

КОВАЛЕВ Н.П.
*научный сотрудник Центра Европейских, Российских и Евразийских исследований
университета Торонто, доктор юридических наук*

Аналитическая записка
**«Пенитенциарные системы: сравнительный анализ организационно-правовых
форм»¹**

Содержание:

1. Термины, используемые в настоящей аналитической записке.
2. Сравнительный анализ институциональных моделей систем исполнения наказаний, в том числе служб пробации в разных странах мира
3. Позиция международных организаций по вопросу подчиненности пенитенциарной системы (ОБСЕ, Совет Европы, Европейский Союз).
4. Аргументы за сохранение пенитенциарной системы в ведение гражданского ведомства - министерства юстиции.

1. Основные термины

- **Система исполнения наказаний** – система государственных органов, а в определенных странах и негосударственных организаций, основной целью которых является исполнение приговоров суда.
- **Пенитенциарная система** – система государственных органов, а в некоторых странах и негосударственных организаций и учреждений, в которых содержатся под стражей лица, осужденные за совершение преступлений (административных проступков), а также подозреваемые и обвиняемые в совершении преступлений до вынесения приговора.
- **Пробация** – программа по применению к осужденному вместо лишения свободы альтернативных надзорных мер, направленных на его исправление. Нарушение программы и режима пробации лицом в отношении, которого была избрана данная мера, обычно влечет за собой лишение свободы.
- **Служба пробации** – система государственных органов, а в некоторых странах и негосударственных организаций, занимающихся реализацией программ пробации в отношении осужденных лиц.

2. Сравнительный анализ институциональных моделей систем исполнения наказаний, в том числе служб пробации в разных странах мира

¹ Настоящая аналитическая записка подготовлена в рамках проекта Центра исследования правовой политики при поддержке Центра Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Астане. Мнения и взгляды, содержащиеся в аналитической записке, могут не совпадать с позицией ОБСЕ и отражают авторскую точку зрения.

В мире существует несколько различных институциональных моделей систем исполнения наказаний. В зависимости от принадлежности системы исполнения наказаний к тому или иному государственному ведомству можно выделить пять моделей организации таких систем:

- (1) модель, при которой система исполнения наказаний полностью подотчетна министерству внутренних дел или его эквиваленту;
- (2) модель, в которой система исполнения наказаний полностью управляется министерством юстиции;
- (3) модель, при которой система исполнения наказаний находится под управлением объединенного министерства юстиции и внутренних дел (полиции);
- (4) модель, при которой система исполнения наказаний находится в ведении отдельного государственного департамента неподконтрольного ни министерству юстиции, ни министерству внутренних дел;
- (5) 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.

Система исполнения наказаний управляемая МВД

В ряде постсоветских стран, таких как Беларусь, Узбекистан и Туркменистан управление пенитенциарной системой полностью входит в полномочия МВД. В Беларуси и Туркменистане эти полномочия выполняет Департамент исполнения наказаний, подчиняющийся непосредственно министру внутренних дел.² В Узбекистане исполнение наказаний контролируется Главным управлением исполнения наказаний (ГУИН) при МВД Республики Узбекистан. Начальник ГУИН в Узбекистане одновременно занимает должность заместителя министра внутренних дел. Примечательно, что эти три страны бывшего Советского Союза являются согласно организации Фридом Хауз (*Freedom House*) одними из самых репрессивных в мире.³ Данная модель была унаследована от Советского Союза и также применялась в других бывших республиках СССР. Однако после распада Советского Союза правительства большинства этих стран отказались от нее в пользу модели, при которой управление пенитенциарной системой осуществляется министерством юстиции. Передача полномочий по исполнению наказаний министерству юстиции было осуществлено в 1993 г. в Азербайджане и Эстонии, в 1996 г. – в Молдове, в 1998 г. – в России; в 2000 г. – в Грузии, Латвии и Литве, в 2001 г. – в Армении, в 2003 г. – в Кыргызской Республике.⁴ Аналогичные реформы произошли в начале 1990-х и в других странах бывшего социалистического лагеря, в которых исполнением наказаний занималось министерство внутренних дел, например в 1990 г. в Болгарии, в 1991 г. – в Румынии, и в 1993 г. – в Албании.⁵

Более того, до недавнего времени система исполнения наказаний в Англии находилась в компетенции МВД (Home Office). Однако в 2007 г. функции по исполнению наказаний были переданы только что созданному министерству юстиции.

² См., например, структуру Министерства внутренних дел Республики Беларусь, <http://mvd.gov.by/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=5>.

³ Беларусь, Туркменистан и Узбекистан получили наивысший рейтинг по ограничению политических и гражданских свобод в отчете Freedom House за 2007 г. См. Map of Freedom in the World, 2008 edition, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2008>.

⁴ R. Walmsley, Further Developments in the Prison Systems of Central and Eastern Europe. Helsinki, 2003, С. 6; Оценка состояния пенитенциарной системы Кыргызской Республики, Министерство Юстиции Кыргызской Республики, Центр ОБСЕ в Бишкеке, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, Бишкек, 2006, http://www.osce.org/documents/cib/2007/05/24461_ru.pdf.

⁵ R. Walmsley, Further Developments in the Prison Systems of Central and Eastern Europe. Helsinki, 2003, С. 6.

Вместе с тем, в ряде демократических стран некоторые органы, исполняющие наказания, подотчетны министру внутренних дел. Так, например, в Канаде 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 (Minister of Public Safety), 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, иными словами провинциального министерства внутренних дел, как, например, в провинциях Квебек и Онтарио.⁶

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

Следует отметить, однако, что как в Канаде, Австралии и других бывших британских колониях в отличие от стран бывшего советского союза министрами внутренних дел являются не полицейские чины, а профессиональные политики и члены Парламента, что, несомненно, влияет на методы управления и контроля за пенитенциарными учреждениями, смягчает их чрезмерную милитаризованность и карательный характер режима в пенитенциарных учреждениях. Кроме того, различные подразделения таких министерств часто организованы на автономных началах, не связаны жесткой вертикалью подчинения, а министр не имеет полномочий вмешиваться в непосредственную работу полиции, тюремных структур, др. служб. Учитывая, что традиционно системы уголовного правосудия в этих странах имеют много общего с Англией, не исключено, что со временем и в них могут быть осуществлены реформы, связанные с организацией отдельного министерства юстиции, в компетенции которого будет находиться и пенитенциарная служба.

Министерство Внутренних Дел отвечает за исполнение наказаний также в одной стране Европы (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).⁷

Следует также отметить, что в некоторых странах служба пробации отделена от пенитенциарной системы и подотчетна не министерству внутренних дел, а 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*).⁸

Пенитенциарная система, управляемая министерством юстиции

⁶ См. Официальный сайт Исправительной Службы Канады <http://www.csc-scc.gc.ca/text/lins-eng.shtml>.

⁷ King's College London, International Centre for Prison Studies, World Prison Brief. <http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/index.php?search=T>.

⁸ Chomil Kamal, The Probation Service in Singapore, UNAFEI Resource Material Series No. 67, С. 64, http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no67/04_Ms.Kamal__p61-p74.pdf.

Данная модель является наиболее распространенной институциональной моделью организации системы исполнения наказаний в европейских и других демократических странах. Кроме вышеуказанных постсоветских стран данная модель используется почти во всех странах Европы (Австрия, Бельгия, Босния и Герцеговина, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Исландия, Италия, Люксембург, Македония, Нидерланды, Португалия, Сербия, Словакия, Словения, Франция, Финляндия, Чехия, Швеция), некоторых странах Северной и Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Колумбия, Коста-Рика, Перу, Чили), Азии (Афганистан, Пакистан, Тайвань, Таиланд, Турция, Шри-Ланка, Южная Корея, и Япония), а также многих странах 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).

Для целей руководства пенитенциарной системой в составе министерства юстиции образуется специальный департамент, напрямую подотчетный министру юстиции. В разных странах существуют различные названия данного государственного органа: Федеральная служба исполнения наказаний в России; Агентство по уголовным наказаниям в Финляндии; Центральный Комитет Тюремной Службы в Польше; Национальное Агентство Исправительных Учреждений (НАИУ) в Нидерландах.

Структура и организация службы исполнения наказаний также может варьироваться от страны к стране. Например, в Финляндии Агентство по уголовным наказаниям, возглавляемое Генеральным Директором, состоит из двух служб: 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 – занимается исполнением приговоров, связанных с лишением свободы, а также содержанием под стражей арестованных обвиняемых до приговора суда.

В Нидерландах НАИУ возглавляется Генеральным Директором и ей предоставлена определенная степень свободы в реализации исправительных программ и политики Агентства. НАИУ ежегодно отчитывается перед министерством юстиции и обсуждает бюджет, цели и задачи, которые должны быть выполнены в следующем году. Работа НАИУ отражается в ежегодных планах и отчетах. Структурно НАИУ 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.⁹ Примечательно, что хотя бюджетные средства в Нидерландах на службу пробации выделяются министерством юстиции, 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; а также Национальной Службой Пробации, которая насчитывает более 60 офисов от 11 до 15 служащих в каждом. Распределением

⁹ Department of Justice, National Agency of Correctional Institutions, Prisons, Detention Centres, Correctional Institutions for Juvenile Offenders, and Custodial Clinics and Forensic Psychiatric Hospitals in the Netherlands, Hague, 2002.
http://www.dji.nl/hipe/uploads/071015133232/Corporate_brochure_engels.pdf.

бюджетных средств и координацией этих агентств занимается Голландский Фонд по Пробации.¹⁰

Подобное разделение службы пробации и системы исполнения наказаний, связанных с лишением свободы применялось до 1973 г. 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.¹¹ В 1973 г. служба пробации полностью перешла в компетенцию министерства юстиции Дании. Основными причинами этой реформы являлось, во-первых, преимущество того, что исполнение всех наказаний осуществляется одним и тем же министерством, а во-вторых, то, что частных пожертвований уже не хватало для реализации программ пробации.¹²

Пенитенциарная система, управляемая объединенным министерством юстиции и внутренних дел

Так сложилось, что в некоторых странах нет отдельных министерств внутренних дел (полиции) и юстиции. Иными словами, в этих странах одно государственное ведомство выполняет функции, как министерства юстиции, так и министерства внутренних дел. Данная модель используется в таких странах, как, например Андорра, Венесуэла, Мальта, Норвегия,¹³ Панама, Сальвадор, Суринам и Швейцария.¹⁴ Отсутствие отдельных министерств юстиции и полиции может объясняться рядом причин, в том числе относительной малочисленностью населения этих стран, кроме Венесуэлы.

Система исполнения наказаний, управляемая независимым государственным органом

На фоне подавляющего большинства стран мира, в которых система исполнения наказаний подотчетна либо министерству юстиции, либо министерству внутренних дел, встречаются крайне редкие случаи, когда система исполнения наказаний находится в ведении независимого государственного органа, подотчетного напрямую главе правительства или государства. Среди таких стран можно назвать Южную Африку и Украину.

До начала 1990-х исправительная система Южной Африки находилась под контролем Министерства Юстиции.¹⁵ Однако реформы в начале 1990-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 следующие существенные изменения: изменился состав 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 создана должность

¹⁰ P.J.P. Tak, *The Dutch criminal justice system: Organization and operation*. 2nd ed. Boom Juridische uitgevers, 2003, С. 35.

¹¹ Probation Service Systems in Europe <http://www.kriminalforsorgen.dk/>.

¹² Там же.

¹³ <http://www.regjeringen.no/en/dep/jd/About-the-Ministry-of-Justice-and-the-Po/Organization/Departments.html?id=490>.

¹⁴ King's College London, International Centre for Prison Studies, *World Prison Brief*. <http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/index.php?search=T>.

¹⁵ <http://www-dcs.pwv.gov.za/>.

судьи-инспектора. Представляется, что одним из факторов передачи тюремной системы из компетенции министерства юстиции и создание нового гражданского департамента исправительной службы является попытка 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. Это в свою очередь негативно отразилось на эффективности работы независимого департамента в первые годы его существования.¹⁶

Смешанная модель системы исполнения наказаний и содержания в предварительном заключении

В некоторых странах применяется смешанная модель организации системы исполнения наказаний и содержания в предварительном заключении. 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.¹⁷ Кроме того, Следственный изолятор КНБ в Казахстане так и не был передан в министерство юстиции, что говорит о незавершенности организационной реформы пенитенциарной службы в Казахстане.

3. Позиция международных организаций (ОБСЕ, Совет Европы, Европейский Союз) по вопросу подчиненности пенитенциарной системы

Позиция международных организаций относительно предпочтительности той или модели пенитенциарной системы очевидна. ОБСЕ в одном из своих отчетов прямо рекомендовала странам участникам ОБСЕ следующие шаги в реформировании пенитенциарной системы:

- (1) те страны-участницы ОБСЕ, которые до сих пор не передали систему исполнения наказаний из компетенции МВД в компетенцию министерства юстиции, должны рассмотреть вопрос о такой передаче в срочном порядке;
- (2) те страны-участницы ОБСЕ, которые находятся в процессе передачи властных полномочий от МВД к министерству юстиции, должны продолжить данную реформу для того, чтобы изменить характер, мировоззрение и культуру исправительной службы;
- (3) в особенности страны-участницы должны передать властные полномочия по управлению учреждениями предварительного заключения, так как разделение властей между органами, которые содержат обвиняемых и органами следствия наиболее актуально на стадии предварительного расследования;
- (4) передача полномочий от МВД к министерству юстиции не должна сопровождаться разделением полномочий между органами управляющими местами предварительного заключения и тюрьмами; необходимо избежать существования двух различных ведомств, так как это создаст риск замедления реформы уголовного правосудия;
- (5) структурные изменения в области управления пенитенциарной системой не являются самоцелью, а лишь средством для демилитаризации и демократизации исправительной службы;
- (6) роль независимых национальных органов по правам человека, как, например Омбудсман, должна быть усилена в отношении пенитенциарной реформы;

¹⁶ History of Transformation of Correctional System in South Africa, <http://www-dcs.pwv.gov.za/>.

¹⁷ King's College London, International Centre for Prison Studies, World Prison Brief. <http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/index.php?search=T>.

БДИПЧ/ОБСЕ должно совместно работать с этими органами с целью усиления их способностей по мониторингу пенитенциарной системы;

- (7) страны-участницы ОБСЕ должны установить эффективную систему для мониторинга по соблюдению прав человека в местах заключения;
- (8) страны-участницы ОБСЕ должны предоставить судебной власти полномочия по контролю за пенитенциарной системой и снизить роль прокуратуры в отношении контроля за пенитенциарной системой.¹⁸

Таким образом, исходя из этого отчета, можно сделать вывод о том, что ОБСЕ рекомендует своим государствам-участникам использовать модель организации пенитенциарной системы, которая находится в компетенции Министерства Юстиции.

Аналогичной позиции придерживаются и представители Европейского Союза. Так, например, Европейская Миссия по оказанию технической помощи в системе правосудия в Албании (сокращенно Euralis) в своем финальном отчете приветствовала передачу мест предварительного заключения из ведения полиции в компетенцию Министерства Юстиции как важное достижение для албанской пенитенциарной системы.¹⁹ Кроме того, Европейская Миссия рекомендовала албанскому правительству упразднить Главное тюремное управление, имеющее статус самоуправляемого агентства при Министерстве Юстиции и на его месте создать в структуре Министерства Юстиции еще один департамент – Тюремное управление. По мнению Европейской Миссии данная реорганизация сделает систему тюремного управления более прозрачной и эффективной, будет способствовать коммуникации между Министерством Юстиции и тюрьмами, гарантирует более динамичное развитие тюрем, а также снизит управленческие расходы пенитенциарной системы.²⁰

Органы Совета Европы также неоднократно высказывались о том, что передача властных полномочий по контролю и управлению пенитенциарной системой от МВД к Министерству Юстиции необходима для соответствия европейским стандартам по правам человека и выполнения международных обязательств странами-членами перед Советом Европы. В частности, Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) в своей резолюции 1277 от 2002 г. «О выполнении Российской Федерацией своих обязательств» указала, что «Ассамблея также приветствует передачу 31 декабря 1998 года пенитенциарной системы из Министерства внутренних дел в ведение Министерства юстиции и призывает к дальнейшей демилитаризации тюремной службы».²¹ С другой стороны ПАСЕ неоднократно критиковала власти Украины за промедление в передаче пенитенциарной системы в ведение Минюста. В частности, в резолюции 1179 ПАСЕ указывала, что она «глубоко встревожена медленным выполнением Украиной тех обязательств, которые остались», в том числе тем, что «передача ответственности за пенитенциарную систему в Министерство юстиции осуществляется медленно».²² Затем в 2001 г. в резолюции 1262 ПАСЕ указала: «11. Ассамблея предлагает украинским властям: i. подчинить Государственное управление исполнения наказаний Министерству юстиции завершить передачу Министерству юстиции мест предварительного заключения, которые по-прежнему находятся в ведении Министерства внутренних дел и других служб безопасности».²³ Еще два года спустя в резолюции 1346 по Украине ПАСЕ «призывает власти Украины: ... завершить передачу всей системы исполнения наказаний в ведение министерства юстиции, а также завершить передачу различных следственных изоляторов, все еще находящихся в системе

¹⁸ OSCE, Final Report of the Supplementary Human Dimension Meeting on Prison Reform, Vienna, 8-9 July 2002, С. 3-5. <http://www.legislationline.org/upload/legislations/fe/4b/8a776f8548621786f43e71003532.pdf>.

¹⁹ http://www.euralis.org.al/reccomendations/eng/euralis_final_report.pdf.

²⁰ http://www.euralis.org.al/reccomendations/eng/1.Recommendations_for_the_management_reform_of_the_Albanian_Prison_System.pdf.

²¹ http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2002%5D/%5BAvril2002%5D/Resol_1277.asp.

²² <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta99/ERES1179.htm>.

²³ http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5bRussian_documents%5d/%5b2001%5d/%5bSept2001%5d/Resol1262.asp#TopOfPage.

министерства внутренних дел и различных спецслужб, в ведение Государственного департамента исполнения наказаний».²⁴

Таким образом, можно сделать вывод, что международные организации, такие как ОБСЕ, Европейский Союз и Совет Европы, выработали единую позицию относительно предпочтительной институциональной модели системы исполнения наказаний, которой является пенитенциарная система, управляемая Министерством Юстиции.

4. Аргументы за сохранение пенитенциарной системы в ведение гражданского ведомства, Министерства юстиции

Любая реформа по реорганизации и реструктуризации государственных органов, в том числе органов пенитенциарной системы, должна сопровождаться глубоким анализом иностранного опыта, позиции международных организаций по правам человека, а также финансовой целесообразности такой реформы. Если казахстанское правительство намерено рассмотреть вопрос о создании независимого агентства по исполнению наказаний, то ему необходимо учесть следующие аргументы.

(1) Как указывалось выше в пункте 2 данной аналитической записки в большинстве развитых демократических стран управление и контроль за пенитенциарными учреждениями осуществляется именно министерством юстиции. Сравнительный анализ институциональных моделей систем исполнения наказаний также показывает, что модель, при которой пенитенциарная система находится под контролем МВД, в основном распространена в недемократических странах. Что касается опыта стран, таких как ЮАР и Украина, в которых действует независимое агентство по исполнению наказаний, то он не может являться примером для Казахстана по ряду причин. Во-первых, как говорилось выше, ЮАР создало новый независимый от Министерства Юстиции департамент исправительной службы в ходе реформ по демократизации и демилитаризации пенитенциарной системы, которая в период апартеида в ЮАР контролировалась Министерством Юстиции. Таким образом, новое правительство ЮАР попыталось построить совершенно новую систему исправительной службы, которая бы не имела ничего общего со старым расистским режимом и государственным ведомством (Министерством Юстиции), которое контролировало исполнение наказаний. При проведении этой радикальной реформы в первые годы существования нового независимого агентства сильно пострадала эффективность исправительной системы. Во-вторых, что касается опыта Украины, то создание в 1998 г. Государственного Департамента Украины по вопросам исполнения наказаний на базе Главного управления исполнения наказаний (ГУИН) МВД Украины как отдельной структуры явилось компромиссной мерой, обеспечив в срочном порядке вывод пенитенциарной системы из структуры МВД. Украина на тот момент не была готова сразу передать пенитенциарную систему в Министерство Юстиции, как того требовали международные обязательства Украины перед Советом Европы.²⁵ Таким образом, в отличие от большинства бывших советских республик, которые передали систему исполнения наказаний в компетенцию Министерства Юстиции, Украина отложила проведение полноценной реформы пенитенциарной системы. До сегодняшнего момента сохраняется неопределенность в окончательном определении подведомственности системы исполнения наказаний в Украине. Однако, можно предположить, что Украина все-таки выполнит требования Совета Европы в части передачи функций по исполнению наказания в Министерство юстиции.²⁶

²⁴ http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5bRussian_documents%5d/%5b2003%5d/%5bSept_2003%5d/Res%201346%20Rus.asp#TopOfPage.

²⁵ Букалов О. П. Создание и функционирование самостоятельного государственного департамента по вопросам исполнения наказаний: опыт Украины. Аналитическая записка Центра исследования правовой политики. 2008 г.

²⁶ Там же.

(2) Создание в Казахстане независимого агентства, не подчиняющегося Министерству Юстиции, будет противоречить не только общепринятой практике в развитых демократических странах, но также позиции международных организаций, в том числе ОБСЕ, организации, в которой Казахстан будет председательствовать в 2010 году.

(3) Предоставление Комитету уголовно-исполнительной системы статуса независимого агентства снизит степень контроля за руководством и сотрудниками пенитенциарной системы в области соблюдения прав и свобод заключенных. Если Комитет будет входить в систему Правительства Республики Казахстан его деятельность может быть менее прозрачной. Как показывает опыт Украины самостоятельность ведомства по исполнению наказаний может способствовать его закрытости и милитаризации.²⁷

(4) Создание нового государственного ведомства, департамента или министерства потребует дополнительных финансовых затрат.

Выводы

- (1) В мире существует несколько институциональных моделей организации пенитенциарной системы, однако наиболее распространенной и демократичной моделью является пенитенциарная система, регулируемая министерством юстиции.
- (2) Создание независимого ведомства по исполнению наказаний в Казахстане нецелесообразно ни по финансовым причинам, ни по каким-либо другим причинам. Наоборот данная реформа чревата тем, что пенитенциарная система приобретет более закрытый и неконтролируемый характер.

Июль 2008 г.

²⁷ Там же.