



В.В. Казаченок

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПЕНИТЕНЦИАРНЫХ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ
В СИСТЕМЕ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASES OF ACTIVITY
OF PENITENTIARY BODIES AND ESTABLISHMENTS
IN THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS
OF THE RUSSIAN EMPIRE**

Введение: статья посвящена рассмотрению проблем организации деятельности пенитенциарной системы Российской империи и ее правового обеспечения в период нахождения системы в ведении Министерства внутренних дел.

Материалы и методы: основу исследования составили нормативные правовые акты Российского государства и подзаконные акты Министерства внутренних дел и Министерства юстиции Российской империи, материалы периодической печати и архивные документы, касающиеся деятельности местных пенитенциарных учреждений.

В ходе работы над статьей применялись диалектический, сравнительно-исторический и формально-юридический методы.

Результаты исследования: в статье рассматривается деятельность российского государства по преобразованию тюремной системы, особое внимание уделяется созданию Главного тюремного управления как структурного подразделения Министерства внутренних дел, являющегося высшей контролирующей и распорядительной инстанцией, осуществлявшей непосредственное руководство местами лишения свободы. Рассмотрены основные тенденции развития пенитенциарного законодательства в XIX в.

Обсуждение и заключения: автор отмечает, что в последней четверти XIX в. удалось создать централизованную структуру управления пенитенциарной системой, которую возглавило Главное тюремное управление. При этом передача пенитенциарной системы в 1895 г. из Министерства внутренних дел в ведение Министерства юстиции оценивается неоднозначно.

Ключевые слова: Министерство внутренних дел, Главное тюремное управление, пенитенциарные органы и учреждения, тюрьмы, губернские тюремные инспекции, пенитенциарная реформа, Российская империя

Для цитирования: Казаченок В.В. Организационно-правовые основы деятельности пенитенциарных органов и учреждений в системе Министерства внутренних дел Российской империи // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2018. Т. 9, № 1. С. 12-17. DOI:10.24420/KUI.2018.31.11103

Introduction: the article is focused on the consideration of the basis of the penal enforcement legislation of the XIX century of the organization of the penitentiary system of the Russian Empire during its stay under the jurisdiction of the Ministry of Internal Affairs.

Materials and Methods: the study was based on normative legal acts of the pre-revolutionary period, periodicals and documents of the national archive of the Republic of Tatarstan. The article applies the dialectical method of cognition, comparative historical and formal legal methods.

Results: the article deals with the activity on transformation of the prison system. Special attention is paid to the creation of the Main Prison Administration as a structural unit of the Ministry of Internal Affairs, which is the supreme controlling and administrative authority that directly managed the places of deprivation of liberty. Tendencies of improving the penitentiary legislation in the nineteenth century were considered.

Discussion and Conclusions: the author notes that a centralized prison management structure was established in the last quarter of the nineteenth century, headed by the General Prison Administration. The transfer of the penitentiary system in 1895 from the Ministry of Interior to the Ministry of Justice remains a controversial issue.

Key words: Ministry of Interior, Central prison Department, prison authorities and institutions, prisons, the provincial prison inspection, prison reform, Russian Empire

For citation: Kazachenok V.V. Organizational and legal bases of activity of penitentiary bodies and establishments in the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire // Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA of Russia. 2018. V.9, №1. P. 12-17. DOI:10.24420/KUI.2018.31.11103

Введение

К ведению Министерства внутренних дел, созданного в 1802 г, относилось и содержание тюрем. [1, с. 49] Вообще управление тюрьмами в России в первой половине XIX в. было сосредоточено в разных ведомствах. Третье отделение императорской канцелярии заведовало политическими тюрьмами, монастырские тюрьмы находились в ведении Святейшего правительствующего Синода, Департамент полиции исполнительной Министерства внутренних дел заведовал общеуголовными тюрьмами. Главное управление путей сообщения и публичных зданий осуществляло общее управление исправительными арестантскими ротами. Смирительные и рабочие дома, находящиеся под попечением Приказа общественного призрения, были в ведении Департамента хозяйственной полиции.

Порядок и организация тюремной деятельности везде были разными: разрешенное в одной тюрьме запрещалось в другой; в одной тюрьме заключенные получали пищу в достатке, в другой – почти голодали; в одной проступок против тюремных правил карался выговором, в другой влек за собой телесное наказание. Повсюду царил беспорядок и произвол, проявлялся недостаток общих правил. Более того, смотрители тюремных замков за немногими исключениями были мало знакомы со своими обязанностями, при этом еще и выполняли их недостаточно усердно.

Преобразование тюремной системы в России являлось одной из главных задач Министерства внутренних дел, поэтому усилия его были направлены как на улучшение системы мест заключения, так и на рациональную организацию системы тюремного надзора и быта заключенных. Основными задачами реформирования тюремной системы были создание единой системы управления местами лишения свободы, улучшение контроля над пенитенциарными учреждениями.

Результаты исследования

Реформированием органов тюремного управления занималась созданная в 1877 г. Комиссия по тюремным преобразованиям из членов Государственного совета под председательством статс-секретаря К.К. Грота. Комиссией были разработаны законопроекты по преобразованию тюремной ча-

сти и пересмотрено частично (2 гл.) Уложение о наказаниях [2, с. 45.]. В итоге 27 февраля 1879 г. в составе Министерства внутренних дел было создано Главное тюремное управление (далее – ГТУ), задача которого состояла в упорядочивании пенитенциарной системы, приведении в порядок тюремных учреждений, обеспечении сносных условий содержания заключенных и исполнения наказания.

11 декабря 1879 г. был принят закон¹, возложивший на ГТУ разработку программы строительства и реконструкции тюремных зданий, а также указывавший на необходимость введения одиночной системы содержания заключенных в тюрьмах.

Структурно ГТУ состояло из пятнадцати делопроизводств, где работали 56 чиновников и немногим меньше служащих. Функции руководства и контроля за деятельностью губернских и уездных мест заключения исполняли тюремные отделения.

К концу 1879 г. в ведении ГТУ находились около 700 тюремных учреждений, в том числе 84 губернских и 510 уездных тюремных замков, 32 дополнительных тюремных помещения, 33 исправительные тюрьмы и исправительные арестантские отделения, 11 смирительно-рабочих и 2 исправительных дома, 4 следственных и 12 пересыльных тюрем [3, с. 301].

На основании циркуляра МВД от 17 сентября 1879 г. № 117 полицмейстер и уездные исправники обязывались ежедневно осматривать тюремные замки и осуществлять контроль за выполнением начальниками тюрем возложенных на них обязанностей². Более того, циркуляром ГТУ от 29 ноября 1889 г. № 25 в тюремных учреждениях были введены особые книги для записи в них замечаний, отмеченных при посещении тюрем³.

В конце XIX века в связи с изменением условий развития общества ликвидируются долговые тюрьмы, смирительные и рабочие дома, арестантские роты. Но общее число тюрем не только не уменьшилось, а резко возросло. В этот период в Российской империи было построено много новых тюрем. Так, с 1886 по 1902 гг. вновь введено 56 крупных тюрем, приобретено под тюрьмы 19 частных и преобразовано 28 зданий. Кроме того, построены 6 тюрем по системе одиночного заключения [4, с. 64]. Преобладающим видом мест лишения свобо-

¹ Об основных положениях, имеющих служить руководством при преобразовании тюремной части и пересмотре Уложения о наказаниях // Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗРИ). Собр 2. Т. 54. № 60268.

² Национальный архив Республики Татарстан (далее – НА РТ). Ф. 522. Оп. 1. Д. 162. Л. 3.

³ НА РТ. Ф. 2 Оп. 12. Д. 1415. Л. 19.

ды в пореформенной России стали губернские и уездные тюрьмы. Уездные тюрьмы создавались на 2-3 уезда с количеством мест на 20-70 человек, а губернские – на 150-200 человек. К началу XX в. ГТУ распоряжалось 895 тюрьмами, из них 718 – общего устройства, в которых содержалось чуть более 90 тысяч заключенных¹. С ликвидацией Третьего отделения в ведение Министерства внутренних дел попали политические тюрьмы (Петропавловская и Шлиссельбургские крепости).

Для улучшения организации тюремной службы и изменения порядка устройства управления и надзора в тюрьмах 15 июня 1887 г. Александр III вводит Особые правила об устройстве управления отдельными местами заключения гражданского ведомства и тюремной стражи. Согласно Правилам в местах лишения свободы к органам управления на низовом уровне были отнесены начальники тюрем (заменившие смотрителей) и их помощники; тюремная стража, состоящая из старших и младших надзирателей; тюремные священники, дьяконы и псаломщики; врачи и фельдшеры. Основная же роль в управлении отводилась начальникам тюрем.

Замещение должностей начальников тюрем и их помощников высших классов теперь осуществлялось распоряжением министра внутренних дел на основании ходатайства ГТУ, а должностей до VI класса – губернаторами. Назначение и увольнение тюремных надзирателей перешло к компетенции начальников тюрем, тогда как раньше оно осуществлялось комитетами и отделениями Общества попечительного о тюрьмах. Также изменился порядок привлечения к судебной ответственности: должностные лица высших классов привлекались по постановлениям министра внутренних дел, а чиновники до VI класса – по постановлениям губернских правлений. Тюремные же надзиратели представлялись суду по постановлениям полицейских управлений.

В целях совершенствования управления системой пенитенциарных органов и учреждений создается Совет по тюремным делам, в состав которого вводились царским указом высокопоставленные лица из различных ведомств. В ведении Совета находились такие вопросы, как пересылка арестантов, устройство тюрем, утверждение смет доходов и расходов, исправление заключенных, обобщение отчетности и др.

На местах учреждаются губернские тюремные инспекции. Первые инспекции создаются 21 марта 1890 г. в Виленской, Киевской, Пермской, Саратовской и Харьковской губерниях². В последующие

годы рост инспекций не прекращался. Так, до 1907 г. общее их количество в российском государстве составляло 24, а с 1909 по 1912 гг. было открыто еще 29 инспекций³.

К 1913 г. в империи работало 56 тюремных инспекций [5, с. 133], которые стали контролирующими органами над местными пенитенциарными учреждениями, издавая ведомственные правовые акты, имевшие свое действие на определенной территории. Кроме этого, тюремные инспекции были своего рода регуляторами в деятельности пенитенциарных учреждений на местном уровне, разъяснявшими положения основных правовых актов об исполнении наказания в виде лишения свободы.

Губернские тюремные инспекции работали под руководством губернатора и находились в составе губернского правления. Губернский инспектор являлся членом общего присутствия данного правления. В его обязанности входило собирание сведений о порядке исполнения наказания в тюремных учреждениях, проведение ревизий хозяйственной деятельности в тюрьмах, прием заявлений от тюремной администрации, проверка делопроизводства, а также законности содержания арестантов в учреждении.

Основные функции тюремного инспектора в губерниях заключались в контроле и надзоре за местными карательными учреждениями и воспитательно-исправительными заведениями для несовершеннолетних; в наблюдении за исполнением правил, установленных законом о размещении арестантов и о способе их содержания; ходатайстве перед ГТУ о нуждах местных тюремных учреждений, а также в организации работы по предупреждению побегов из тюрем, сохранению жизни надзирательного состава и др. Губернский инспектор должен был следить, чтобы соблюдались все правила относительно отчетности по арестантским работам. По сути, он являлся руководителем местной тюремной администрации. Ему подчинялась вся администрация тюрьмы, включая начальника. Должностные лица обязаны были оказывать ему уважение и точно исполнять его приказания. В отношении них он имел дисциплинарную власть: согласно ст. 69 Уложения о наказаниях за упущения по службе он мог делать им словесно или письменно замечания или выговоры без внесения в послужной список [6, с. 256-257].

Нередко начальники мест заключения встречались с трудностями при разрешении вопросов о приеме и освобождении лиц, доставляемых для содержания под стражей, не находя в действующих

¹ Отчет Главного тюремного управления за 1900 год. СПб., 1902. С. 12.

² ПСЗРИ. Собр 1. Т. 9. № 6653; Т. 10. № 7844; Т. 14. № 10597, 10568, Т. 16. № 11742, 11757.

³ Обзор преобразований по тюремной части при новых законодательных установлениях (1906-1912). СПб., 1913. С. 118.

распоряжениях точных указаний. Для восполнения этого пробела ГТУ разработало Правила об условиях и порядке приема и освобождения арестантов¹, дополненные Циркуляром департамента полиции МВД от 22 декабря 1906 г.²

Последним шагом на пути реформирования тюремной системы России в XIX в. стала передача ее в ведение Министерства юстиции в 1895 г. Однако в обществе этот шаг был расценен неоднозначно, в основном негативно, в том числе и со стороны видных юристов [7, с. 22-23]. Фактически ГТУ стало бесконтрольным. Жаловаться на инспекцию можно было только прокурору, а он был сослуживцем по ведомству и часто кандидатом в тюремные инспекторы [8, с. 53].

На основании Указа от 13 декабря 1895 г. из ведения установлений Министерства внутренних дел было исключено три разряда дел: по заведыванию тюремными учреждениями гражданского ведомства, по заведыванию пересылкой арестантов и по исполнению судебных приговоров о наказаниях лишением свободы. Соответственно, круг деятельности губернского тюремного управления расширился [9, с. 28-29].

Главным начальствующим лицом всех мест заключения становился министр юстиции, а непосредственное заведывание ими по всей империи вверялось начальнику ГТУ, местное – губернаторам. Заведывание каторжными тюрьмами возлагалось на местных губернаторов, которым были предоставлены те же права, что и в Европейской России, а кроме этого, еще права и обязанности бывших экспедиций о ссыльных [10, с. 136].

Таким образом, уголовно-исполнительная политика России в XIX в. была направлена на совершенствование деятельности пенитенциарной системы. В то же время в управлении пенитенциарными органами и учреждениями отсутствовали система и централизация и, соответственно, эффективный контроль за их деятельностью.

Видя серьезные недостатки в управлении пенитенциарной системой, правительство пришло к мнению о необходимости осуществления тюремной реформы. В ходе ее проведения в конце XIX в. была создана централизованная структура управления пенитенциарной системой, во главе которой поставлено Главное тюремное управление. Реформирование пенитенциарной системы в последние предреволюционные десятилетия приблизило ее к передовым странам мира [11, с. 36].

Преобладающим видом мест лишения свободы в пореформенной России были губернские

и уездные тюрьмы. Управление деятельностью пенитенциарных органов и учреждений в регионах Российской империи осуществлялось на централизованном общегосударственном и региональном (местном) уровнях. Связующим звеном между ГТУ и пенитенциарными учреждениями на местах стали тюремные инспекции, осуществляющие контрольные и надзорные функции. Это были отдельные административные органы, через которые можно было контролировать процесс тюремной реформы на местах. Во главе их стояли губернские тюремные инспекторы, статус которых был достаточно высок.

Правовое регулирование деятельности пенитенциарных органов и учреждений осуществлялось уголовно-исполнительным законодательством Российской империи и отражало общие тенденции и закономерности развития государства. На основании этого законодательства Министерство внутренних дел и ГТУ издавали циркуляры – ведомственные правовые акты, являвшиеся директивными распоряжениями, содержащими определенные предписания подчиняющимся органам. В свою очередь, губернские тюремные инспекции и губернские тюремные комитеты издавали циркуляры по разъяснению и уточнению норм, регламентирующих деятельность пенитенциарной системы, а также для урегулирования организационных вопросов непосредственно в деятельности пенитенциарных органов и учреждений губернии.

Обсуждение и заключения

Итак, одной из многочисленных функций созданного в 1802 г. Министерства внутренних дел являлось содержание тюрем. Однако в начале XIX в. места лишения свободы еще не представляли собой системы, что связано как с общим направлением развития правового регулирования пенитенциарной сферы, так и с отсутствием в российском уголовном праве норм, регулирующих исполнение наказания в виде лишения свободы.

В результате проведения ряда организационно-правовых мероприятий в конце XIX в. была сформирована единая концепция исполнения уголовных наказаний, соответствовавшая общему направлению правительственной политики, а также создана централизованная структура управления пенитенциарной системой во главе с Главным тюремным управлением.

Для улучшения тюремной системы были приняты следующие меры: усиление централизации управления местами заключения, учреждение

¹ НА РТ. Ф. 2. Оп. 12. Д. 1631. Л. 30-38.

² НА РТ. Ф. 2. Оп. 12. Д. 1631. Л. 7-8.

особых конвойных команд и тюремной стражи гражданского ведомства, снабжение заключенных одеждой, упорядочение труда заключенных, преобразование конвойной стражи. Для исключения чрезмерного скопления заключенных в центральных тюрьмах было значительно ускорено передвижение партий. Разрабатывались новые маршруты и расписания для следования ссыльных команд. Таким образом, Министерство внутренних дел, осу-

ществив реформу тюремного дела, сумело создать рациональные основы пенитенциарной системы.

Завершающим этапом реформирования пенитенциарной системы Российской империи в XIX в. стала передача ее в 1895 г. из Министерства внутренних дел в ведение Министерства юстиции. Однако такие изменения влекли за собой и негативные последствия, поскольку ГТУ становилось практически бесконтрольным.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Фастов А.Г., Пантелеев Е.В., Бойко Д.В. История органов внутренних дел : учеб. пособие. Волгоград: ВА МВД России, 2016. 220 с.
2. Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801-1917 гг. Т. 1: Высшие государственные учреждения. СПб.: Наука, 1998. 302 с.
3. Лучинский Н.Ф. Краткий очерк деятельности Главного тюремного управления за первые XXXV лет его существования (1879-1914 гг.) // Тюремный вестник. 1914. № 2.
4. Гибов В.В., Смирнов Л.Б. Пенитенциарные учреждения в системе МВД Российской империи // МВД России – 200 лет: история и перспективы развития: тезисы докладов и выступлений на юбилейной научно-практической конференции. СПб.: Фонд поддержки науки и образования в области правоохранительной деятельности «Университет», 2002. С. 61-64.
5. Органы и войска МВД России: краткий исторический очерк. М.: Объед. ред. МВД России, 1996. 464 с.
6. Познышев С.В. Очерки тюремоведения. 2-е изд., испр. и доп. М., 1915. 296 с.
7. Зубков А.И., Калинин Ю.И., Сысоев В.Д. Пенитенциарные учреждения в системе Министерства юстиции России. История и современность / под ред. С.В. Степашина, П.В. Крашенинникова. М.: Норма, 1998. 176 с.
8. Алексеев В.И. Организационно-правовые основы образования и деятельности главного тюремного управления // История государства и права. 2003. № 4.
9. Алексеев В.И. Организационно-правовые основы образования и деятельности губернской тюремной инспекции // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2004. № 2.
10. Таганцев Н.С. Русское уголовное право: лекции. Часть общая: в 2 т. Т. 2. М.: Наука, 1994. 393 с.
11. Фролова О.В. Образование Главного тюремного управления в дореволюционной России // Русское общество и тюремная реформа 18-21 вв. История и современность: материалы межведомственной научно-практической конференции 28 апреля 2004 г. СПб.: СПб ИПК УИС МЮ РФ, 2004.

REFERENCES

1. Fastov A.G., Panteleev E.V., Bojko D.V. Istoriya organov vnutrennih del : ucheb. posobie. Volgograd: VA MVD Rossii, 2016. 220 s.
2. Vysshie i central'nye gosudarstvennyye uchrezhdeniya Rossii. 1801-1917 gg. T. 1: Vysshie gosudarstvennyye uchrezhdeniya. SPb.: Nauka, 1998. 302 s.
3. Luchinskij N.F. Kratkij ocherk deyatel'nosti Glavnogo tyuremnogo upravleniya za pervye XXXV let ego sushchestvovaniya (1879-1914 gg.) // Tyuremnyj vestnik. 1914. № 2.
4. Gibov V.V., Smirnov L.B. Penitenciarnye uchrezhdeniya v sisteme MVD Rossijskoj Imperii // MVD Rossii – 200 let: istoriya i perspektivy razvitiya: tezisy dokladov i vystuplenij na yubilejnoj nauchno-prakticheskoj konferencii. SPb.: Fond podderzhki nauki i obrazovaniya v oblasti pravoohranitel'noj deyatel'nosti «Universitet», 2002. S. 61-64.
5. Organy i vojska MVD Rossii: kratkij istoricheskij ocherk. M.: Ob"ed. red. MVD Rossii, 1996. 464 s.
6. Poznyshev S.V. Ocherki tyur'movedeniya. 2-e izd., ispr. i dop. M., 1915. 296 s.
7. Zubkov A.I., Kalinin YU.I., Sysoev V.D. Penitenciarnye uchrezhdeniya v sisteme Ministerstva yusticii Rossii. Istoriya i sovremennost' / pod red. S.V. Stepashina, P.V. Krasheninnikova. M.: NORMA, 1998. 176 s.
8. Alekseev V.I. Organizacionno-pravovye osnovy obrazovaniya i deyatel'nosti glavnogo tyuremnogo upravleniya // Istoriya gosudarstva i prava. 2003. № 4.
9. Alekseev V.I. Organizacionno-pravovye osnovy obrazovaniya i deyatel'nosti gubernskoj tyuremnoj inspekcii // Ugolovno-ispolnitel'naya sistema: pravo, ehkonomika, upravlenie. 2004. № 2.

10. Tagancev N.S. Russkoe ugovolnoe pravo: lektsii. CHast' obshchaya: v 2 t. T. 2. M.: Nauka, 1994. 393 s.
11. Frolova O.V. Obrazovanie Glavnogo tyuremnogo upravleniya v dorevolucionnoy Rossii // Russkoe obshchestvo i tyuremnaya reforma 18-21 vv. Istoriya i sovremennost': materialy mezhdedomstvennoj nauchno-prakticheskoy konferentsii 28 aprelya 2004 g. SPb.: SPB IPK UIS MYU RF, 2004.



Об авторе: Казаченок Виктория Владимировна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права, административной деятельности и управления органов внутренних дел Казанского юридического института МВД России

e-mail: kazachenokv@mail.ru

© Казаченок В.В., 2018

Статья получена: 06.03.2018. Статья принята к публикации: 15.03.2018.

Статья опубликована онлайн: 20.03.2018.

About the author: Kazachenok Victoriya V., Candidate of Jurisprudence (research doctorate), Senior Lecturer at the Department of Administrative Law, Administrative Activities and Management of the Internal Affairs Bodies of the Kazan Law Institute of MIA of Russia

e-mail: kazachenokv@mail.ru

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The author has read and approved the final manuscript.

НОВЫЕ ИЗДАНИЯ КАЗАНСКОГО ЮРИДИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА МВД РОССИИ



Артюшина О.В.

Общая часть уголовного права: вопросы и ответы: учебное пособие. – Казань: КЮИ МВД России, 2017. – 128 с.

ISBN 978-5-906977-19-9

В учебном пособии раскрываются вопросы, выносимые на зачет и экзамен по учебной дисциплине «Уголовное право» по специальностям 40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности и 40.05.02 Правоохранительная деятельность; квалификация (степень) выпускника – «юрист». Теоретическая и практическая значимость работы состоит в лаконичном изложении ключевых вопросов применения норм Общей части УК РФ.

Предназначено для курсантов и слушателей МВД России, обучающихся по специальностям 40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности и 40.05.02 Правоохранительная деятельность.