

## ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА И ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПЕНИТЕНЦИАРНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

**Бондаренко** аспирант, Таганрогский институт управления и экономики  
**Инна** (347949, Россия, г. Таганрог, ул. Петровская, 45).  
**Александровна** E-mail: innuchi@mail.ru

### Аннотация

*Объектом исследования в данной статье являются общественные отношения, формировавшиеся в процессе историко-правового развития пенитенциарной системы Российского государства в досоветский период, а предметом – история развития пенитенциарных учреждений, а также история становления государственного и общественного контроля за их деятельностью. В статье анализируются историко-правовой аспект развития государственного (ведомственного) надзора и общественного контроля за деятельностью пенитенциарной системы, а также формулируются предложения, направленные на их совершенствование. Основное внимание уделяется периоду Российской империи XVIII – начала XIX вв., реформам Петра I, Екатерины II и их преобразованиям в области государства и права.*

**Ключевые слова:** *дореволюционная Россия, государственный надзор, общественный контроль, пенитенциарная система, права и свободы человека, лица, заключённые под стражу, организация надзора и контроля, органы государственной власти, попечительства о тюрьмах, места лишения свободы, историко-правовой анализ, меры и предложения.*

В современной России продолжается череда реформ, в том числе проводится модернизация органов юстиции, которая безусловно затрагивает отечественную пенитенциарную систему. Указанные изменения происходят под влиянием самых различных факторов: политических, экономических, социальных и духовных [1, с. 148, 2, с. 198]. Однако на пути к идеальной форме организации деятельности этой системы есть резерв для её улучшения, в связи с чем представляется целесообразным обращение к историко-правовому опыту дореволюционной России, когда государственные институты, в задачи которых входило ограничение прав и свобод человека, активно создавались и развивались, учитывая особенности общественного (сословного) развития страны.

Необходимость развития «общего контрольного (наблюдательного) начала» за деятельностью пенитенциарных учреждений возникла ещё с момента становления тюремного заключения в качестве самостоятельного института исправления преступников. Особенно интересен в этом отношении период XVIII-XIX вв., когда происходили становление и развитие абсолютистского государства и права. Именно в этот период зародились такие виды пенитенциарного наблюдения как государственный надзор и общественный контроль.

Так, уже в первые годы «Петровских реформ» особенно остро ощущалась необходимость введения новой системы организации публичной власти, строившейся на размежевании административных, судебных и контрольных функций. Одним из указов императора был создан фискалитет, на базе которого в последующем в 1722 году были

учреждены специальные должности (генерал-прокурор и обер-прокурор) при Сенате и в коллегиях, в служебные обязанности которых входил, в том числе, тюремный надзор<sup>1</sup>. Также контроль на местах за всеми тюрьмами охватывал полномочия губернаторов и вице-губернаторов, некоторые подразделения полиции<sup>2</sup>. Таким образом, государственный надзор за пенитенциарными учреждениями в те годы был представлен ведомственным и прокурорским надзором и заключался в осуществлении публичного «присмотра», за правильным применением указов и законов, регламентирующих деятельность всех мест лишения свободы.

Не менее важным этапом в становлении и развитии тюремного контроля стало создание в 1819 г. в Санкт-Петербурге «Общества попечительного о тюрьмах»<sup>3</sup>. Прообразом для создания данного органа в России выступило «Лондонское попечительное общество о тюрьмах», представитель которого Вальтер Веннинг в июле 1819 г. направил в адрес императора Александра I письмо, содержащее замечания по порядку содержания тюрем Российской империи и предложения по его совершенствованию, исходя из европейского опыта.

Несмотря на то, что как показывает практика изучения памятников права «имперского периода» понятие «государственный надзор» появилось почти на 100 лет раньше, чем «общественный контроль», однако именно с созданием в России попечительств о тюрьмах, носивших общественный характер, очевидно, повысилась эффективность работы и государственных органов на направлении пенитенциарного надзора. Так, несмотря на появление некоторого государственного интереса к работе пенитенциарных учреждений, определённое нормативное регулирование тюремного заключения, в целом система тюремного управления и контроля с момента начала организации государственного надзора и до середины XIX века в основном не претерпевает каких-либо фундаментальных изменений, выступая составной частью общей полиции.

Однако в XIX столетии сложились условия для повышения эффективности государственного надзора за пенитенциарными учреждениями, особенно такая тенденция наблюдалась с созданием «Общества попечительного о тюрьмах» и утверждением императором мнения Государственного Совета от 07.03.1866 «О некоторых изменениях и дополнениях в законах о правах и обязанностях лиц прокурорского надзора», согласно ст. 12 которого губернские прокуроры были включены в состав всех без исключения губернских комитетов «Общества попечительного о тюрьмах»<sup>4</sup>. Кроме того, особое внимание государством в тот период стало уделяться материальному обеспечению тюрем, созданию в тюрьмах надлежащих бытовых условий для жизни лиц, находящихся под стражей, и организации их питания. Отдельное внимание уделялось законности привлечения осужденных к исправительному труду, а также порядку проведения их допросов [3, с. 57]. К исходу XIX в. государственный контроль за пенитенциарной сферой на местах особенно укрепился в связи с созданием в ряде губерний «тюремных инспекций», не имеющих аналогов в Европе<sup>5</sup>.

Как уже указывалось ранее, государственный надзор в Российской империи в дореволюционный период осуществлялся в неукоснительном взаимодействии

---

<sup>1</sup> ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 6. № 3877.

<sup>2</sup> ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 13. № 11109.

<sup>3</sup> ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 16. № 27895.

<sup>4</sup> ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 41. № 43077.

<sup>5</sup> ПСЗРИ. Собр. 3. Т. 10. № 6653.

с «Обществом попечительном о тюрьмах», к компетенции которого относились постоянный надзор и забота о содержании заключённых. Основным прикладным выражением общественного контроля стало исправление лиц, содержащихся в местах заключения, и улучшение их морального и физического состояния [4, с. 18].

«Обществу попечительства о тюрьмах» в те годы предписывалось ежемесячно анализировать информацию о нравственном состоянии заключённых под стражу, внутреннем управлении в тюрьмах или «домах содержания заключённых», расходах и приходах денежных средств с обязательным указанием, откуда они получены и на что потрачены, кроме того, его члены имели право посещать и опекать заключённых [5, с. 36]. Попечительство о тюрьмах согласно указанию императора вверялось «Министерству духовных дел и народного просвещения» и в отличие от государственного надзора, соответствующие функции носили сугубо общественный характер без привязки к властным структурам того времени [6, с. 41].

Кардинально изменился формат общественного контроля с подписанием Николаем I Устава «Общества попечительного о тюрьмах»<sup>1</sup>. Это заключалось в том, что с одной стороны представители Общества были наделены дополнительными административно-хозяйственными полномочиями, а с другой стороны эти органы стали излишне бюрократизированы, преобразованы в зависимые от государственной власти организации, что частично нивелировало изначальную идею создания «Общества попечительного о тюрьмах», как элемента «народной власти». Об этом свидетельствует и исключение попечительного общества из ведомства «Министерства духовных дел и народного просвещения» и переподчинение его Министерству внутренних дел, а с 1895 года Министерству юстиции.

Однако во всех нормативных правовых актах того времени указывается на то, что данный контролирующий орган расположен под «особым покровительством Его Императорского Величества», то есть его деятельность находилась под личным контролем главы государства<sup>2</sup>. Между тем, местные подразделения «Общества попечительного о тюрьмах» стали первым организационным опытом по созданию условий для обеспечения общественного контроля за системой исполнения наказаний в России, благодаря функционированию которой пенитенциарная система того периода была «открыта для общества», а возникающие проблемы в её функционировании обсуждались совместно с представителями сословий (народа).

Другой формой общественного контроля за работой пенитенциарных учреждений Российской империи являлись общественные наблюдательные комиссии за местами заключения, созданные в 1884 г., и действовавшие исключительно в Петербурге, Царском Селе и Москве. Указанные комиссии, в отличие от попечительных обществ, не участвовали в управлении курируемыми им тюрьмами, а надзирали за всеми сторонами управления и хозяйства мест лишения свободы, однако свою работу им предписывалось строить в тесном взаимодействии с комитетами и отделениями «Общества попечительного о тюрьмах». Дополнительное введение данного надзирающего органа исключительно в столичных регионах России было необходимым шагом для повышения эффективности работы пенитенциарных учреждений с учётом особого государственного значения названных населённых пунктов.

<sup>1</sup> ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 26. № 25725.

<sup>2</sup> ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 30. № 29614.

Между тем, на фоне начавшейся гуманизации пенитенциарной системы в конце XIX – начале XX века в Российской империи был практически сформирован публичный контроль сферы исполнения уголовных наказаний, работавший в комплексе, но в то же время состоявший из двух основных видов: государственного и общественного.

Однако с приходом советской власти сложившаяся практика эффективного взаимодействия двух разновидностей «тюремного присмотра» ликвидирована в связи с упразднением в 1917 г. органов прокуратуры, а также министерств и ведомств, занимавшихся вопросами тюремного наблюдения на местах, и принятием постановления Народного комиссариата юстиции РСФСР от 23.07.1918 «О лишении свободы как мере наказания и о порядке отбывания такового (временная инструкция)», согласно которому все институты и формы общественного контроля также прекратили свою работу.

Дальнейший историко-правовой анализ показывает, что «советским законодателем» в 1922 г. было принято решение о частичном возрождении государственного надзора за пенитенциарными учреждениями за счёт повторного создания органов прокуратуры на принципах, в целом заложенных ещё в Российской империи. Позднее постепенно воссозданы и иные государственные учреждения и ведомства, в полномочия которых входил надзор за соблюдением законов в местах лишения свободы. В то же время общественный контроль, существовавший во время царской России как эффективный инструмент гуманизации пенитенциарной системы, так и не получил воссоздания и развития ни в советский период ни в настоящее время. В связи с этим в современной России адаптирована и функционирует как раз не получившая повсеместного развития до революции форма общественного контроля – общественная наблюдательная комиссия по защите прав человека в местах принудительного содержания, к компетенции которой, в том числе, отнесены рассмотрение жалоб заключённых, посещение следственных изоляторов и исправительных колоний с целью выработки конкретных решений, которые однако носят лишь рекомендательный характер.

Таким образом, в современной пенитенциарной системе роль общественного контроля, вероятно, минимизирована, в связи с чем очень актуальным и необходимым видится возрождение в Российской Федерации института «Общества попечительного о тюрьмах». Ведь законодатель дореволюционного периода понимал необходимость непосредственного участия представителей народа в судьбе приговорённых к лишению свободы, на что и делался акцент в нормативных правовых актах того периода. Граждане в условиях заключения могут оказаться без должной психологической поддержки со стороны общества.

Кроме того, исторически сложившаяся в дореволюционный период организация работы органов государственной власти во взаимодействии с «Обществом попечительном о тюрьмах», представляется наиболее эффективной моделью работы, при которой значительное внимание уделялось обеспечению порядка содержания осужденных к лишению свободы и соблюдению их прав. В современное время правоохранительная функция государства также тесно увязана с социальной [7, с. 4].

Помимо этого, при изучении нормативной правовой базы в настоящее время регулирующей «тюремный присмотр», как отдельной контрольной меры, обращает на себя внимание тот факт, что государственному надзору посвящён значительный массив законодательных актов, а общественный контроль законодатель вероятно, пока недооценивает. Поэтому, представляется, что особое внимание следует уделить более эффективной реализации совместных форм взаимодействия государственных органов и

общественных объединений, например, проведению совместных проверок пенитенциарных учреждений, поскольку для гармонии применения уголовно-исполнительного законодательства в отношении осужденных обязательна работа всех возможных институтов общества и государства.

Несмотря на желательность примерно равнозначного участия общества и государственных органов в совершенствовании деятельности пенитенциарных учреждений законодательно закреплено, что органы государственной власти, наоборот, контролируют соблюдение законодательства субъектами общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания. Следовательно, можно предположить, что в настоящее время государственный надзор превалирует над общественным контролем деятельности пенитенциарных учреждений, поэтому предлагается увеличить объём участия общественного контроля, как это было в Российской империи, когда в состав попечительных обществ входили как представители органов прокуратуры, так и иных органов власти по территориальной принадлежности.

Таким образом, исторически сложившаяся в Российской империи практика осуществления государственного надзора параллельно с общественным не находит в полной мере своего продолжения в современной России, и поэтому актуализируя особую роль общественного контроля. В этой связи при проведении правовых реформ следует базироваться не только на сравнительно-правовой методологии, учитывающей зарубежный опыт, но и на национальный, историко-правовой.

### Литература

1. *Кашуба Ю.А., Грушин Ф.В.* Уголовно-исполнительная политика Российской Федерации: новые вызовы// Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 4 (40). С. 147 – 152.
2. *Кашуба Ю.А., Хижняк В.И.* Реализация международных стандартов обращения с осужденными в уголовно-исполнительной политике: монография. Рязань, 2005. 198 с.
3. *Белая Н.П.* Становление и развитие надзорной и правозащитной деятельности прокуратуры в тюрьмах царской России// Человек: преступление и наказание. 2012. № 1 (76). С. 55 – 58.
4. *Воронин О.В.* Становление пенитенциарного надзора в России: исторические аспекты: монография. Томск: Изд-во НТЛ, 2010. 144 с.
5. *Фумм А.М.* Попечительство о тюрьмах// Преступление и наказание. 2003. № 6. С. 32 – 37.
6. *Перебинос Ю.А.* Становление и эволюция общественного контроля за деятельностью уголовно-исполнительной системы в дореволюционной России // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2018. № 5. С. 40 – 46.
7. *Небратенко Г.Г.* Преступление и наказание в обычном праве донских казаков. Ростов н/Д: Изд-во ОАО «Ростовкнига», 2015. 200 с.

---

**Bondarenko Inna Aleksandrovna**, Postgraduate Student, Taganrog Institute of Management and Economics (45/47, Petrovskaya St., Taganrog347949, Russian Federation).

E-mail: innuchi@mail.ru

**HISTORY OF THE DEVELOPMENT OF STATE SUPERVISION  
AND PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF PENITENTIARY  
INSTITUTIONS OF THE RUSSIAN EMPIRE**

**Abstract**

*The object of study in this article are the social relations formed in the process of historical and legal development of the penitentiary system of the Russian state in the pre-Soviet period and the subject – the history of prisons, as well as the history of the formation and implementation of state and public control over their activities. The article analyzes the historical aspect of the development of state (departmental) supervision and public control over the activities of the penitentiary system, and also formulates proposals aimed at improving them. The article focuses on the period of the Russian Empire of the XVIII – early XIX centuries, the reforms of Peter I, Catherine II and their reforms in the field of state, law and administration.*

**Keywords:** *pre-revolutionary Russia, state supervision, public control, penitentiary system, human rights and freedoms, persons in custody, organization of supervision and control, state authorities, custody of prisons, places of deprivation of liberty, historical and legal analysis, measures and proposals.*

**References**

1. Kashuba Yu.A., Grushin F.V. Uголовно-исполнитель'naya politika Rossiyskoy Federatsii: novye vyzovy // Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii. 2017. № 4 (40). P. 147 – 152.
2. Kashuba Yu.A., Khizhnyak V.I. Realizatsiya mezhdunarodnykh standartov obrashcheniya s osuzhdennymi v uголовно-исполнитель'noy politike: monografiya. Ryazan', 2005. 198 p.
3. Belaya N.P. Stanovlenie i razvitie nadzornoy i pravozashchitnoy deyatel'nosti prokuratury v tyur'makh tsarskoy Rossii // Chelovek: prestuplenie i nakazanie. 2012. № 1 (76). P. 55 – 58.
4. Voronin O.V. Stanovlenie penitentsiarnogo nadzora v Rossii: istoricheskie aspekty: monografiya. Tomsk: Izd-vo NTL, 2010. 144 p.
5. Fumm A.M. Popechitel'stvo o tyur'makh // Prestuplenie i nakazanie. 2003. № 6. P. 32 – 37.
6. Perebinos Yu.A. Stanovlenie i evolyutsiya obshchestvennogo kontrolya za deyatel'nost'yu uголовно-исполнитель'noy sistemy v dorevolyutsionnoy Rossii // Vedomosti uголовно-исполнитель'noy sistemy. 2018. № 5. P. 40 – 46.
7. Nebratenko G.G. Prestuplenie i nakazanie v obychnom prave donskikh kazakov. Rostov n/D: Izd-vo OAO «Rostovkniga», 2015. 200 p.