность мер, однако за последние годы наметилась стабилизация и даже некоторое снижение численности заключенных, в основном за счет снижения содержащихся в предварительном заключении.

Авторы доклада указали на три цели существования тюрем:

- 1.** Защита общества путем изоляции представляющих опасность преступников.
- 2.** Наказание преступников с целью восстановления справедливости к жертвам преступлений.
- 3.** Реабилитация, т.е. стимулирование заключенных к изменению образа жизни и их подготовка к возвращению в общество и включению в его жизнедеятельность.

⁴² <http://oikeusministerio.fi/en/index/theministry/thejudicialsystemoffinland.html>

⁴³ Locked Up Potential. A Strategy for Reforming Prisons and Rehabilitating Prisoners. A Policy Report by the Prison Reform Working Group. The Centre for Social Justice, 2009. <http://www.centreforsocialjustice.org.uk/library/locked-potential-strategy-reforming-prisons-rehabilitating-prisoners>

Понимание идеологии предлагаемой пенитенциарной реформы дают слова британского общественного деятеля и автора тюремных реформ первой половины XX века Александра Патерсона, подчеркивавшего, что преступников отправляют в тюрьму в качестве наказания, а не для наказания. Иными словами, наказанием является именно факт лишения свободы, а следовательно, само внутритюремное устройство не должно быть карательным.

Тюремное население

Статистические данные⁴⁴ демонстрируют устойчивую связь инкарцерации с общим социальным неблагополучием. Так, если в обществе в целом 0,9% населения были бездомны, а 5% безработны, то в числе заключенных их доля достигала соответственно 32% и 67%. Если среди мужчин в обществе в целом было 5% лиц с двумя или более психиатрическими диагнозами, а в числе заключенных — 72%; и т. д.

Тюремное население в Англии и Уэльсе значительно выше, чем в других европейских странах. Оно росло весь послевоенный период, увеличившись с 47 человек на 100 000 населения в 1950 г. до 153 в 2010–2012 гг. После этого наметилось некое незначительное снижение: показатель на 2014 г. — 149 заключенных на 100 000 населения⁴⁵, более свежих данных не имеется. Тем не менее следует учитывать, что это все равно примерно втрое ниже, чем в России.

Причины роста тюремного населения в основном лежат за пределами пенитенциарной системы и сводятся к тенденциям развития законодательства и судебной практики. Последняя, в свою очередь, обусловлена общественным запросом на вынесение большего числа приговоров, связанных с лишением свободы, и назначение более длительных сроков наказания, в том числе заключения на «неопределенный срок» и пожизненного заключения⁴⁶. Следует отметить, что в Великобритании доля заключенных, отбывающих пожизненный или неопределенный срок, в 2009 г. превышала 18%, в то время как в других развитых странах Европы она в среднем составляла 3%. При этом по уровню убийств Великобритания существенно не отличалась от других стран⁴⁷. Рост тюремного населения обусловлен и законодательными изменениями. За период с 1997 по 2009 гг. правительством введены 3 600 новых видов правонарушений, из которых более 1 000 предусматривают возможность наказания в виде лишения свободы.

⁴⁴ За 2002 г.

⁴⁵ World Prison Brief Data. <http://prisonstudies.org/country/united-kingdom-england-wales>

⁴⁶ Распространение пожизненного заключения в послевоенный период связано с отменой смертной казни (последняя состоялась в 1964 г.). «Заключение на неопределенный срок» — наказание, в котором заключенный может выйти на свободу, только если специальная комиссия признала его исправившимся и безопасным для общества; пересмотры дел таких заключенных проходят на регулярной основе.

⁴⁷ https://www.prisonpolicy.org/scans/CJA_ReducingImprisonment_Europe.pdf

По состоянию на 2009 г. более половины (54%) заключенных отбывали срок лишения свободы, превышающий 4 года, при этом среди отбывающих первый срок их доля составляла лишь 9%. Иными словами, типичный заключенный — это рецидивист, отбывающий срок более 4 лет. С другой стороны, среди содержащихся в предварительном заключении примерно половина впоследствии получает приговоры, не связанные с лишением свободы. Вообще, следует отметить, что лишение свободы — относительно редкое наказание: к нему в 2007 г. приговорили лишь 7% осужденных, причем эта доля оставалась стабильной на протяжении предшествовавшего десятилетия.

Условному освобождению автоматически подлежат заключенные со сроком наказания до 4 лет после отбытия половины срока. В этом случае они направляются под надзор, условия которого включают комендантский час и ряд других ограничений. Нарушителей направляют обратно в тюрьмы для отбытия остатка срока. Исследователи отмечают, что широкое применение практики условного освобождения может давать обратный эффект и приводить к устрожению приговоров, если при назначении наказания суд исходит из предположения, что осужденный все равно не отбудет весь назначенный срок. Кроме того, большой разрыв между назначенными и отбываемыми сроками создает неблагоприятное общественное мнение и поощряет «карательные» настроения публики. В качестве «противоядия» предлагается более тонкая отладка процедур досрочного освобождения, прозрачность в принятии решений об освобождении и повышение эффективности программ социальной реабилитации освобождающихся.

Важнейшим показателем, демонстрирующим неэффективность пенитенциарной системы, является высокий рецидив, составляющий около 50% в первые 12 месяцев после освобождения и достигающий 62% среди мужчин и 60% среди женщин через 24 месяца после освобождения. Особенно беспокоит тот факт, что эти цифры остаются стабильными на протяжении уже 40 лет.

Тюремная система

По состоянию на 2007 г. в Англии и Уэльсе насчитывалось 140 тюрем, из которых 11 были частными, а остальные находились в ведении Королевской тюремной службы (КТС)⁴⁸. Тюрьмы делятся на открытые с облегченным режимом содержания, откуда заключенные могут выходить на работу или учебу, и закрытые. Закрытые, в свою очередь, делятся на тюрьмы повышенной безопасности, местные тюрьмы, где обычно содержат взятых под стражу на время следствия или в ожидании приговора, и «учебные тюрьмы» (training prisons). Открытых тюрем в Англии и Уэльсе 12, тюрем повышенной безопасности — 8.

С «физической» точки зрения тюрьмы также разнообразны. Есть старые большие тюрьмы, викторианской эпохи, рассчитанные на 1 000 и более заключенных и воплощающие

⁴⁸ В Шотландии и Северной Ирландии действуют отдельные пенитенциарные системы. Далее в тексте речь пойдет об Англии и Уэльсе, если иное не оговорено особо.

идеологию Бентамова паноптикона. Их часто строили в центральных районах города в назидательных целях. Одновременно есть более современные и компактные, обычно расположенные в пригородах. Одним из факторов, снижающих эффективность реабилитации заключенных, исследователи называют устройство тюремного пространства, где жилые отсеки отделены от мест для «целенаправленной деятельности», то есть учебных, культурных программ и т. п. Исследователи указывают, что в жилых отсеках из тюремных служащих присутствует только охрана, а управленческий, социальный и т. п. персонал работает в местах для «целенаправленной деятельности». В качестве альтернативы предлагают такую организацию тюремного пространства, где жилые, учебные, культурные, спортивные и т. п. зоны будут объединены под общей крышей. Более плотную коммуникацию охраны с другими сотрудниками авторы предложенной реформы также считают положительным фактором.

Правила внутреннего распорядка в английских тюрьмах опираются на два основных международных документа, принятых ООН: «Стандартные минимальные правила обращения с заключенными» (1955, в редакции 1977 г.)⁴⁹ и «Базовые принципы обращения с заключенными» (1990)⁵⁰.

Ежегодный бюджет Королевской тюремной службы составляет 2,3 млрд £. Прямые расходы на содержание одного заключенного в 2008 г. составляли около 100 £ в сутки. Интересно отметить, что эта цифра не включает расходы на обучение и медицинскую помощь, так как они проходят по бюджетам соответствующих ведомств, а не тюремной службы.

С 1996 г. КТС многократно меняла подведомственность и в настоящее время наряду с Национальной пробационной службой (НПС)⁵¹ входит в состав созданной в 2004 г. Национальной службы по делам правонарушителей (НСДП)⁵², в свою очередь, подведомственной Министерству юстиции. НСДП часто подвергается критике за неэффективность и раздутый бюджет, к 2008 г. превысивший 4,7 млрд £.

Численность служащих КТС достигает 52 000 человек. Рабочая нагрузка сотрудников медленно растет: если в 1997 г. на одного служащего непосредственно в тюрьме приходилось 2,4 заключенных, то в 2008 г. — уже 2,9.

Существенной проблемой, по мнению экспертов, является недостаточная квалификация персонала КТС. Перед приемом на работу они проходят 8-недельный тренинг, затем их принимают на работу с испытательным сроком 12 месяцев. Для сравнения, работа в полиции подразумевает 2-летнее обучение, в пожарной службе — 4-месячное. Работ-

⁴⁹ https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_Standard_Minimum_Rules_for_the_Treatment_of_Prisoners.pdf

⁵⁰ <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r111.htm>

⁵¹ Хотя разного рода пробационные администрации существуют с 1908 г., до 2001 г. они были децентрализованы и подчинялись местным пробационным комитетам, над которыми МВД осуществляло лишь самый общий надзор.

⁵² The National Offender Management Service.

ники тюрем берут больничный примерно в полтора раза чаще, чем в среднем занятые в государственном секторе, и почти вдвое чаще, чем занятые в частном секторе, что говорит об их оставляющем желать лучшего рабочем энтузиазме. Отмечается и высокая текучка, в том числе среди высшего кадрового звена: средний срок, в течение которого начальник тюрьмы занимает свою позицию, – 21 месяц. В то же время процедуры рекрутинга на высшие должности недостаточно открыты и прозрачны, широкой рекламы открывающихся вакансий нет. Исследователи называют тюремные кадры «интровертной рабочей силой», имея в виду недостаточность их взаимодействия с местными сообществами, куда, собственно, тюрьмы выпускают освобождающихся заключенных.

В социальной работе с заключенными велика роль третьего сектора: более 900 НКО осуществляют в тюрьмах более 2 000 разнообразных проектов. Общественники часто жалуются на затрудненный доступ в тюрьмы и недоверие к ним со стороны штатных сотрудников.

Труд заключенных

Труд заключенных остается проблемной областью. С одной стороны, значительная часть осужденных никогда не работала на сколько-нибудь постоянной основе и не только не владеет какой-либо специальностью, но и в принципе не умеет работать, то есть систематически выполнять определенные обязанности. С другой – рабочими местами обеспечены лишь около трети заключенных, а заработок несоразмерен даже минимальному вознаграждению за труд на свободе: в среднем он составляет 9,60 £ в неделю, официальный минимум установлен на уровне 4 £ в неделю.

В докладе, выпущенном в 2015 г. парламентским комитетом по внутренним делам, заявлено, что труд заключенных должен быть направлен на:

- расширение шансов на трудоустройство после освобождения;
- приучение к рабочему процессу и рабочему дню;
- снижение «неструктурированного» времени в общем объеме времени заключенных;
- для тех, кому позволено работать вне тюрьмы, – практическую интеграцию в социум.

В настоящее время труд заключенных используется в следующих типах работ:

- производство, обслуживающее нужды тюрьмы (изготовление одежды, мебели и т. п.);
- обслуживание тюремного хозяйства (уборка, работа на кухне и т. п.);
- работа на земле (садоводство, животноводство) на территории тюрьмы;

- выполнение внешних производственных заказов (легкая промышленность, сборка электроприборов, изготовление дорожных знаков и т. п.).

Реабилитация

Одной из наиболее успешных практик реабилитации в Англии и Уэльсе следует признать восстановительное правосудие, которое включает в себя не только выплату компенсаций потерпевшим, но и модерируемые встречи осужденного с потерпевшими, которые проводятся с согласия последних. У прошедших через эти программы правонарушителей зафиксировано снижение рецидивизма на 27%. Процедуры восстановительного правосудия не связаны с решением вопроса о наказании или досрочном освобождении.

Также внимания заслуживает институт менторства для освобождающихся из заключения. Ментором может стать как соцработник, так и волонтер. В обязанности ментора входит поддержание «человеческого» контакта с освободившимся и помощь ему в решении разного рода практических проблем.

ЮАР: МЕНЯЮЩИЕСЯ ТЮРЬМЫ В МЕНЯЮЩЕЙСЯ СТРАНЕ⁵³

К 90-м годам – времени ликвидации системы апартеида (1989), принятия временной (1993), а потом и постоянной конституции (1996), а также создания многопартийного правительства (1994), – в ЮАР существовало множество проблем, связанных с преступностью и управлением системой наказаний. Высокая преступность была обусловлена в том числе условиями апартеида: черное население ЮАР было полностью отстранено от участия в управлении страной, не могло получать образование и не участвовало во многих других сферах публичной жизни, что приводило к криминализации. Тюремная система отличалась высоким уровнем коррупции, малоэффективным управлением, многочисленными нарушениями прав человека, плохими условиями содержания заключенных, переполненностью тюрем. Тюремные учреждения ЮАР остались переполненными даже после освобождения политзаключенных. Отсутствие программ реабилитации заключенных было одним из факторов, приводящих к высокому уровню рецидивизма. Вся тюремная система и подход к исполнению наказаний требовали пересмотра в контексте демократизации страны и общества.

В 1990 г. началась серьезная тюремная реформа. Она включала в себя формирование автономного ведомства – Департамента службы исполнения наказаний, а также пересмотр системы наказаний с целью расширить использование санкций, не связанных с лишением свободы. Одновременно прошла демилитаризация пенитенциарной службы, включавшая

⁵³ Составлено по материалам диссертации: Lukas M. Muntingh. An Analytical Study of South African Prison Reform after 1994 / University of the Western Cape. 2012. http://etd.uwc.ac.za/xmlui/bitstream/handle/11394/4627/Muntingh_LLD_2012.pdf?sequence=110.0d1e

в себя отмену военной униформы, системы званий, устава, а также демонтаж централизованной и закрытой не только для общества, но и для штатских государственных ведомств структуры. Была проведена кадровая реформа, имевшая целью исправление расового дисбаланса служащих, возникшего в период апартеида, введены механизмы общественного контроля, прежде всего – обязательной публичной отчетности. Негативными «побочными эффектами» реформы в первые годы после ее проведения стали недостаточная квалификация новых кадров и расшатывание дисциплины.

И тем не менее до 2004 г. действия властей в области реформирования системы исполнения наказаний не были достаточно решительными. В 1998 г. был принят Закон о службе исполнения наказаний (Correctional Services Act), который, однако, не был обнародован и до 2004 г. действовал только частично. Статьи, посвященные условиям содержания заключенных, вступили в силу только в 2004 г. В 2002 г. принята одна из первых антикоррупционных стратегий, касающаяся тюремной системы, а в 2004 году опубликована «Белая книга о системе наказаний в Южной Африке» (White Paper on Corrections in South Africa⁵⁴).

В «Белой книге» были подробно прописаны направления последующей тюремной реформы. Акцент делался на улучшении условий содержания заключенных (документ содержит конкретные нормативы) и введении программ ресоциализации заключенных и бывших заключенных.

В 2006 г. был выпущен Дисциплинарный кодекс (Disciplinary Code and Procedure), который устанавливал единообразный дисциплинарный порядок для всех тюрем. Наконец, в 2004–2012 гг. был создан целый ряд различных ведомств и комитетов, которые должны были заниматься мониторингом состояния тюрем, контролем за происходящим в них и проведением реформ.

Особое внимание реформаторы уделяли проблеме коррупции в системе исправительных учреждений. Антикоррупционную стратегию для тюрем и других государственных служб вырабатывали общими усилиями сразу несколько ведомств. Были предприняты усилия по созданию еще нескольких независимых комитетов, которые должны были осуществлять надзор в этой сфере. Создавались условия для того, чтобы персонал тюрем мог содействовать предотвращению коррупции, в частности, определялись способы связи с разными комитетами, которым сотрудники могли бы сообщать о фактах коррупции.

Однако в целом реформирование тюрем в ЮАР следует оценивать как малорезультативное. Главной проблемой «Белой книги» 2004 г. стала крайняя абстрактность предлагаемых нововведений. В документе перечислено множество верных и необходимых реформ, он использовался в программах тренингов, которые проводились среди работников тюрем. Однако конкретных указаний и планов претворения в жизнь большей части

⁵⁴ http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/corrections_1.pdf

предложенных реформ там нет. Еще один существенный недостаток – в «Белой книге» не прописаны четкие механизмы контроля за проведением реформ.

Нет и внятной программы бюджетирования реформ. Департамент исправительной службы ЮАР (Department of Correctional Services) располагает большим бюджетом. Например, бюджет на 2011/12 гг. составил 16,6 млрд южноафриканских рэндов, или 2,4 млрд \$. Для сравнения – это половина бюджета, выделяемого на оборону государства, и больше, чем бюджет министерства юстиции. При этом деньги, выделенные на коррекционные учреждения, расходуются неэффективно. Большая их часть уходит на поддержание администрации и работников тюрем (около 30%). На остальные статьи расходов средств выделяется недостаточно. В частности, расходы на содержание заключенных составили 18% бюджета в 2004 году, а к 2012 г. снизились до 12%. Что же касается затрат на программы ресоциализации и реабилитации, их доля составляет смехотворные 3,5% и с 2004 г. не менялась. Поэтому описанные в «Белой книге» учебные программы, реинтеграционные тренинги и когнитивно-бихевиоральная терапия так и остались на бумаге.

Несмотря на все эти обстоятельства, «Белая книга» 2004 г. и некоторые последовавшие за ее принятием меры сыграли свою роль в демократизации службы исполнения наказаний ЮАР. Так, успешными оказались некоторые действия по устранению коррупции среди тюремного руководства. В частности, их результативность обеспечил отказ от «медийного молчания», от цензуры СМИ. Последовавшие за этим журналистские расследования и репортажи о нарушениях в исправительных учреждениях, взяточничестве и мошенничестве руководителей тюрем сделали эти проблемы предметом активного обсуждения в обществе. Однако борьба с коррупцией еще далека от успеха. Осталось немало важных проблем, например, взяточничество при проведении тендеров системой исправительных учреждений, коррупция среди тюремных врачей, а также проблема координации множества антикоррупционных ведомств.

Максимальный уровень инкарцерации в ЮАР зафиксирован в 1970 г., когда он достиг 411 человек на 100 000 населения. После некоторого снижения в 90-е к 2004 г. он вновь вырос почти до той же отметки (403 человека на 100 000 населения). Затем наметился тренд к снижению, в основном за счет сокращения предварительного заключения, использования наказаний, не связанных с лишением свободы, за мелкие преступления, а также расширения практики УДО. На 2014 г. показатель инкарцерации составляет 288 человек на 100 000 населения.

ИСПАНИЯ: «ЛОВИ МОМЕНТ»⁵⁵

Тюремное население Испании в послевоенный период было подвержено резким колебаниям. В 1950 г. уровень инкарцерации составлял 109 человек на 100 000 населения, к моменту смерти Франсиско Франко в 1975 г. он снизился до 24 человек, а затем начал резко расти и рос непрерывно до 2010 г., когда достиг показателя 165 человек на 100 000 населения. Этому немало поспособствовали изменения уголовного кодекса в сторону ужесточения в 1995 и 2003 гг.

Тенденция роста тюремного населения была переломлена в 2010 г. В это время уголовный кодекс был существенно смягчен. В частности, максимальное наказание за мелкую торговлю наркотиками снижено с 9 до 6 лет. Кроме того, внедрена практика депортации иностранных заключенных, составлявших около трети тюремного населения, на родину после отбытия части срока. В результате к 2014 г. уровень инкарцерации снизился до 133 человек на 100 000 населения, а расходы на содержание пенитенциарной системы в 2014 г. по сравнению с 2010 г. упали на 9%. В 2014 г. четыре недавно построенных тюрьмы общей вместимостью 3 300 камер пустовали.

Провести смягчение уголовной политики позволил экономический кризис, который изменил настроения граждан. В опросах национального Центра социологических исследований в начале 2000-х преступность в числе трех самых тревожащих их проблем называли 20–30% респондентов, а в 2014 г. — только 3%. Фактический уровень преступности при этом как был, так и остался невысоким по европейским меркам, но восприятие представляемой преступностью угрозы изменилось, когда у людей появились более насущные проблемы. Это дало политикам возможность не гнаться за политическими дивидендами, спекулируя на лозунгах беспощадной борьбы с преступностью, а спокойно провести необходимые реформы.

⁵⁵ <http://fortune.com/2014/12/02/spain-empty-prison-problem/>



ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

125009, Москва, ул. Воздвиженка, дом 10

тел.: (495) 725 78 06, 725 78 50

e-mail: info@csr.ru

web: csr.ru