

РЕКОМЕНДАЦИЯ № (99) 22* КОМИТЕТА МИНИСТРОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ ГОСУДАРСТВАМ-ЧЛЕНАМ
О проблеме переполнения тюрем и увеличения числа лиц, находящихся под стражей
(Принята Комитетом Министров 30 сентября 1999 г. на 68-ом заседании
Представителей Министров)

ПРИЛОЖЕНИЕ К РЕКОМЕНДАЦИИ № (99) 22

Комитет Министров, в соответствии со статьей 15.b Устава Совета Европы, принимая во внимание, что переполнение тюрем и рост числа лиц, находящихся под стражей, является основной проблемой для администрации тюрем и системы уголовного правосудия в целом, как в отношении соблюдения прав человека, так и в отношении эффективности управления пенитенциарными учреждениями;

учитывая, что эффективность управления лицами, находящимися под стражей, прямо пропорциональна таким фактам, как общая криминальная ситуация, приоритеты по борьбе с преступностью, виды наказаний, содержащиеся в сводах законов, суровость вынесенного приговора, частота применения общественных санкций и мер воздействия, применение предварительного тюремного заключения, эффективность и результативность органов уголовного правосудия и в немалой степени — отношение общества к преступлению и наказанию;

утверждая, что меры, направленные на предотвращение переполнения тюрем и сокращение числа лиц, находящихся под стражей, должны учитываться при ведении последовательной и целесообразной уголовной политики, направленной на предотвращение преступления и преступного поведения, эффективное применение закона, охрану общественного порядка, индивидуализацию санкций и мер воздействия, а также социальную реинтеграцию правонарушителей;

учитывая, что такие меры должны соответствовать основополагающим принципам демократических государств, которые регулируются нормами права и являются предметом основных гарантий прав человека, находиться в соответствии с Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и прецедентным правом органов, его применяющих;

сверх того, признавая, что такие меры требуют поддержки со стороны государственных и административных руководителей, судей, общественных обвинителей и широкой общественности, а также предоставления сбалансированной информации о функциях наказания, соответствующей эффективности таких санкций и мер воздействия, как наказание, связанное и не связанное с лишением свободы, и о действительном положении дел в тюрьмах;

имея в виду Европейскую Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания;

принимая во внимание важность Рекомендации № (80) 11 по предварительному заключению, Рекомендации № (87) 3 о Европейских тюремных правилах, Рекомендации № (87) 8 по упрощению уголовного правосудия, Рекомендации № (92) 6 о Европейских правилах по применению общественных санкций и мер воздействия и Рекомендации № (92) 7 по последовательности назначения наказания,

Рекомендует Правительствам государств следующее:

принять все необходимые меры в отношении применения принципов, содержащихся в приложении к Рекомендации, при пересмотре внутреннего законодательства и сложившейся практики в отношении переполнения тюрем и увеличения числа лиц, находящихся под стражей;

содействовать наиболее широкому распространению данной Рекомендации и Документа о переполнении тюрем и увеличению числа лиц, находящихся под стражей, выработанных Европейским Комитетом по вопросам борьбы с преступностью.

ПРИЛОЖЕНИЕ К РЕКОМЕНДАЦИИ № (99) 22

I. Основополагающие принципы

1. Лишение свободы следует рассматривать в качестве крайней санкции или меры воздействия и, следовательно, применять в случае особой тяжести преступления, при условии, что любые другие санкции и меры воздействия явно неадекватны.
2. Распространение практики тюремного заключения скорее должно быть исключением, поскольку найти эффективное решение проблемы переполнения тюрем представляется маловероятным. Тем государствам, где имеются в целом достаточные, но плохо приспособленные к условиям содержания тюремные площади, следует стремиться к их более рациональному использованию.
3. Необходимо подготовить комплекс соответствующих общественных санкций и мер

воздействия, по возможности, упорядоченных или приведенных в строгое соответствие между собой; их следует рекомендовать к максимально широкому использованию среди прокуроров и судей.

4. Государствам-членам следует изучить возможность переклассификации или исключения определенных видов правонарушений из числа деяний, преследуемых по закону, как не содержащих признаков состава преступления, влекущего за собой назначение наказания в виде лишения свободы.

5. В целях разработки последовательной стратегии в интересах решения проблемы переполнения тюрем и увеличения числа лиц, находящихся под стражей, необходимо подвергнуть тщательному анализу основные способствующие этому факторы, в частности факты и виды правонарушений, которые влекут за собой наказание в виде длительного тюремного заключения, приоритеты по борьбе с преступностью, позицию общества и сложившуюся практику приговоров суда.

II. Пути решения проблемы острой нехватки тюремных помещений

6. В целях предотвращения чрезмерного переполнения тюрем следует установить максимально возможный предел размещения для пенитенциарных учреждений.

7. В случае когда такое переполнение имеет место, особое внимание следует уделять таким вопросам, как сохранение человеческого достоинства, выполнение тюремной администрацией своих обязанностей по гуманному и правильному обращению, четкое распределение обязанностей среди персонала и новые эффективные подходы в правлении. В соответствии с Европейскими тюремными правилами необходимо, в частности, обратить внимание, на использование всей возможной площади, пригодной для содержания заключенных, гигиену и санитарные условия, обеспечение заключенных питанием в достаточном количестве и пригодного качества, охрану здоровья заключенных и возможности пребывания на открытом воздухе.

8. В целях нейтрализации негативных последствий тюремного переполнения необходимо способствовать расширению возможностей для контакта заключенных с их родственниками и, тем самым, максимальному осуществлению поддержки со стороны общества.

9. Другие альтернативы исполнению наказания в виде тюремного заключения, такие, как ограничение свободы, содержание в колониях общего режима, отсроченное или условное осуждение, необходимо применять как можно шире, в целях содействия рассредоточению заключенных, поддержанию их контакта с родственниками и другими членами общества, а также снижению напряженности в пенитенциарных учреждениях.

III. Меры воздействия, применяемые до окончания судебного разбирательства.

Избежание прохождения процедуры уголовного судопроизводства — избирательное применение предварительного заключения

10. Необходимые меры следует принять в целях наиболее полного воплощения принципов, изложенных в Рекомендации № (87) 8 по упрощению уголовного правосудия; этот процесс затронет именно те государства-члены, где внутренние конституционные принципы или правовые обычаи соответствуют международному законодательству, где в основу обвинения положен принцип (доказанной) вины (другой сходный по сути принцип) и применяются упрощенная процедура и внесудебное разбирательство, как альтернативы по обвинению в некоторых случаях, и во избежание прохождения через всю процедуру уголовного судопроизводства.

11. Применение предварительного тюремного заключения и его сроки следует сократить до минимума, совместимого с интересами правосудия. Для этого государствам-членам необходимо обеспечить соответствие внутреннего закона и процедурной практики соответствующим положениям Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и прецедентному праву контрольных органов, а также руководствоваться принципами, изложенными в Рекомендации № (80) 11 по предварительному заключению, в частности, в отношении оснований, по которым избирается предварительное тюремное заключение.

12. Следует рекомендовать максимально широкое использование альтернативных мер воздействия, таких, как подписка о невыезде, ограничение на въезд и выезд без специального на то разрешения, освобождение под залог, а также наблюдение со стороны органа, на который судом возложена эта обязанность. В этой связи следует изучить возможности использования электронных устройств по контролю за пребыванием в определенном месте.

13. Эффективному и в то же время гуманному применению предварительного заключения будут способствовать наличие адекватных финансовых и человеческих факторов, а также разработка, по мере необходимости, соответствующих процедурных методик и управленческих технологий.

IV. Меры воздействия в процессе судебного разбирательства. Система санкций (мер

воздействия). Длительность срока исполнения наказания

14. Следует выработать меры по сокращению количества наказаний с длительным сроком тюремного заключения, являющихся тяжелым бременем для тюремной системы, и заменить их общественными санкциями и мерами воздействия с коротким сроком тюремного заключения.

15. При использовании общественных санкций и мер воздействия, альтернативных лишению свободы, следует обратить внимание на следующее:

приостановление исполнения наказания в виде тюремного заключения в связи с изменившимися условиями;

взятие осужденного на поруки без назначения наказания к лишению свободы условно;

строгий контроль;

обязательные работы (контрактные работы) для отдельных категорий правонарушителей;

ходатайство со стороны пострадавшего-обвиняемого (возмещение ущерба);

ограничение свободы передвижения, например посредством приказов о введении комендантского часа или путем электронного отслеживания.

16. Общественные санкции и меры воздействия следует применять только в соответствии с гарантиями и условиями, изложенными в Европейских правилах об общественных санкциях и мерах воздействия.

17. Следует ввести в законодательство и правоприменительную практику совокупность наказаний, связанных и не связанных с лишением свободы, а именно: вступающие немедленно в силу приговоры суда о содержании под стражей, по которым ответственность за исполнение ложится на общественные учреждения, (усиленный) контроль со стороны общества, домашний арест под электронным наблюдением или, в соответствующих случаях, назначение исправительных работ.

Назначение наказания и роль прокуроров и судей

18. Прокурорам и судьям при назначении наказания следует учитывать имеющиеся возможности, в частности наличие тюремной площади. В этой связи постоянное внимание следует уделять определению степени влияния, которое оказывают существующая система по назначению наказания и политика планирования назначения наказания на эволюцию числа лиц, находящихся под стражей.

19. Прокуроров и судей следует вовлекать в процесс разработки системы наказаний, учитывая ее влияние на решение проблемы переполнения тюрем и рост числа лиц, находящихся под стражей, имея в виду готовность первых изменить малоэффективную практику назначения наказания.

20. Законодателю или иному компетентному органу необходимо определить основные критерии назначения наказания, учитывая именно сокращение случаев тюремного заключения и расширенное применение общественных санкций и мер воздействия, а также отступлений от них, таких, как ходатайство или возмещение ущерба.

21. Особое внимание следует уделять роли отягчающих и смягчающих обстоятельств, а также наличию предыдущих судимостей при определении соответствующей меры наказания.

V. Меры воздействия, применяемые после окончания судебного разбирательства. Применение общественных санкций и мер воздействия. Исполнение приговоров о содержании под стражей

22. В целях использования общественных санкций и мер воздействия в качестве возможных альтернатив краткосрочному тюремному заключению их эффективное применение следует обеспечить следующими способами:

создание инфраструктуры по исполнению и отслеживанию исполнения общественных санкций как обеспечение в немалой степени доказательств их эффективности для судей и прокуроров; и развитие и использование надежных технологий по предупреждению и определению вероятности риска, а также возможностей по контролю, в целях установления вероятности рецидива преступления и обеспечения общественной защиты и безопасности.

23. Необходимо разработать меры воздействия, которые снизят действительный срок исполнения наказания как с помощью индивидуализации мер воздействия — условно-досрочного освобождения, так и принятия коллективных мер по разрешению проблемы переполнения тюрем (амнистия).

24. Амнистию следует рассматривать в качестве самой эффективной и конструктивной меры воздействия, которая не только сокращает срок тюремного заключения, но и в значительной степени способствует возвращению правонарушителя к нормальной жизни в обществе.

25. В целях содействия и расширения практики применения амнистии необходимо создать условия поддержки, помощи и контроля со стороны общества за правонарушителем, побудить компетентные судебные или исполнительные власти к рассмотрению этих мер воздействия в

качестве важной и надежной альтернативы.

26. Следует разработать эффективные программы по обращению с правонарушителями в процессе их задержания и по контролю и обращению после освобождения их из-под стражи, а также применять эти программы в целях содействия рассредоточению правонарушителей, снижению рецидивов, созданию общественной безопасности и защиты, обеспечению доказательства судьям и прокурорам того, что меры, направленные на снижение действительного срока исполнения наказания, равно как и общественные санкции и меры воздействия, являются конструктивными и надежными альтернативами.