

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

УДК 343.8(73)

### Место и роль пенитенциарной системы в государственном механизме Соединенных Штатов Америки

**А.В. БЫКОВ** – начальник НИИ ФСИН России, доктор юридических наук, профессор;

**Л.Ф. ПЕРТЛИ** – начальник отдела НИИ ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент;

**М.А. КАЛУЖИНА** – ведущий научный сотрудник НИИ ФСИН России, кандидат юридических наук;

**Б.А. СПАСЕННИКОВ** – профессор кафедры общей психологии ВИПЭ ФСИН России, доктор юридических наук, доктор медицинских наук, профессор

В статье на основе законодательных актов и материалов официальных сайтов рассматриваются место и роль пенитенциарной системы в государственном механизме США и возможность практического использования пенитенциарного опыта данной страны в деятельности уголовно-исполнительной системы России.

**К л ю ч е в ы е с л о в а :** пенитенциарная система; государственные органы; органы исполнительной власти; Федеральное бюро тюрем; уголовные наказания.

### Place and role of the penal system in the state mechanism of the United States of America

**A.V. BYKOV** – Head of the Research Institute of the Federal Penal Service of Russia, Dsc. in Law, Professor;

**L.F. PERTLY** – Head of the Department of the Research Institute of the Federal Penal Service of Russia, PhD. in Law, Associate Professor;

**M.A. KALUZHINA** – Leading Researcher of the Research Institute of the Federal Penal Service of Russia, PhD. in Law;

**B.A. SPASENNIKOV** – Professor of the Department of General Psychology of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, Dsc. in Law, Dsc. in Medicine, Professor

On the basis of acts and materials of the official sites the place and a role of penal system in state mechanism of the USA and possibility of its practical use in activity of criminal and executive system of Russia are considered.

**Key words:** the penal system; government bodies; executive authorities; Federal bureau of prisons; criminal penalties.

Актуальность исследования обусловлена тем, что объективные условия и особенности функционирования пенитенциарных учреждений России и США сходны. Для них

характерны как большое количество осужденных (в Америке на каждые 100 тыс. человек приходится 751 заключенный, в России – 627), общие социально-психологические закономерности процессов исполнения и отбывания наказания в пенитенциарных учреждениях, так и многонациональный состав лиц, содержащихся в местах лишения свободы.

Научно-исследовательским институтом Федеральной службы исполнения наказаний проведено исследование правовых и организационных основ деятельности пенитенциарной системы США. Изучение места и роли пенитенциарной системы в государственном механизме, представленное в настоящей статье, явилось началом данного исследования, результаты которого авторы предполагают опубликовать в дальнейшем в виде серии научных статей.

Соединенные Штаты Америки представляют собой федеративное государство, причем это относительно централизованная федерация с республиканской формой правления и разделением властей. Страна состоит из 50 субъектов федерации (штатов) и федерального округа Колумбия. Это крупнейшая мировая держава с развитой демократической государственностью и прочными правовыми традициями<sup>1</sup>.

Источником конституционного права на федеральном уровне выступают Конституция<sup>2</sup>, законы и резолюции Конгресса, нормативные правовые акты президента, решения Верховного суда, некоторые обычаи. Аналогичные источники образуют конституционные системы штатов. Государственный строй и правовая система США основаны на идеях демократии и защиты прав человека и оказали большое влияние на конституционное развитие многих стран мира.

Конституция США, принятая в 1787 г., является самой ранней из действующих написанных конституций в мире. Она закрепила форму правления, систему высших органов государственной власти, права и свободы граждан, основы федерализма, служит гарантией свободы для граждан страны. Это одна из самых «жестких конституций в мире»: за двести двадцать лет в нее было внесено 27 поправок, 10 из которых (Билль о правах) вступили в силу в 1791 г. В настоящее время, по мнению американских юристов, существует «живая конституция», то есть Конституция США действует в наши дни с многочисленными дополнениями в виде судебных прецедентов, законов Конгресса (парламента страны) и подзаконных норма-

тивных актов, например, исполнительных приказов президента США<sup>3</sup>.

В Конституции США закреплено разделение трех ветвей государственной власти – законодательной (в лице Конгресса), исполнительной (в лице президента) и судебной (в лице Верховного суда), при этом каждой из них предоставлена возможность действовать независимо в конституционных рамках<sup>4</sup>. Таким образом, «Конституция не только рассредоточила власть для лучшего обеспечения свободы, но она также предполагает, чтобы на практике рассредоточенная власть была объединена в целое для эффективного управления. Конституция предписывает, чтобы ветви власти были одновременно отделены друг от друга и взаимозависимы, являлись автономными и взаимодействующими друг с другом»<sup>5</sup>.

США – договорная федерация, ее образовали ранее независимые штаты для решения общих дел. Федерация не является способом решения каких-либо национальных проблем (ни один штат не является государственно-национальным образованием), она рассматривается как разумная децентрализация власти и приближение ее к народу.

Правовое государство признается в США в форме «господства права» (rule of law state), что означает приоритет права и обязанность государства во всех своих действиях опираться на закон и другие правовые нормы. Правовое государство в то же время конституционное государство, в котором все, и прежде всего органы власти, обязаны следовать и подчиняться Конституции, соблюдать ее и действовать в соответствии с ней. Часть 3 ст. VI Основного закона США устанавливает, что все должностные лица как на федеральном уровне, так и на уровне штатов обязаны соблюдать данный закон. В этом видится фундамент конституционной законности и правопорядка, главная гарантия против злоупотреблений власти в отношении прав и свобод. Высший надзор за состоянием законности, в том числе и в деятельности государственных органов, осуществляет независимый суд<sup>6</sup>.

Верховный суд США вправе проверять конституционность законов только при рассмотрении конкретного дела (это так называемый конкретный надзор, отличающийся от абстрактного надзора, осуществляемого в ряде стран вне связи с возникновением в суде конкретного спора). Проверка подчинена целям охраны конституционных прав и свобод каждого гражданина, если какое-то

право затрагивается (ограничивается или умалчивается) тем или иным законом. Верховный суд США не дает предварительных заключений на рассматриваемые Конгрессом законопроекты (такой институт, однако, существует в некоторых штатах).

Конгресс США состоит из Сената и Палаты представителей и является органом народного представительства<sup>7</sup>. Граждане избирают обе его палаты на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Конгресс США призван выражать интересы всего американского народа и в то же время интересы штатов, объединенных в федеративное государство.

В соответствии с принципом разделения властей Конгресс США имеет исключительное право издавать законы, исполнение и применение которых обязательно на всей территории страны. В Конгрессе представлены две ведущие политические партии, одна из которых всегда находится в оппозиции к президенту и его администрации, осуществляя критику внутренней и внешней политики. Этот орган не вправе контролировать исполнительную власть, то есть отправлять администрацию в отставку, давать ей обязательные указания и т.д., но он оказывает заметное влияние на практическую деятельность администрации. Конгресс оказывает сдерживающее воздействие на президента, не давая его власти перерасти в абсолютную. Взаимодействие законодательной власти с исполнительной и судебной обеспечивает единство государственной власти.

Система органов исполнительной власти, обычно именуемая администрацией президента США, включает три звена: кабинет и департаменты, исполнительный аппарат президента США, исполнительные (независимые) агентства.

Кабинет президента США состоит из руководителей департаментов, обычно именуемых министрами<sup>8</sup>, формируется и действует в силу обычая, сложившегося еще при Дж. Вашингтоне. В Конституции США о нем не упоминается (только говорится, что глава государства вправе требовать от высших должностных лиц департаментов письменного мнения по любому вопросу). Это совещательный орган, который созывается президентом и обсуждает вопросы по его личному усмотрению. Кабинет не принимает никаких правовых актов и не публикует своих протоколов и все его решения, если они принимаются, оформляются актами

президента США. С уходом президента в отставку прекращает свое существование и кабинет.

В настоящее время в состав кабинета входят 15 руководителей департаментов (министров). Все они назначаются президентом с одобрения Сената, а смещаются его личной властью. Министры – заметные фигуры в государственном механизме исполнительной власти, они тесно связаны с соответствующими комитетами палат Конгресса, находятся в центре внимания средств массовой информации. Деятельность возглавляемых ими департаментов, которые создаются каждый в соответствии со «своим» законом, практически не контролируется Конгрессом, хотя он через комитеты палат находится в курсе дел соответствующих министерств, получая от них запрашиваемую информацию.

В состав кабинета входят:

- глава Государственного департамента – государственный секретарь США;
- глава Департамента сельского хозяйства – министр сельского хозяйства;
- глава Департамента финансов – министр финансов;
- глава Департамента юстиции – министр юстиции США (он же генеральный атторней (Attorney General of the United States)<sup>9</sup>, до настоящего времени юридическую систему США возглавлял Эрик Холдер. В соответствии с англо-американской системой общего права генеральный атторней одновременно является Генеральным прокурором США);
- глава Департамента обороны – министр обороны (ему подчиняются министры армии, флота и военно-воздушных сил, не входящие в состав кабинета);
- глава Департамента внутренних дел – министр внутренних дел;
- глава Департамента труда – министр труда;
- глава Департамента здравоохранения и социальных служб – министр здравоохранения;
- глава Департамента жилищного строительства и городского строительства – министр строительства;
- глава Департамента транспорта – министр транспорта;
- глава Департамента образования – министр образования;
- глава Департамента энергетики – министр энергетики;
- глава Департамента торговли – министр торговли;

– глава Департамента национальной безопасности – министр национальной безопасности;

– глава Департамента по делам ветеранов – министр по делам ветеранов.

Свод законов США (титул 5, гл. 3, § 301) к полномочиям главы департамента относит издание правил об управлении своим департаментом, поведении его служащих, распределении и исполнении дел, а также охране, использовании и хранении протоколов, документов и собственности департамента. Этим параграфом не закреплено право отказывать общественности в предоставлении информации о деятельности департамента или ограничивать доступ общественности к протоколам.

Высший уровень правоохранительной системы США представлен двумя федеральными департаментами (министерствами): Министерством юстиции и Министерством внутренних дел. Несмотря на то, что федеральные правоохранительные органы имеют определенную законодательством структуру, узкая специализация ведомств и служб, множество задач, которые стоят перед федеральными органами и, соответственно, расчлененность правоохранительной системы обуславливают сложную организацию государственных органов. Уникальной чертой правоохранительной системы США является ее децентрализованность<sup>10</sup>.

Политический режим в США оказывает определяющее влияние на деятельность всей правоохранительной системы страны, в том числе пенитенциарной системы как одного из ее элементов.

Министерство юстиции – департамент федерального правительства США, предназначенный для обеспечения исполнения законов и отправления правосудия. Возглавляется Генеральным прокурором и состоит из 53 подразделений (например, гражданское, уголовное, национальной безопасности, налоговое и др.), бюро (например, Федеральное бюро расследований, Федеральное бюро тюрем, Бюро табака, алкоголя, оружия и взрывчатых веществ), офисов и других (например, служба пробаки, Интерпол).

Пенитенциарная система США осуществляет свою специфическую деятельность как в системе исполнительной ветви власти, так и в структуре органов местного самоуправления. Независимо от уровня власти ее деятельность основывается на строгом соблюдении закона, подчинена цели внутренней безопасности государства и обеспечению эффективного функционирования

органов государственной власти и местного самоуправления.

Пенитенциарная система США двухуровневая, при этом между федеральными органами и структурами штатов, выполняющими аналогичные функции, отсутствует прямая вертикаль подчинения. Наем персонала осуществляется на контрактной основе. Федеральные исправительные учреждения, а также тюрьмы федерального округа Колумбия находятся в ведении Федерального бюро тюрем (Federal Bureau of Prisons – ФБТ), входящего в состав Министерства юстиции США, являющегося федеральным агентством, исполняющим наказания по приговорам федеральных судов.

ФБТ учреждено в 1930 г. в целях обеспечения передовой и гуманной политики в отношении федеральных заключенных, исполнения наказаний на высокопрофессиональном уровне, а также централизованного долгосрочного управления существовавших на тот момент 11 федеральных тюрем США. Бюро возглавляет директор, назначаемый и освобождаемый от должности Генеральным прокурором. Директор курирует подбор и расстановку персонала.

ФБТ ответственно за содержание и безопасность осужденных судами штатов, а также обвиняемых и подозреваемых, в отношении которых избрана мера пресечения – арест. Контроль и координация деятельности ФБТ осуществляется службой маршалов США (United States Marshals Service, USMS) – старейшим федеральным правоохранительным агентством Министерства юстиции США. Маршалы также осуществляют розыск лиц, сбежавших из мест лишения свободы, транспортировку федеральных заключенных, защиту федеральных свидетелей и материальных ценностей, конфискованных по решению суда<sup>11</sup>.

На договорной основе ФБТ также несет ответственность в отношении условий содержания осужденных округа Колумбия, приговоренных к заключению судами штатов и военными судами.

Отправление правосудия в США – прерогатива штатов и местных органов. Поэтому исполнение наказания в тюрьмах штатов основано прежде всего на уголовном законодательстве штатов. Все осужденные судами штатов отбывают наказания в тюрьмах штатов, которые подчиняются своему руководству и губернатору. Таким образом, правовые и организационные основы деятельности данных тюрем вырабатываются на местном уровне.

На сегодняшний день ФБТ состоит из 119 пенитенциарных учреждений, шести региональных офисов, центрального офиса (штаб-квартиры), расположенного в Вашингтоне, округа Колумбия, центра перспектив развития пенитенциарных учреждений (Designation and Sentence Computation Center), расположенного в Гранд-Прейри в Техасе, двух центров по подготовке кадрового состава и 22 реабилитационных центров (Residential Reentry Management), предоставляющих помощь в трудоустройстве, реабилитации, восстановлении утраченных связей и содействии последующему контролю и надзору за бывшими заключенными в период их адаптации на свободе<sup>12</sup>.

Офисы, находящиеся в штатах, а также центральный офис обеспечивают административный контроль и поддержку пенитенциарных учреждений и реабилитационных центров. К компетенции центра перспектив развития пенитенциарных учреждений относится выработка стратегической политики в отношении заключенных, содержащихся в федеральных тюрьмах. Для лиц, нуждающихся в медицинской помощи, существует офис медицинской помощи и транспортировки (Office of Medical Designations and Transportation). Контроль деятельности реабилитационных центров штатов и процедуры домашнего ареста осуществляется центральным офисом в Вашингтоне.

Система федеральных пенитенциарных учреждений является самой большой исправительной системой в США и ежегодно увеличивается приблизительно на 2,6%. По официальным данным ФБТ, большинство преступлений в стране совершается рецидивистами. Около 50–60 тыс. заключенных ежегодно выходят на свободу из федеральных пенитенциарных учреждений и возвращаются в общество, поэтому ресоциализация заключенных является наиболее острым вопросом.

Штат ФБТ в 2013 г. состоял из 38,6 тыс. сотрудников, бюджет финансирования – 6 млрд 919 млн долларов. США – мировой лидер по количеству лиц, отбывающих наказания в исправительных учреждениях. В настоящее время количество заключенных составляет более 218 тыс. лиц мужского и женского пола, содержащихся в федеральных и частных тюрьмах. Около 28 тыс. заключенных содержатся в 15 контрактных учреждениях под контролем Управления приватизации ФБТ (Privatization Management Branch)<sup>13</sup>.

По данным демографического еженедельника «Демоскоп Weekle», в тюрьмах США содержатся около 2 млн человек. Это больше, чем в какой-либо иной стране (на полмиллиона больше, чем в Китае, хотя население этой страны в пять раз больше, чем в США)<sup>14</sup>.

К ФБТ также относятся федеральная теремная индустрия (торговая марка «UNICOR») и национальный институт исправительных учреждений. UNICOR управляется советом директоров, а директор ФБТ является его исполнительным директором. Торговая марка «UNICOR» была создана Конгрессом США в 1934 г. Находясь в полной собственности государства, корпорация обеспечивает заключенных трудовой занятостью и предоставляет возможность получения специальностей, востребованных на рынке труда. Товары, произведенные на производственных предприятиях UNICOR, продаются государственным агентствам в национальном масштабе. Во многих исправительных учреждениях размещаются производственные предприятия данной торговой марки.

Национальный институт исправительных учреждений (National Institute of Corrections, NIC) был учрежден в 1974 г. в целях обеспечения потребности в обучении, технической помощи, оказания информационных услуг и заключения соглашений о сотрудничестве, научной поддержки государственных исправительных учреждений и местных исправительных агентств. Директор института и 16 членов его консультативного совета назначаются Генеральным прокурором, несут ответственность за избранную стратегию и финансирование института.

В последние несколько лет институт играет важную роль в движении за права заключенных. Он спонсирует исследования, конференции и учебные программы различного плана по институционализации прогрессивных правовых реформ. Например, совместно с Центром юстиции (Center Community Justice) обеспечивает обучение и техническую помощь в разработке и реализации проектов по соблюдению порядка разрешения трудовых споров заключенных. Недавно Национальный институт исправительных учреждений начал проект по подготовке специалистов по мониторингу соблюдения законности вынесенных судебных постановлений<sup>15</sup>.

В США нет и никогда не было одного федерального министерства, несущего ответственность за исполнение уголовных на-

казаний в стране. Федеральные тюрьмы и тюрьмы штатов не представляют замкнутой иерархичной системы, они независимы друг от друга. Можно сказать, что пенитенциарная система данной страны как составная часть государственной правоохранительной системы весьма специфична и детерминирована политическими, экономическими, географическими и социокультурными факторами, которые обеспечили особенности ее функционирования – между уровнями отсутствует иерархия и субординационная связь. Пенитенциарная система является силовым гарантом существующей в стране государственности и законности, так как законодательством США ей предоставлено право применения оружия, спецсредств и техники при выполнении поставленных задач.

Пенитенциарные учреждения США дифференцированы по срокам отбывания наказания на учреждения краткосрочного, долгосрочного заключения и с неопределенными сроками. Американская общественность не только видит цель деятельности тюремной системы в изоляции и строгом наказании лиц, совершивших преступления, но и

преследует более значительные, гуманные задачи, определяемые как формирование человека, полезного для общества, способного обеспечить себе достойную жизнь законными средствами<sup>16</sup>. Гуманное и доброжелательное отношение к заключенным сочетается со строгим соблюдением требований и правил их содержания, а также с ограничением в использовании их труда в законодательном и экономическом плане. Согласно действующим правилам труд заключенных, содержащихся в федеральных пенитенциарных учреждениях, не может использоваться на частных предприятиях или отдельными предпринимателями, в то же время эти ограничения не относятся к местным тюрьмам и тюрьмам штатов.

Актуальными для пенитенциарной системы США являются вопросы адаптации заключенных в тюрьме, гендерные проблемы отбывания наказания, а также расовое и этническое противостояние в пенитенциарных учреждениях. Аналогичные проблемы, кроме расовых конфликтов, имеют место и в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира. М., 1993. С. 170.

<sup>2</sup> См.: Архив Правительства США [Электронный ресурс]. URL: <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution.html>

<sup>3</sup> См.: Конституционное право зарубежных стран / Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 2004.

<sup>4</sup> См.: Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира.

<sup>5</sup> The Living US Constitution. Story. Leading Supreme Court Decisions. Presented with Historical Notes by S.K. Padovef. N-Y., 1983. P. 139.

<sup>6</sup> См.: Боботов С.В., Жигачев И.Ю. Введение в правовую систему США. М., 1997.

<sup>7</sup> См.: URL: <http://www.beta.congress.gov/about>; <http://www.senate.gov>; <http://www.house.gov>

<sup>8</sup> См.: Кабинет Президента США Барака Обамы. Официальный сайт Белого Дома [Электронный ресурс]. URL: <http://www.whitehouse.gov>.

<sup>9</sup> См.: URL: <http://www.justice.gov>; Энциклопедия юриста [Электронный ресурс]. URL: <http://eyu.sci-lib.com/article/0000382.html>

<sup>10</sup> См.: Быков А.В., Кикоть-Глухоедова Т.В. Система обеспечения внутренней безопасности США: конституционно-правовой аспект деятельности: Моногр. М., 2012.

<sup>11</sup> См.: URL: [http://www.bop.gov/resources/pdfs/legal\\_guide.pdf](http://www.bop.gov/resources/pdfs/legal_guide.pdf)

<sup>12</sup> См.: Там же.

<sup>13</sup> См.: Там же.

<sup>14</sup> См.: Пелаэс В. Тюремная индустрия в США: большой бизнес или новая форма рабства? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2009/036/analit04.php>

<sup>15</sup> См.: Официальный сайт Министерства юстиции США [Электронный ресурс]. URL: <http://www.justice.gov/agencies/>

<sup>16</sup> См.: Бояринев В.Г. и др. Исполнение наказаний в зарубежных тюрьмах. М., 2013.

<sup>1</sup> Sm.: Reshetnikov F.M. Pravovye sistemy stran mira. M., 1993. S. 170.

<sup>2</sup> Sm.: Arhiv Pravitel'stva SSHA [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution.html>

<sup>3</sup> Sm.: Konstitucionnoe pravo zarubezhnyh stran / Pod red. M.V. Baglaja, Ju.I. Lejbo, L.M. Jentina. M., 2004.

<sup>4</sup> Sm.: Reshetnikov F.M. Pravovye sistemy stran mira.

<sup>5</sup> The Living US Constitution. Story. Leading Supreme Court Decisions. Presented with Historical Notes by S.K. Padovef. N-Y., 1983. P. 139.

<sup>6</sup> Sm.: Bobotov S.V., Zhigachev I.Ju. Vvedenie v pravovuju sistemu SSHA. M., 1997.

<sup>7</sup> Sm.: URL: <http://www.beta.congress.gov/about>; <http://www.senate.gov>; <http://www.house.gov>

<sup>8</sup> Sm.: Kabinet Prezidenta SSHA Baraka Obamy. Oficial'nyj sajt Belogo Doma [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.whitehouse.gov>.

<sup>9</sup> Sm.: URL: <http://www.justice.gov>; Jenciklopedija jurista [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://eyu.sci-lib.com/article/0000382.html>

<sup>10</sup> Sm.: Bykov A.V., Kikot'-Gluhoedova T.V. Sistema obespechenija vnutrennej bezopasnosti SSHA: konstitucionno-pravovoj aspekt dejatel'nosti: Monogr. M., 2012.

<sup>11</sup> Sm.: URL: [http://www.bop.gov/resources/pdfs/legal\\_guide.pdf](http://www.bop.gov/resources/pdfs/legal_guide.pdf)

<sup>12</sup> Sm.: Tam zhe.

<sup>13</sup> Sm.: Tam zhe.

<sup>14</sup> Sm.: Pelajes V. Tjurennaia industrija v SSHA: bol'shoj biznes ili novaja forma rabstva? [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2009/036/analit04.php>

<sup>15</sup> Sm.: Oficial'nyj sajt Ministerstva justicii SSHA [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.justice.gov/agencies/>

<sup>16</sup> Sm.: Bojarinev V.G. i dr. Ispolnenie nakazaniy v zarubezhnyh tjur'mah. M., 2013.