



Эффективность проводимых в государстве мер по ресоциализации осужденных



Latvijas Republikas
Valsts kontrole

Рига 2019

Отчет ревизии

«Эффективность проводимых в государстве мер по ресоциализации осужденных»

Ревизия эффективности «Эффективность проводимых в государстве мер по ресоциализации осужденных».

Ревизия проводилась на основании графика ревизий Второго департамента ревизий Государственного контроля № 2.4.1-11/2018 от 18 апреля 2018 года.

Отчет ревизии был утвержден решением Второго департамента ревизий Государственного контроля № 2.4.1-11/2018 от 11 октября 2019 года.

В дизайне обложки использована фотография с вебсайта <http://depositphotos.com>

Уважаемый читатель!

Государственный контроль завершил ревизию, в рамках которой оценивался процесс ресоциализации осужденных. Почему Государственный контроль сосредоточился на этой теме? Потому что Государственный контроль работает в общественных интересах, а ресоциализация правонарушителей - это вопрос общественной безопасности. Кроме того, общественность оплачивает функции, связанные с исполнением уголовного наказания, на это расходуются средства государственного бюджета, и поэтому общественность вправе надеяться, что не придется снова пострадать от насилия преступников.

В современном понимании приведение в исполнение наказания уже не является просто изоляцией виновного лица от общества. С введением модели ресоциализации наиболее важной задачей было осуществление комплекса мер, направленных на изменение образа мышления совершившего преступное деяние лица, получение образования и профессии ими во время нахождения в тюрьме, а также способность вести законопослушную и полноценную жизнь, когда он или она покидают тюрьму. Общественная безопасность возможна только в случае успешного процесса ресоциализации.

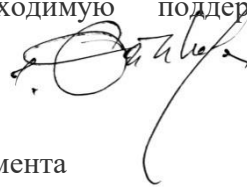
В ходе ревизии мы убедились в том, что модель ресоциализации внедрена, процедуры установлены путем внедрения лучшей зарубежной практики, разработаны программы ресоциализации и персонал обучен. Хотя сотрудники Управления местами заключения и Государственной службы пробации предпринимают значительные усилия, все же возникает ощущение того, что система работает вхолостую и что общественность платит за процесс, а не за результат. Большинство лиц, приговоренных к тюремному заключению,

попадают в тюрьму повторно, а четвертая часть - в четвертый раз или даже больше раз.

Выявленное в ходе ревизии подтверждает, что независимо от того, насколько усердно работали сотрудники мест лишения свободы или Государственной службы пробации, вовлекая осужденных во все возможные меры по ресоциализации, без необходимой помощи и поддержки после отбывания наказания принятые ранее меры теряют свое значение. У половины возвращающихся в общество после отбывания наказания лиц, срок тюремного заключения длился более пяти лет, а треть не имеет постоянного места жительства. Существует несколько неправительственных организаций, которые предоставляют услуги, а также местные органы власти помогают в меру своих возможностей. Однако мы не считаем, что в стране существует система предоставления поддержки лицам после отбывания тюремного заключения, чтобы облегчить их интеграцию в общество.

Мы также определили области для улучшения как в планировании политики, так и в процессе проведения ресоциализации со стороны ответственных учреждений, и дали рекомендации.

Мы благодарим сотрудников ответственных учреждений за сотрудничество во время ревизии. Особенно мы хотели бы поблагодарить приглашенного нами эксперта, аспирантку криминологии Университета Плимута Арту Ялили Идрисси, которая разработала мнение о «Сравнении систем ресоциализации» и предоставила ревизорам необходимую поддержку и разъяснения.



С уважением,
Директор департамента
Илзе Гринхофа

Резюме

Мотивация

Десять лет назад в Латвии изменилось восприятие содержания уголовного наказания, подчеркнув необходимость применять условия исполнения наказания лицу таким образом, чтобы обеспечить ресоциализацию лица и добиться правового поведения после исполнения приговора. Обосновывая необходимость изменений¹, Министерство юстиции выделило проблемы, вызванные повторным совершением преступлений и регулярным тюремным заключением одних и тех же лиц. Общественность не только многократно страдает от преступных деяний, но и увеличивается объем расходов государственного бюджета, которые должны быть направлены на содержание осужденных. В результате изменений было запланировано, что в долгосрочной перспективе рецидив повторных преступлений будет сокращен среди лиц, освобожденных из тюрьмы, и будет повышен уровень общественной безопасности.

Хотя общее количество преступлений в стране уменьшается, Государственная полиция обеспокоена увеличением числа особо тяжких преступлений, а также числа подозреваемых, что, по мнению Государственной полиции, связано с активацией преступных группировок и достаточно высоким рецидивом преступлений, когда лица вновь совершают преступления. Хотя механизмы ресоциализации в Латвии были внедрены, глава Государственной полиции заявил, что рецидив уголовных преступлений заставляет задуматься об эффективности принятых мер.

«В Латвии существует серьезная проблема с ресоциализацией и рецидив достаточно высок,» подчеркивает начальник Государственной полиции Интс Кюзис². Статистика показывает, что число правонарушений, совершенных несовершеннолетними, также возросло. «Давно такого не было,» отметил Интс Кюзис. «В основном это менее тяжкие и тяжкие преступления против собственности, преступления, связанные с опьяняющими веществами, а также преступления против здоровья, нравственности и половой неприкосновенности человека. Хотя борьба с преступностью несовершеннолетних является одним из приоритетов полиции, одинаково важно и участие общественности, неправительственных организаций, социальных служб и т.д. в этих процессах.»³

В Латвии в местах лишения свободы находится в среднем в четыре раза больше заключенных на 100.000 жителей, чем в скандинавских странах⁴. Расходы на одного заключенного в сутки в 2018 году составляют почти 41 евро, и расходы более чем удвоились по сравнению с 2013 годом. Аналогичным образом увеличивается размер государственной компенсации, выплачиваемой жертвам за ущерб, нанесенный в результате насильственного преступления, шансы вернуть которую не превышают одной пятой расходов.

Эффективная система ресоциализации, наряду с повышением уровня общественной безопасности, в долгосрочной перспективе также должна сократить расходы государственного бюджета, которые возникают при выплате государственной компенсации жертвам и при финансировании содержания осужденных в местах заключения. Поэтому Государственный контроль провел ревизию, чтобы установить, являются ли проводимые в государстве меры достаточными после внесения изменений в содержание уголовного наказания и способствовали ли они достижению цели приведения в исполнение уголовного наказания – достичь воздержания осужденного от повторного совершения уголовного преступления. Чтобы определить это, в ходе ревизии была проведена оценка следующих вопросов:

- ❖ Являются ли меры для осуществления ресоциализации, предусмотренные в документах планирования развития, достаточными и их реализация способствует достижению цели уголовного наказания;
- ❖ Как действует система ресоциализации осужденных в местах заключения и в период надзора со стороны Государственной службы пробации - есть ли предпосылки для эффективной ресоциализации осужденных;
- ❖ Осуществляется ли комплекс мер по включению в общество лиц после их отбывания наказания лишением свободы – создана ли постпенитенциарная система.

Главные выводы

Заключения ревизии подтверждают тот факт, что с момента введения модели ресоциализации ситуация существенно не изменилась - большинство лиц, приговоренных к лишению свободы, совершали преступления повторно, а финансирование государственного бюджета для функций, связанных с приведением в исполнение уголовного наказания, увеличивается. Число повторно совершенных преступлений ставит под сомнение эффективность системы ресоциализации и интеграции (включения) бывших осужденных в общество. С момента введения модели ресоциализации ни одно учреждение не проводило всестороннего анализа осуществляемых мер ресоциализации осужденных и их влияния на дальнейшее поведение осужденного. Из-за отсутствия информации Государственный контроль тоже не смог провести сравнительную оценку достижений в процессе ресоциализации лиц, приговоренных повторно к лишению свободы, при каждом отбывании уголовного наказания.

Дотации государственного бюджета Управлению мест заключения и Государственной службе пробации (далее – Служба пробации) для приведения в исполнение уголовного наказания составляют ~63,5 миллиона евро в 2018 году, к которым следует добавить еще ~2 миллиона евро ресурсов для реализации проектов, финансируемых за счет иностранной финансовой помощи. В период с 2013 по 2018 год среднегодовая численность заключенных сократилась с 5.604 до 3.649 или на 35%, в то время как расходы на одного заключенного увеличились более чем вдвое с

18,71 евро до 40,96⁵ евро в день. Все же нет оснований полагать, что уменьшение числа заключенных однозначно является результатом функционирования системы ресоциализации, поскольку это главным образом связано с изменениями в политике⁶ уголовных наказаний. Анализ состава осужденных показывает, что в 2018 году в местах заключения в Латвии ~45% осужденных отбывало тюремное заключение в первый раз, ~17% во второй раз, ~13% в третий раз, ~25% в четвертый раз и более.

Ревизоры понимают, что независимо от того, сколько усилий приложат участвующие в ресоциализации государственные органы - Управление мест заключения и Служба пробации, они не смогут обеспечить воздержание осужденного от совершения повторного преступления, если у этого человека нет мотивации измениться и не будет благоприятных условий для возвращения в общество после отбывания тюремного заключения. Без поддержки и помощи все ранее проведенные действия теряют свой смысл.

В результате ревизии делается вывод о том, что планирование развития системы ресоциализации должно также включать меры по обеспечению последовательности и преемственности ресоциализации осужденных после отбытия наказания и по созданию правовой основы для сбора информации для оценки качества и эффективности мер ресоциализации, осуществляемых ответственными учреждениями. Также возможно усовершенствовать процесс ресоциализации, осуществляемый Управлением мест заключения и Службой пробации.

I. Политика развития, разработанная для реализации модели ресоциализации, предусматривала комплексный подход, одновременно с осуществлением мер ресоциализации решая вопросы развития инфраструктуры мест заключения и трудоустройства осужденных. Однако некоторые из запланированных мер так и остались «на бумаге» из-за нехватки финансирования, например, строительство новой тюрьмы так и не было начато. Существующая инфраструктура оказывает негативное влияние на достижение цели ресоциализации. В среднем 21% осужденных к лишению свободы участвуют в программах ресоциализации. Даже если бы возникли идеи, что еще можно предпринять для повышения мотивации осужденных участвовать в мероприятиях по ресоциализации, в настоящее время нельзя избежать воздействия тюремной «субкультуры». Инфраструктура тюрем в критическом состоянии не вызывает у предпринимателей интереса создавать там новые рабочие места, что является одной из важнейших предпосылок успешной ресоциализации. В настоящее время количество работников на рабочих местах, созданных предпринимателями, составляет около 12%, что является очень низким показателем.

Министерство юстиции, как ведущее учреждение государственного управления в области системы уголовного наказания, в период с 2009 по 2013 год обеспечило разработку нескольких документов⁷ планирования развития, в которых был запланирован комплексный подход к внедрению модели ресоциализации. Однако в последствии финансового кризиса в 2009 году не было выделено дополнительное финансирование, необходимое для развития системы ресоциализации, а текущее финансирование Управления мест заключения было сокращено на 30%. В результате необходимые дополнительные должности не были созданы, а меры, связанные с развитием средств социальной реабилитации (такие как разработка программ ресоциализации для ограниченной целевой группы), были реализованы лишь частично. Аналогичным образом, с 2009 года Служба прекратила принимать меры по интеграции лиц в общество после отбывания основного наказания в тюрьме, поскольку функция Службы по оказанию постпенитенциарной⁸ помощи была ликвидирована из-за отсутствия финансирования.

Хотя концепция развития⁹ и размещения новой тюремной системы была утверждена уже в 2013 году, выделение финансирования на строительство первой новой тюрьмы все еще откладывается. Строительство первой новой тюрьмы первоначально планировалось завершить в 2018 году. На основании последнего решения правительства¹⁰, начало строительство новой тюрьмы было отложено до 2022 года. Между тем, в системе мест заключения с каждым годом увеличивается объем средств для содержания старой и отслужившей свое время инфраструктуры – в 2018 году Управление мест заключения потратило сумму в размере 2,2 миллионов евро на текущий и капитальный ремонт тюрем, но, согласно проведенной в 2018 году оценке, в ближайшем будущем потребуется не менее 13 миллионов евро, чтобы обеспечить соответствие строений с эксплуатационными нормами. Помимо негативного влияния существующей инфраструктуры на достижение цели ресоциализации, представители почти всех международных организаций, посетивших места заключения, также высказывают Латвии различную критику.

Хотя в местах заключения предпринимаются значительные усилия и используются различные средства для мотивации осужденных к участию в мероприятиях по ресоциализации (специальные программы мотивации, мотивационные собеседования с персоналом по ресоциализации), часть осужденных все же не удается мотивировать на участие в каких-либо мероприятиях. В среднем, только 21% от общего числа людей, приговоренных к тюремному заключению, участвуют в программах ресоциализации, но в среднем лишь 63% из них завершают эти программы.

Зарубежные исследования показывают, что для обеспечения максимальной эффективности мер ресоциализации они должны осуществляться на добровольной основе, и их не следует определять в качестве обязательных мер, поскольку тогда они утрачивают свою эффективность и значимость. В то же время в других странах вводятся различные «стимулы» и «привилегии», которые непосредственно вытекают из участия в мероприятиях по ресоциализации. Например, разместить в камере телевизор, возможность потратить больше денег, дополнительно встретиться с семьей и друзьями, провести более длительное время вне камеры и др.

В Латвии введена прогрессивная уголовно-исполнительная система, направленная на повышение ответственности индивидуума, в том числе на активное участие в мероприятиях по ресоциализации. В Латвии также можно изучить дополнительные возможности повышения мотивации заключенных к участию в мероприятиях по ресоциализации и то, какие дополнительные «привилегии» можно было бы ввести для осужденных, которые активно и добровольно участвуют в процессе ресоциализации. Однако, возможностей не так много, учитывая специфику латвийских мест лишения свободы. Большое число осужденных в одной тюремной камере (до 15 человек) способствует созданию тюремной субкультуры, в которой действуют законы уголовных «авторитетов», которые либо препятствуют, либо уменьшают эффект участия осужденных в мероприятиях по ресоциализации, поскольку после участия в ресоциализации осужденный должен вернуться в переполненную камеру.

Трудоустройство заключенных является одной из наиболее важных проблем в латвийских тюрьмах, но находящаяся в критическом состоянии инфраструктура не вызывает интереса среди предпринимателей к созданию рабочих мест и найму заключенных. В первой половине 2019 года только 12% заключенных были заняты на рабочих местах, созданных предпринимателями, что является явно недостаточным. Система поддержки, запланированная в документе о планировании развития¹¹ в 2010 году, не стимулировала привлечение и заинтересованность предпринимателей в создании рабочих мест в местах лишения свободы. По сравнению с другими странами, в Латвии среда для создания рабочих мест в местах заключения сложная и не мотивирующая¹².

В 2015 году Министерство юстиции, оценив проделанную работу и разработав «Руководство по ресоциализации заключенных на 2015–2020 годы», было вынуждено признать, что достигнутые результаты все еще недостаточны, хотя в Латвии осуществляются все возможные меры по внедрению модели ресоциализации, закрепленной в нормативных актах, и это подтверждает большое число повторных правонарушений после отбытия полного срока лишения свободы. В этом документе министерство предусматривает продолжить разработку модели ресоциализации, в сущности решая те же проблемы, которые существовали в 2009 году до введения модели ресоциализации.

II. Целью политики ресоциализации является снижение всех рисков преступного поведения во время и после отбывания наказания в виде лишения свободы с целью обеспечения способности к безопасности человека и его успешной интеграции в общество, включая рынок труда. Однако в отсутствие видения мер, которые необходимо принять для включения лиц после отбывания наказания в виде лишения свободы, политика в области развития не включает интеграцию бывших осужденных в общество. Чтобы обеспечить преемственность и непрерывность ресоциализации осужденных, в стране необходимо создать систему сотрудничества между государством, самоуправлениями и

неправительственными организациями. Политика должна включать меры по созданию такой системы.

Ежегодно из мест заключения освобождают в среднем 2.500 человек, причем одна треть осужденных после освобождения остается без определенного места жительства. Приблизительно 50% осужденных приговорены к лишению свободы на срок более пяти лет.

Самый последний документ по планированию развития - «Руководство по ресоциализации заключенных на 2015–2020 годы¹³» - не включает в себя общее видение развития модели ресоциализации, уделяя больше внимания ресоциализации в местах заключения. Хотя заявленная в документе цель политики ресоциализации – это снижение всех рисков преступного поведения во время и после отбывания наказания в виде лишения свободы, способствование способности к безопасности человека и успешной интеграции в общество, включая рынок труда, документ не содержит меры по развитию функции постпенитенциарной поддержки - ответственность и функции НПО не определены, в том числе роли добровольцев и попутчиков. В документе также не предлагаются такие решения, как содействие занятости заключенных во время отбывания срока, что ставит под сомнение достижение цели получения профессии во время отбывания тюремного срока из-за нехватки рабочих мест и, как следствие, возможности выхода на рынок труда. Документ также не охватывает все государственные и муниципальные учреждения, вовлеченные в систему ресоциализации. Отсутствует специализированный инструментарий для работы с людьми с психическими расстройствами и проблемами зависимости как в местах заключения, так и в Службе, в успешном процессе ресоциализации также должны участвовать и другие государственные и муниципальные учреждения, обладающие компетенцией в решении вышеупомянутых проблем.

Хотя отдельные меры осуществляются, все-же невозможно считать, что в Латвии была создана единая система, в рамках которой лицам после отбывания наказания путем лишения свободы предоставлялась бы поддержка и услуги, способствующие их включению в общество.

В Латвии существует небольшое количество неправительственных организаций, предоставляющих услуги социальной реабилитации бывшим заключенным. В отдельных центрах социальной реабилитации также возможно предоставление временного жилья на срок до одного года. Хотя с 2018 года Служба вправе финансировать услуги социальной реабилитации для клиентов пробации в рамках надзора по взаимному согласию, направить клиента пробации под надзором к поставщику социальных услуг, но такие возможности ограничены, поскольку число центров социальной реабилитации недостаточно и центры в основном доступны вблизи Риги.

До настоящего времени в стране не было проведено никаких исследований о готовности различных неправительственных организаций расширять сферу своей деятельности и условиях, при которых они были бы готовы участвовать в ресоциализации заключенных, о направлениях, в которых они были бы готовы действовать, каковы ожидания этих организаций от сотрудничества с ответственными учреждениями и т.д. На интерес неправительственных организаций к

участию в сфере ресоциализации бывших заключенных сильно влияет недостаток финансирования, поскольку организации постоянно ищут средства, привлекая пожертвования или участвуя в конкурсах проектов. Такое периодическое финансирование на основании проектов не способствует системному внедрению и долгосрочному развитию программ добровольчества¹⁴.

В тех случаях, когда после освобождения из тюрьмы осужденный не имеет поддержки семьи, материальных средств для удовлетворения основных потребностей, при отсутствии жилья, бывший заключенный может обратиться за помощью в социальные службы самоуправления. Результаты проведенного в ходе ревизии опроса¹⁵ самоуправлений свидетельствуют о том, что самоуправления, насколько это возможно, не отказывают в помощи бывшим заключенным, но у них нет достаточной информации о потребностях этих групп клиентов и знаний для работы с этой целевой группой, а также нет ресурсов для проведения различных мер поддержки. Например, 54,9% опрошенных самоуправлений оказывали помощь менее чем пяти лицам в год, 28,6% оказывали помощь от шести до 20 человек, а 4,4% самоуправлений оказывали помощь по меньшей мере 40 лицам. В 2018 году 47,1% самоуправлений на материальные пособия бывшим заключенным в целом потратили менее 1.000 евро, но в 14,4% самоуправлений материальные пособия не выплачивались, а 33,7% самоуправлений не располагают информацией об общей сумме выплаченных пособий, поскольку информация о целевой группе «бывший заключенный» не накапливается.

Из 88 лиц, обратившихся за жилищной помощью в самоуправление в 2018 году, 59 лиц или 67% была предоставлена помощь, главным образом за счет предложения места в приюте или ночном приюте.

Разрабатывая систему социальной реабилитации осужденных, ревизоры считают, что существует возможность в долгосрочной перспективе достичь того, чтобы в местах лишения свободы значительно сократить расходы на содержание. Данные за 2018 год показывают, что для содержания одного заключенного в месте заключения требовалось более 16.000 евро в год (40,96 евро в день), а общая сумма издержек на одного клиента за пределами места заключения не превышала 6.000 евро в год (в случае пребывания в центре социальной реабилитации государственное софинансирование на одного клиента в день составило не более 15 евро, а надзор одного клиента пробации государству обходится в 1,84 евро в день). С уменьшением числа заключенных меньшее количество необходимых мест заключения также является преимуществом.

III. В отсутствие всесторонней информации о показателях рецидивизма и без проведения детального анализа дел по исполнению приговора на предмет влияния исполнения присужденного наказания на дальнейшее поведение отдельных лиц невозможно оценить качество и эффективность мер по ресоциализации, выполненных ответственными учреждениями.

Уже в 2011 году было признано¹⁶, что в государстве отсутствует исчерпывающая информация о показателях и динамике рецидивизма. Информация о числе судимостей человека доступна и хранится. Однако имеющиеся данные не позволяют сделать какие-либо выводы относительно фактического уровня рецидивизма. Анализ показателей рецидивизма не ограничивается сбором и оценкой статистических данных. Детальный анализ дел по исполнению важен для того, чтобы сделать выводы о последствиях исполнения приговора. С момента введения модели ресоциализации ни одно учреждение не проводило всестороннего анализа мер ресоциализации, осуществляемых среди осужденным, и их влияния на будущее поведение осужденного. Следовательно, нельзя утверждать, что цель исполнения приговора, заключающаяся в том, чтобы способствовать законному поведению осужденного и достичь воздержания от повторного совершения преступного деяния, достигается наиболее эффективным образом.

Чтобы оценить проводимые в будущем меры, необходимо знать, какие меры были приняты в прошлом - вся информация о мерах ресоциализации о каждом осужденным должна быть легко доступна в одном месте. В настоящее время Управление мест заключения (далее - Управление) и Служба не имеют исчерпывающей информации о мерах ресоциализации во время отбывания предыдущего наказания.

Ни одно из учреждений не уполномочено собирать и анализировать такую информацию. При дефиците информации не могут быть установлены качественные показатели эффективности, описывающие развитие системы и повышение уровня общественной безопасности, при планировании развития ресоциализации. Отсутствие сбора данных также затрудняет возможность оценки качества работы, проделанной ответственными учреждениями, и эффективности принятых мер по ресоциализации.

В Управлении мест заключения ревизоры планировали провести сравнительную оценку риска и потребностей (ОРП) лиц, повторно осужденных лишением свободы, и реализацию мер, включенных в планы ресоциализации в каждом случае отбывания уголовного наказания, чтобы определить, оказывают ли меры заметное влияние на поведение лиц после отбывания очередного срока. Из 273 человек в выборке ревизии 210 человек или 77% от общего числа людей в выборке были ранее осуждены, из которых 132 человека или 48,4% ранее были осуждены три или более раз. Однако пришлось сделать вывод, что это невозможно при разумном использовании ресурсов. Когда осужденные прибывают на место заключения, каждый раз заводят новое дело о ресоциализации и текущее дело не содержит информации о мерах ресоциализации, принятых на месте отбывания предыдущего наказания, в том числе о принятых мерах по борьбе с зависимостями. У ревизоров нет оснований полагать, что при подготовке текущей ОРП и очередного плана ресоциализации оценивается влияние мер ресоциализации, проведенных на месте отбывания предыдущего наказания, поскольку в текущем деле таких отметок не имеется. В настоящее время в местах лишения свободы не собирают информацию о ходе исполнения приговора каждого заключенного, таких как участие в образовательных программах, обучение интересам, участие в программах социальной коррекции, трудоустройство и т.д. Дефицит информации затрудняет эффективную оценку действий заключенного и

планирование будущих действий. Это еще раз подтверждает то, что эффективность прошлых мер в настоящее время не оценивается, а также не обеспечивается преемственности в планировании будущих мер по ресоциализации.

В свою очередь, несмотря на то, что в Службе в ходе надзора клиентов пробации проводится сбор информации обо всех действиях во время предыдущих судимостей, ревизорам предоставленная информация была недостаточной, чтобы использовать ее для качественной оценки мер по ресоциализации, сравнивая меры по ресоциализации отдельных осужденных в местах лишения свободы и в Службе, чтобы определить, уменьшилось ли под их влиянием число повторных преступлений, совершенных этим лицом. В соответствии с Генеральным регламентом ЕС о защите персональных данных¹⁷, Служба не подавала Государственному контролю данные о клиентах пробации в такой форме и объеме, которые можно было бы обработать автоматизировано с разумным вложением ресурсов. При существовании такого понимания только сама Служба может оценивать эффективность принятых мер, оценивая влияние мер по ресоциализации на дальнейшее поведение осужденного, что до сих пор не было выполнено.

IV. В Латвии в местах заключения и в Службе была внедрена система ресоциализации, и в целом учреждения выполняют большой объем работы по вовлечению осужденных в мероприятия по ресоциализации, стремясь найти наиболее подходящий подход для каждого человека. Как уже упоминалось, на данный момент влияние предпринятых мер на дальнейшее поведение осужденного не было всесторонне оценено, поэтому нельзя утверждать, что цель исполнения приговора – способствовать законному поведению осужденного и предупредить повторное совершение преступного деяния – достигается самым эффективным образом. В среднем 21% осужденных участвуют в программах ресоциализации в местах заключения, а планы по ресоциализации выполняются в среднем только в 41% случаев. Аналогичным образом, в Службе 16% включенных в плане целей не были выполнены, а 11% - были достигнуты частично. Процесс оценки рисков и потребностей осужденных должен быть улучшен, чтобы подготовить планы ресоциализации как можно более точно. Запланированные меры ресоциализации в тюрьмах часто определяются слишком обобщенно, а в Службе – цели в плане надзора клиента пробации имеют тенденцию быть определены неконкретно, неконтролируемо и их выполнение невозможно качественно измерить. Как в местах заключения, так и в Службе не хватает специализированных инструментов для работы с лицами с психическими расстройствами и проблемами зависимости.

В тюрьмах Латвии создана система ресоциализации, разработаны внутренние нормативные документы, руководящие принципы, усовершенствованы профессиональные навыки персонала, в рамках различных проектов разработаны или переняты программы ресоциализации, основанные на опыте других стран и

направленные на предотвращение конкретного риска преступного поведения, коррекцию поведения осужденных, мотивацию осужденных, а также приобретение социальных навыков и компетенций.

С 2013 года в Латвии введена процедура оценки риска и потребностей (ОРП) осужденных лишением свободы, и каждое лицо подвергается оценке риска и потребностей, когда он или она попадает в тюрьму, в результате чего составляется план по ресоциализации с мерами по ресоциализации, необходимыми конкретному лицу, и сроками их выполнения.

Заклученные подвергаются мерам социальной коррекции поведения в форме программ или индивидуальной работы (программы ресоциализации) и/или мерам социальной реабилитации (образование, занятость, снижение зависимости и др.). В дополнение к программам ресоциализации осужденным предлагаются как общеобразовательные программы, так и программы профессионального образования и образования интересов. По мере возможности, каждое место заключения предлагает культурные и различные другие мероприятия.

В тюрьмах Латвии прилагаются значительные усилия по вовлечению осужденных в меры по ресоциализации. В каждом месте заключения с осужденными работают квалифицированные сотрудники, инспекторы, социальные работники, психологи. Однако установленные в ходе ревизии факты свидетельствуют о том, что:

- ❖ Планы ресоциализации выполняются в среднем только в 41% случаев;
- ❖ Среднее число лиц, участвующих в программах ресоциализации, составляет 21% от общего числа осужденных, и в среднем только 63% из них завершают программу.

Персонал мест заключения отмечает, что основными причинами, которые влияют на количество осужденных, участвующих в программах ресоциализации, являются срок присужденного наказания, перемещение заключенных из одной тюрьмы в другую и мотивация осужденных к участию в мероприятиях по ресоциализации.

- ❖ Общеобразовательные программы доступны во всех пенитенциарных учреждениях, а некоторые образовательные программы специально адаптированы с учетом нужд тюрьмы, но не все осужденные, которым это необходимо, участвуют в этих программах. Из 273 осужденных в выборке ревизии до лишения свободы 66 лиц или 24% не имели начального образования и 11 лиц или 4% были с незаконченным средним образованием, из которых 21 лицо или 27% не участвовали в образовательном процессе. Из участников выборки в возрасте до 30 лет 70,6% осужденных участвовали в образовательном процессе начального образования, а в возрасте старше 31 года - 24% осужденных. Участие в получении образования является добровольным, и часть осужденных выбирает работу вместо учебы, если у них в тюрьме есть такая возможность;
- ❖ В местах лишения свободы в целом 22,7% заключенных были трудоустроены, в том числе 11,1% осужденных в коммунальном обслуживании тюрьмы и 11,6% заключенных – на рабочих местах, созданных предпринимателями. За последние шесть лет значительно сократилось число предпринимателей, предлагающих рабочие места (с 18 до 12, или 33%). Выборочные проверки показывают, что осужденные, желающие работать, не могут этого сделать из-за

недостатка навыков и недостаточного количества рабочих мест. Специалисты по ресоциализации в управлении отмечают, что в настоящее время невозможно обеспечить рабочими местами всех заключенных, которые хотят работать. Из 273 осужденных в выборке ревизии 74 осужденные или 27% были трудоустроены, в то время как другим осужденным такую возможность предложить было невозможно или осужденные не хотели работать.

В период с 2013 по 2018 год в среднем 16% лиц, пребывающих в местах заключения, были на учете у психиатра, а около 85% всех заключенных страдают от наркотической или алкогольной зависимости. Чтобы успешно участвовать в процессе ресоциализации, сначала необходимо решить проблемы зависимости. Хотя во всех тюрьмах созданы должности для врачей-психиатров, в трех тюрьмах они вакантны. В свою очередь, должности врачей-наркологов были созданы только в четырех местах лишения свободы, а в пяти местах лишения свободы нарколога нет. В 2018 году в Центре зависимостей Олайнской тюрьмы в программы снижения зависимости были вовлечены только 5% от общего числа осужденных.

Особое внимание в тюрьмах следует уделять ресоциализации лиц с психическими расстройствами, например, путем разработки специальных программ ресоциализации. В настоящее время таких программ нет, и осужденные с психическими расстройствами не могут в полной мере участвовать в процессе ресоциализации.

По мнению ревизоров, существует необходимость всестороннего анализа подготовки планов ресоциализации, хода их выполнения и результатов - позволили ли принятые меры сократить число повторных преступлений, выявления слабых и сильных сторон ОРП, наилучшей практики в тюрьмах и предложения изменений в нормативных документах Управления. Недостатки в проведении ОРП могут повлиять на оценку осужденного, в то время как недостатки в заполнении документации могут повлиять на оценку выполнения плана ресоциализации человека.

Две трети из 18 опрошенных ответственных лиц мест лишения свободы (социальные работники, инспекторы и психологи) указали на субъективность данных при заполнении анкеты ОРП осужденных, поскольку данные получены, полагаясь на сказанное осужденным без возможности проверки достоверности утверждений. Рассмотренная в ходе ревизии информация также показывает, что запланированные меры по ресоциализации часто являются расплывчатыми, обобщенными и не поддающимися измерению, что отрицательно влияет на возможности оценивать ход выполнения плана, качество и эффективность проведенной работы по ресоциализации. Кроме того, как было отмечено ранее, в случае повторной судимости не учитывают опыт, полученный при работе с конкретным человеком в ходе исполнения предыдущего наказания.

Информационный отчет¹⁸, подготовленный в ходе ревизии, свидетельствует о том, что начата работа по оценке существующих инструментов ОРП, а также по исследованию и усовершенствованию программ ресоциализации. По мнению ревизоров, при проведении оценки важно проводить анализ отдельных дел, расследовать последствия вынесенного приговора и проведенных мер по

ресоциализации в отношении конкретных лиц (которые повторно попадают в тюрьму).

В Службе также создана система ресоциализации, разработаны внутренние нормативные документы, методические рекомендации и усовершенствованы профессиональные навыки персонала. Ресоциализация клиентов пробации в основном осуществляется в обществе в рамках надзорной функции. Служба предоставляет два типа программ пробации - программы коррекции социального поведения, чтобы обеспечить законопослушное поведение клиентов пробации и поощрять интеграцию в общество, и программу социальной реабилитации, которая развивает базовые социальные навыки и основные навыки клиентов пробации в управлении их повседневными делами.

Служба создала подразделения в разных регионах Латвии, и в целом Служба выполняет большой объем работы, внедряя программы и находя наилучшие решения для ситуации каждого клиента пробации в рамках надзора за клиентом. Однако, как и в случае с осужденных, приговоренных к лишению свободы, проведенный в ходе ревизии анализ информации в отношении клиентов пробации, показывает, что доля лиц, участвующих в мерах ресоциализации, невелика: в программах пробации участвуют в среднем 19,2% от общего числа клиентов пробации под надзором. Это связано с тем, что Служба привлекает в программы клиентов пробации со средним, высоким и очень высоким уровнями риска и криминогенных потребностей, а клиентам нужно в первую очередь решать другие проблемы (здоровье, зависимость и прочее).

Полученная в ходе ревизии информация свидетельствует о том, что, например, в группе условно осужденных и условно-досрочно освобожденных клиентов 10% клиентов вероятно имеют психические расстройства и 46% клиентов имеют проблемы зависимости¹⁹. В то же время Служба не имеет доступа к специальным инструментам для работы с клиентами с психическими расстройствами и специальным программам для снижения зависимостей. Отсутствие специфичных программ, которые одновременно связаны с криминогенными рисками и потребностями, вероятно снижает эффективность реализуемых мер по ресоциализации.

Во время ревизии выборочно проверенная информация позволяет предположить, что план надзора клиентов пробации составляется на основе оценки потребностей и возможностей осужденного, все-же в среднем 16% включенных в план целей не выполнены, а 11%- выполнены лишь частично. Из 233 лиц в выборке ревизии 146 человек или 63% были впервые под надзором Службы, 38 человек или 16% были под надзором повторно, а 49 человек или 21% клиентов были под надзором Службы три или более раз.

Как и в местах заключения, в Службе цели в плане надзора формулируются неопределенно, не поддается проверке и качество их выполнения не поддается измерению (например, «выполнение обязанностей, определенных Службой», «явиться в Службу в указанное время», «на существующем рабочем месте выполнять трудовые обязанности с большой ответственностью» и др.). После завершения программы руководитель программы готовит отчет об участии клиента с указанием

цели программы, прогресса в ее достижении и оценки участия в программе - повлияло ли участие на мотивацию клиента к изменениям, способствовало развитию/совершенствованию социальных навыков и т.д. Влияние программы на определенные области жизни и личности клиента пробации оценивается как «незначительное» в 51% случаев, как «ярко выраженное» - 2%, как «значимое» - 26%, а в 15% случаев влияние программы в некоторых из этих областей указано как «никакое» и в 6% случаев информация не относима.

По мнению ревизоров, следует оценить эффективность мер, предпринятых в ходе надзора Службы, и предлагаемых программ пробации, т.е., сократилось ли число повторных преступных деяний, совершенных клиентами пробации, которые завершили программы. Необходимость изучения предпринятых мер, включенных в плане надзора, подтверждается выводом ревизии о том, что, несмотря на проделанную Службой работу с клиентом в течение срока надзора, проводя повторную ОРП, в 53% случаев уровень риска остается неизменным, а в 11% случаев под влиянием выявленных в ходе надзора дополнительных факторов риск возрастает, а также выводами руководителей программ о том, что у большинства клиентов, участвующих в программах пробации, влияние программы на определенные области жизни и личности клиента пробации – низкое.

Рекомендации

I. Государственный контроль считает, что для достижения основной цели ресоциализации - сокращения числа повторных уголовных преступлений - Министерство юстиции должно выполнить, по крайней мере, следующие взаимосвязанные действия, прежде чем разрабатывать видение¹ развития следующего этапа системы ресоциализации:

- ❖ Оценить, какой должна быть система ресоциализации в целом, как поддерживающие меры в пенитенциарных учреждениях, так и какие меры поддержки необходимы отдельным лицам после отбывания наказания, чтобы сохранить положительное влияние уже предпринятых мер ресоциализации, например, как обеспечить такие мероприятия и др., в том числе путем использования выводов и рекомендаций исследований, проведенным на средства финансирования из фондов Евросоюза;
- ❖ Оценить принятых до сих пор мер - по каким причинам меры ресоциализации в месте лишения свободы и/или в Службе не удержали осужденных от совершения повторных преступлений после отбывания наказания, какие меры поддержки были приняты для отдельного клиента, почему они были неудачными и как можно их улучшить;
- ❖ Оценить, какие показатели будут характеризовать эффективность действия системы ресоциализации и какие данные (информацию) следует собирать для оценки показателей эффективности, а также определить ответственные учреждения и меры, которые им необходимо предпринять;
- ❖ Оценить возможности для создания системы контроля и поддержки лиц, совершивших особо тяжкое преступление, которая позволила бы реагировать в зависимости от риска, вызванного этим лицом, и принять необходимые меры для реализации механизма превентивного наказания.

Мнение Государственного контроля: *Планирование политики развития не может рассматриваться как дополнительное бремя и бюрократическая задача, потому что именно основа системы планирования развития позволяет привлекать необходимое финансирование политически определенным приоритетам. В настоящее время невозможно считать, что в Латвии создана единая система, поскольку меры по ресоциализации предпринимаются в местах заключения и в Государственной службе пробации. С другой стороны, в государстве нет системы оказания поддержки лицам после их заключения. Такая ситуация снижает положительное влияние принятых мер по ресоциализации. Документы планирования развития должны включать такие показатели эффективности, которые можно использовать для измерения эффективности реализованной политики. Качество и эффективность мер по ресоциализации, осуществляемых ответственными учреждениями на данный момент, невозможно оценить из-за отсутствия накопленной необходимой информации и данных. Чтобы эффективно работать с осужденным и применять лучшую стратегию ресоциализации, необходимо знать причины, почему меры по ресоциализации были неудачными, должна быть отслеживаемая и оперативно получаемая информация не только внутри одного учреждения, но и информация о клиенте в целом. Уже в 2016 году была начата разработка нормативно-правовой базы для введения профилактического надзора особо опасных правонарушителей, однако ее реализация все еще не завершена. Не хватает специальных инструментов для работы с осужденными с психическими расстройствами и зависимостями.*

II. В целях совершенствования системы ресоциализации, установленной в местах лишения свободы Государственный контроль рекомендует Управлению местами заключения:

- ❖ Совершенствовать процедуры оценки риска и потребностей (ОРП), в том числе путем обеспечения единого понимания применения методологических указаний по проведению ОРП соответствующими ответственными должностными лицами;
- ❖ Принять меры (руководящие указания, методические указания) для обеспечения единого понимания разработки планов ресоциализации, в том числе, какие меры должны быть включены в план, и подготовки отчетов об их выполнении;
- ❖ Рассмотреть возможность оценки соответствия существующих программ ресоциализации различным группам осужденных, в том числе лицам с психическими расстройствами, и возможности расширения спектра программ;
- ❖ Принять меры по обеспечению доступа к государственным и муниципальным (в том числе социальным службам) информационным системам для получения объективной информации о месте жительства, образовании, семейном положении осужденного и т.д. в соответствии с правовой базой.

Мнение Государственного контроля: *Недостатки и дефекты в оценке рисков и потребностей (ОРП) могут повлиять на оценку осужденного, повлиять на разработку плана ресоциализации, а также на ход и результаты предлагаемых программ и мер ресоциализации.*

III. В целях совершенствования созданной системы ресоциализации, Государственный контроль рекомендует Государственной службе пробации оценить следующее:

- ❖ Возможности совершенствовать организацию надзора клиента пробации и оптимизировать проводимую работу, включая возможности стандартизировать цели и действия, изложенные в плане надзора, и повысить уровень знаний сотрудников об определении целей и определении более соответствующих мер для клиентов пробации;
- ❖ Какова эффективность предлагаемых программ пробации и сокращается ли уровень рецидивизма среди клиентов пробации, завершивших эти программы;
- ❖ Соответствие существующих программ пробации для лиц с психическими расстройствами и возможности для разработки специальных инструментов.

Мнение Государственного контроля: Совершенствование инструментов организации надзора клиентов пробации и инструментов надзора позволит анализировать и оперативно оценить влияние предпринятых Службой мер на дальнейшее поведение клиента. Дальнейшая работа Службы предоставит возможность применять наиболее подходящие решения на основе примеров передового опыта.