

Багреева Е.Г. д.ю.н., проф.
*(Российский экономический
университет им. Г.В. Плеханова,
декан факультета политологии и права)*

Pregledni članak
UDK: 3
Primljeno: 24. septembar 2012. god.

РАЗДЕЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ В ОРГАНИЗАЦИИ ПЕНИТЕНЦИАРНЫХ СИСТЕМ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКЕ

В статье анализируется мировая пенитенциарная практика: специфика ее организации и функционирования в разных странах. Зарубежные органы и учреждения, исполняющие наказания изучены не только по подчиненности этой системы тому или иному министерству (юстиции, внутренних дел, юстиции и внутренних дел), но и по „вертикальному“ разделению функций и полномочий на федеральном и местном уровне. Рассматривается также модель функционирования исправительной системы с привлечением частного капитала.

Рассматривая мировую практику организации деятельности пенитенциарных систем, следует отметить, что существует несколько вариантов подчинения системы исполнения наказаний тому или иному государственному ведомству. Прежде всего, это страны, где пенитенциарная система полностью подотчетна министерству юстиции: Англия (с 2007г.), почти все страны Европы (Австрия, Бельгия, Босния и Герцеговина, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Исландия, Италия, Люксембург, Македония, Нидерланды, Португалия, Сербия, Словакия, Словения, Франция, Финляндия, Чехия, Швеция), некоторые страны Северной и Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Колумбия, Коста-Рика, Перу, Чили), Азии (Афганистан, Пакистан, Тайвань, Таиланд, Турция, Шри-

Ланка, Южная Корея, и Япония), многие страны Африки (Бенин, Кот-д'Ивуар, Буркина-Фасо, Гвинея Биссау, Демократическая Республика Конго, Кабо-Верде, Камерун, Конго, Лесото, Либерия, Ливия, Мавритания, Мадагаскар, Мали, Мозамбик, Марокко, Нигер, Свазиленд, Сенегал, Того, Тунис, Центральная Африканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея), а также Болгария, Румыния, Албания, Азербайджан, Эстония, Молдова, Грузия, Латвия, Литва, Армения.

Вступление Российской Федерации в Совет Европы в 1996 году значительно ускорило решение, связанное с реформированием, как МВД, так и уголовно-исполнительной системы (УИС). Во исполнение Указа Президента РФ от 08.10.1997 №1100 «О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» менее, чем за год были решены все основные правовые и организационные вопросы, и УИС из МВД перешла в ведение Министерства юстиции России.

В большинстве стран для руководства пенитенциарной системой в составе министерства юстиции, как правило, образуется специальный департамент, напрямую подотчетный министру юстиции.

Так, итогом административной реформы в России в 2004 году явилось образование Федеральной службы исполнения наказаний (сокр. ФСИН России), подведомственной Министерству юстиции Российской Федерации. ФСИН является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания. В структуру ФСИН входят 8 территориальных округов.

В разных странах существуют различные названия данного государственного органа: Агентство по уголовным наказаниям в Финляндии; Центральный Комитет Тюремной Службы в Польше; Национальное Агентство Исправительных Учреждений (НАИУ) в Нидерландах и т.д. Структура и организация службы исполнения наказаний также может варьироваться.

Например, в Финляндии Агентство по уголовным наказаниям, возглавляемое Генеральным Директором, состоит из двух подразделений: службы пробации и тюремной службы. Первая – занимается исполнением общественных санкций, в том числе надзором за условно-осужденными несовершеннолетними, исполнением наказания в форме общественных

работ, надзором за условно-досрочно освобожденными лицами, и других наказаний, не связанных с лишением свободы. Вторая – исполнением приговоров, связанных с лишением свободы, а также содержанием под стражей арестованных обвиняемых до приговора суда.

В Нидерландах НАИУ возглавляет Генеральный Директор и ему предоставлена определенная степень свободы в реализации исправительных программ и политики Агентства. НАУИ ежегодно отчитывается перед министерством юстиции и обсуждает бюджет, цели и задачи, которые должны быть выполнены в следующем году. Работа НАУИ отражается в ежегодных планах и отчетах. Структурно НАУИ состоит из четырех основных отделов:

- а) отдел тюремной службы;
- б) отдел ювенальных учреждений;
- в) отдел клиник-тюрем;
- г) специальный отдел.

В компетенцию отдела тюремной службы входит управление следственными изоляторами, а также всеми видами тюрем, которые варьируются от тюрем с максимальным режимом охраны, полуоткрытых тюрем и до открытых тюрем.

Отдел ювенальных учреждений отвечает за администрирование исправительных центров для несовершеннолетних. Отдел клиник-тюрем руководит специальными медицинскими центрами для лиц, совершивших общественно-опасные деяния и признанных полностью либо частично недееспособными.

В Нидерландах бюджетные средства на службу пробации выделяются министерством юстиции, однако сами программы осуществляются тремя негосударственными агентствами:

- отделом пробации Армии Спасения, который, в основном, работает с бездомными людьми и несовершеннолетними;
- организацией по защите психического здоровья, которая работает с людьми, страдающими от алкогольной и наркотической зависимости;
- Национальной Службой Пробации, которая насчитывает более 60 офисов от 11 до 15 служащих в каждом.

Распределением бюджетных средств и координацией этих агентств занимается Голландский Фонд по Пробации.

Подобное разделение службы пробации и системы исполнения наказаний, связанных с лишением свободы применялось до 1973 г. и в Дании. С 1951 по 1973 гг. в Дании функции службы пробации несла негосударственная организация, Датское общество социального обеспечения (Danish Welfare Society), осуществлявшая эту деятельность за

счет частных пожертвований. Однако из-за нехватки частных пожертвований в 1973 г. служба пробации полностью перешла в компетенцию министерства юстиции Дании, осуществляющее исполнение всех наказаний.

В Испании, во многих странах Африки (Ангола, Габон, Гамбия, Египет, Замбия, Кения, Малави, Намибия, Нигерия, Судан, Танзания, Руанда), Латинской Америки (Белиз, Боливия, Гватемала, Гондурас, Мексика, Никарагуа, Уругвай, Эквадор), Азии (Бангладеш, Вьетнам, Индия, Камбоджия, Лаос, Северная Корея, Сингапур), и практически во всех странах Ближнего Востока (Израиль, Иордания, Йемен, Катар, Кувейт, Ливан, Саудовская Аравия, Сирия, Объединенные Арабские Эмираты, Оман), а также в Беларуси, Узбекистане и Туркменистане система исполнения наказаний полностью управляется министерством *внутренних дел*.

Существует и модель, при которой система исполнения наказаний находится под управлением объединенного министерства *юстиции и внутренних дел* (полиции). В Швейцарии, Норвегии, Андорре, Венесуэле, Мальте, Панаме, Сальвадоре и др. отсутствие отдельных министерств юстиции и полиции может объясняться относительной малочисленностью населения этих стран, кроме Венесуэлы.

В Норвегии министерство юстиции и полиции для эффективного управления пенитенциарной системой поделило страну на 6 регионов, в которых руководство ответственно за отбывание наказания в пределах региона, а также за конструктивное использование ресурсов и налаживание сотрудничества с другими тюрьмами. С целью улучшения функционирования пенитенциарных учреждений руководство регионов может подать обоснование необходимости реализации того или иного проекта, а министерство в случае утверждения выделяет средства на его внедрение, и с каждым годом пенитенциарная система Норвегии становится все более централизованной, зависящей от бюджета страны.

В мировой пенитенциарной практике есть единичные случаи, когда система исполнения наказаний находится в ведении *независимого государственного органа* неподконтрольного ни министерству юстиции, ни министерству внутренних дел, но подотчетного напрямую главе правительства или государства: Южная Африка и Украина. До 1990 г. исправительная система Южной Африки находилась под контролем Министерства Юстиции. Однако реформы в начале 90-х отделили пенитенциарную службу от Министерства Юстиции и передали функции контроля за исполнением наказаний в компетенцию нового Департамента исправительной службы (Department of Correctional Services). Одновременно с этим государство ввело концепцию исправления некоторых категорий

преступников вне пределов пенитенциарной системы при помощи общественного контроля. Эта реформа рассматривалась как более эффективная модель расходования бюджетных средств и как ответ на перенаселение тюрем. В течение первых лет работы нового Департамента исправительной службы пенитенциарная система претерпела изменение состава работников пенитенциарной системы и управления, в частности увеличилось представительство чернокожего населения; прошла демилитаризация пенитенциарной системы; были введены институты независимого контроля за департаментом исправительной службы, например, была введена должность судьи-инспектора. Создание нового гражданского департамента исправительной службы являла собой попытку нового южно-африканского правительства упразднить старую модель пенитенциарной системы, которая выполняла карательные функции против чернокожего населения страны в период апартеида. При этом поспешная замена старых кадров на новых работников не сопровождалась надлежащей подготовкой новых сотрудников, а демилитаризация была ошибочно расценена новыми работниками как отказ от дисциплины, что негативно отразилось на эффективности работы независимого департамента в первые годы его существования.

Существует и так называемая смешанная модель, при которой различные виды наказаний или меры процессуального принуждения находятся *в ведении различных ведомств*: пенитенциарные учреждения, в которых содержатся осужденные лица, находятся в ведении министерства юстиции, а места предварительного заключения - в ведении министерства внутренних дел. Один из вариантов такой модели является система, при которой функции управления учреждениями, в которых содержатся заключенные под стражу, делятся между различными министерствами.

Так, например, в Китае и Ираке, в компетенцию Министерства Юстиции входит управление пенитенциарными учреждениями, в которых содержатся осужденные лица, в то время как Министерство Внутренних Дел отвечает за содержание лиц заключенных под стражу на этапе предварительного расследования и суда. Казахстан также входит в эту группу стран, так как часть мест предварительного заключения – изоляторы временного содержания – находятся под контролем МВД, а остальные – следственные изоляторы наряду с пенитенциарными учреждениями – в Министерстве юстиции.

Мировая пенитенциарная практика, ее организация и функционирование может быть проанализирована не только по подчиненности этой системы тому или иному министерству, но и по *„вертикальному» разделению функций и полномочий.*“

В Канаде, например, компетенция по исполнению наказаний разделена между федеральным правительством и правительствами отдельных провинций. Все наказания связанные с лишением свободы на срок, превышающий два года, исполняются Исправительной службой Канады, федеральным агентством подотчетным министру общественной безопасности (Министер оф Публиц Сафетй), канадскому аналогу министра внутренних дел. На уровне же провинций управление исправительными учреждениями может находиться в компетенции либо провинциального министерства юстиции, как, например, в провинциях Ньюфаундленд и Лабрадор, Нунавут, Новой Шотландии, Северо-Западных Территории и Юконе, либо министерства, отвечающего за охрану правопорядка, как, например, министерства внутренних дел в провинциях Квебек и Онтарио.

В ФРГ исполнение уголовных наказаний относится к сфере, регулируемой положениями федеративного уголовно-исполнительного законодательства, и конкретизируется нормативно-правовыми актами федеральных земель. Федеральным конституционным судом неоднократно принимались решения, касающиеся уголовно-исполнительного права. Даже уголовно-исполнительный закон был принят Бундестагом под влиянием конституционного суда (отсутствие данного закона, который закреплял бы права заключенных, было признано нарушением Основного закона ФРГ).

В Австралии все пенитенциарные учреждения находятся в юрисдикции отдельных штатов (всего семь). Управление тюрьмами может находиться как в компетенции министерства юстиции, как, например, в Виктории, так и в компетенции полицейского ведомства, как, например в Квинсленде. Эту функцию выполняет Министерство Полиции и Исправительной Службы (Office of the Minister for Police and Corrective Services).

Как уже отмечалось, в некоторых странах *служба пробации* отделена от пенитенциарной системы и подотчетна совершенно другому государственному ведомству или негосударственному агентству. Так, например, в Сингапуре, служба пробации находится под управлением Министерства общественного развития и спорта (Ministry of Community Development and Sports).

Согласно требованиям Минимальных стандартных правил по обращению с осужденными, касающихся *медицинского обслуживания* осужденных, которое следовало организовывать в тесной связи с местными или государственными органами здравоохранения, то, например, практика скандинавских стран таковой и является по сей день. В Норвегии система пенитенциарного здравоохранения объединена с государственным здравоохранением с 1988 года. За оказание медицинской, в том числе и психиатрической помощи осужденным отвечает муниципалитет, на

территории которого расположено исправительное учреждение. Поэтому так называемый тюремный доктор или психолог по сути дела является практикующим врачом, работающим в этом регионе. Такой врач обычно редко работает на полную ставку в пенитенциарном учреждении, посещая его несколько раз в неделю, иногда два-три врача делят одну должность в зависимости от количества работы и числа осужденных.

Чтобы решить проблему недостаточности/отсутствия необходимых квалифицированных кадров, психологов и психотерапевтов, Скандинавские пенитенциарные системы пошли по пути максимального использования имеющегося персонала тюрем. В связи с этим были расширены полномочия и служебные обязанности работников тюрем.

С июня 2002 года на служащих тюрем была возложена еще одна *обязанность* - куратора трех-четырех осужденных. Главная цель проекта состоит в том, чтобы у каждого осужденного был куратор, заинтересованный в организации исправления и обучения осужденного. Согласно законодательному акту, куратор должен способствовать созданию условий для осужденных, в которых они могут максимально проявить свое желание и волю к изменению криминальных паттернов поведения. Куратор обязан делать все возможное для поддержания такой мотивации осужденных и активно с ними взаимодействовать для оптимального течения позитивного процесса исправления. Осужденные получают возможность поддержания постоянного контакта во время отбывания наказания. Деятельность куратора рассматривается как интегрированная часть системы исполнения наказания.

Ответственность за внедрение института кураторов в практику работы пенитенциарных учреждений лежит на руководстве региональных и местных властей. Их представители должны в рамках местного бюджета сделать все необходимое для организации и развития этого проекта, а также привлечения в него новых служащих.

Согласно новым нормативным предписаниям все служащие тюрем должны выполнять функции кураторов, если иное не указано в нормах *местного* законодательства. Куратор активно сотрудничает с представителями различных тюремных служб, а также институтов вне пенитенциарных учреждений. Кураторы, как и священники, обязаны хранить тайны осужденных, за исключением случаев, когда планы последних могут представлять личную угрозу и угрозу для общества.

Таким образом, Норвегия являет собой пример деятельности пенитенциарных учреждений, стремящийся к централизованному управлению при слабой разработанности государственно-правовой структуры их деятельности. Такое положение, с одной стороны, можно рассматривать как

несовершенство государственной политики, заключающейся в отсутствии направляющей и контролирующей функции в пенитенциарной практике. С другой стороны, отсутствие централизованной организации и контроля дает возможность вне жесткой регламентации деятельности сотрудников проявлять творческую инициативу каждому руководителю пенитенциарного учреждения.

В Финляндии социальные работники тюрьмы по просьбе заключенного контактируют с органами социального обеспечения и занятости местного муниципалитета и другими органами. Важной целью этой деятельности является сохранение или получение места для проживания после освобождения. Заключенный под стражу до суда без средств существования может получать пособие от местного муниципалитета. Социальный работник старается организовать вместе с местными органами занятости место обучения или работу, а также помогает в вопросах, связанных с семьей заключенного, особенно с детьми.

Кроме того, в Финляндии в соответствии с законом в общеобразовательных учебных заведениях, созданных при исправительных учреждениях, обучение осуществляется учителями (педагогическими работниками), не являющимися персоналом учреждений исполнения наказаний; оплата их труда производится из местных бюджетов. И, напротив, в воспитательных колониях учителя являются штатными работниками и оплата их труда производится из средств, выделенных на содержание учреждений из федерального бюджета.

В мировой пенитенциарной практике существует еще одна модель разделения функций в организации и функционировании исправительной системы – она основывается на *привлечении частного капитала*.

Например, в истории развития пенитенциарной системы США частный сектор сначала взял на себя лишь отдельные социальные проблемы: медицинскую помощь, организацию питания, транспортировку, профессиональное обучение и т.п. Однако с 80-х годов прошлого века началась новая эра тюремной приватизации, когда частные компании перешли от предоставления отдельных услуг к комплексному управлению исправительным учреждением.

Сегодня в США частные компании управляют 264 учреждениями исполнения наказания, в которых содержатся около 99 тыс. взрослых осужденных. Среди крупных компаний, пришедших в пенитенциарную систему США такие, как исправительная корпорация Америки (ЦЦА), ГЕОгрупп, компания Цорнелл, Общественные образовательные центры и др. Компания ССА располагает 80 тыс. мест в 65 исправительных учреждениях; ГЕОгрупп – 49 тыс. мест для заключенных в 61 исправительном учреждении и т.д. Большинство частных исправительных

учреждений расположены в южной и западной части США и рассчитаны как на лиц, преступивших федеральный закон, так и законы штатов. Целью частных компаний, участвующих в деятельности исправительных учреждений является не только его наиболее эффективная и безопасная организация, но и возможность создания рабочих мест для жителей данной территории.

Исследования пенитенциарной системы США, проведенное одним из научных центров (Reason Research) США в 2008 году показали, что частные тюрьмы во многом превосходят тюрьмы, находящиеся в управлении государством, как по качеству, так и по затратам. В период с 1999 по 2004 год государством было сэкономлено 15 млн. долларов в ежегодный бюджет исправительной системы, благодаря использованию даже небольшого количества частных тюрем. В этих исследованиях дается обоснование эффективности и возможности экономии значительной суммы денег при создании смешанной системы функционирования исправительных учреждений.

Таим образом, опираясь на вышесказанное, можно сформулировать ряд выводов. Мировая практика разделения функций в организации пенитенциарной системы той или иной страны

- обусловлена ее местом в системе государственной власти страны;
- обусловлена, в целом, моделью социальной политики государства;
- зависит от централизованного или децентрализованного управления с привлечением органов местного самоуправления;
- зависит от степени участия частного капитала в деятельности пенитенциарного учреждения.

Bagreeva. E.G.,
Doctor of Juridical Science, Professor,
Russian Economic University of G. V. Plekhanov,
Dean of the Faculty of Politology and Law.

*INTERNATIONAL PRACTICE OF DIVIDING FUNCTIONS IN
ORGANIZING PENITENTIARY SYSTEMS.*

The article analyzes international penitentiary practice; The specific ways such activities are organized and functioning in different countries. Relevant institutions and organs of penitentiary systems are studied according to ordination levels (ministry of justice, internal affaires, justice and internal affairs, etc.), as well as the vertical division of functions and jurisdictions on federal and local levels. The functioning of the penitentiary system model with the attraction of private capital is also analyzed.