

УДК 342.31

Становление общественного контроля в дореволюционной России

**Гатауллин А.Г.**

Доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного и административного права
Казанского (Приволжского) федерального университета

Марасов Ю.Г.

Старший преподаватель кафедры прокурорского надзора
за исполнением законов и участия прокурора в административном,
арбитражном и гражданском процессе
Казанского юридического института (филиала)
Университета прокуратуры Российской Федерации, советник юстиции



В статье рассмотрены вопросы становления общественного контроля в России в период XIX – начала XX вв. Исследованы отдельные вопросы учреждения и развития Общества попечительного о тюрьмах как организации, в чьей деятельности в наибольшей степени в рассматриваемый исторический период проявились признаки общественного контроля.

Ключевые слова: отечественная история, общественный контроль, общество попечительное о тюрьмах, наблюдательные комиссии, тюремный комитет, пенитенциарные учреждения, общественные организации.

В историю России XIX в. вошел как период бурного развития общественной мысли. Разложение феодального строя и развитие капиталистических отношений способствовало тому, что наиболее просвещенными слоями общества осознавалась необходимость изменений общественной и экономической жизни страны. Как следствие, в России возникает целый ряд общественных объединений, активно действовавших в совершенно различных сферах жизни общества, будь то искусство или просвещение, сельское хозяйство, наука или благотворительность. В научных и литературных обществах, светских салонах и масонских ложах, в кружках студентов и преподавателей активно обсуждаются актуальные вопросы внутренней и внешней политики государства. В целом деятельность различных обществ и комитетов оказала значительное влияние на развитие гражданского общества в стране и правового сознания подданных империи. В этих условиях в стране формируются организации с функциями общественного контроля.

Появление в России института общественного контроля связано с участием общественности прежде всего в сфере исполнения наказаний. Именно в данной области в наибольшей степени проявились признаки зарождавшегося общественного контроля. В 1819 г. Александром I учреждается Попечительное общество о тюрьмах, ставшее, по сути, прообразом общественной организации, призванной осуществлять общественный контроль. Как отмечал Ф.Н. Малинин, «начинающим Обществу благоприятствовало гуманное и религиозное настроение той эпохи. Родившееся в такой удачный момент Общество являлось вполне частным союзом, без административных полномочий и без пособий от казны» [1, вып. 1, с. 30].

Правила для Попечительного общества о тюрьмах были утверждены 19 июля 1819 г. Александром I на основании доклада министра духовных дел и народного просвещения князя А.Н. Голицина, который и был назначен президентом Общества. Орга-

низация получила наименование «Общество попечительное о тюрьмах» (далее также – Общество). Руководство Обществом осуществлял учрежденный в октябре 1819 г. Комитет, который состоял из президента, нескольких вице-президентов, двенадцати и более директоров, одного казначея и двух секретарей. Все члены Комитета, кроме ее президента, утверждались императором из числа трех кандидатов, представляемых Комитетом на каждое вакантное место. Президент Общества назначался императором лично. Необходимо подчеркнуть, что в утвержденных Александром I Правилах данное общество именуется двояко: как Попечительное Общество о тюрьмах и как Общество Попечительное о тюрьмах.

Предметом деятельности Общества стало «нравственное исправление» и улучшение условий содержания заключенных [2, т. XXXVI, № 27895, ст. I]. С этой целью Общество приняло для себя обязательство стремиться, чтобы в местах заключения «...вводились следующие средства исправления: 1) ближайший и постоянный надзор за заключенными; 2) размещение их в зависимости от рода преступлений или обвинений; 3) наставление их в правилах христианского благочестия и доброй нравственности; 4) занятие их приличными упражнениями; 5) заключение провинившихся или буйствующих в уединенное место».

Важно отметить, что Правилами признавалось отсутствие в России тюрем, отвечавших указанным требованиям, в связи с чем Обществу предоставлялось право оказывать содействие, направленное на улучшение существующих мест заключения. Общество не получило права отдавать в пенитенциарных учреждениях какие-либо самостоятельные распоряжения, оно могло осуществлять свои задачи только при содействии руководства мест заключения. Вместе с тем надзиратели и смотрители со своей стороны обязывались способствовать в том всемерно.

Правилами Попечительного Общества о тюрьмах полномочиями по контролю наделялись не все участники Общества, но лишь члены Комитета. Так, члены Комитета имели право в любое время суток посещать тюрьмы и дома, где содержались заключенные, и осматривать их. При этом согласовывать свое посещение ни с должностными лицами учреждений, ни с местной губернской властью члены Комитета обязаны не были. Все замечания сообщались ими в Комитет, который через своего президента доводил их до сведения руководства, в чьем ведении состояла тюрьма или дом содержания заключенных. Компетенция Общества распространялась на все тюрьмы, рабочие и смотрительные дома, съезжие двory и иные места заключения [2, т. XXXVI, № 27895, ст.ст. IX, XIII]. Необходимо отметить, что полномочия членов Комитета XIX в. превышали права ныне действующих общественных наблюдательных комиссий, деятельность которых в

настоящее время ограничена прежде всего необходимостью предварительного уведомления соответствующего территориального органа уголовно-исполнительной системы о намеченных к посещению мест принудительного содержания и дат посещений ими пенитенциарных учреждений [3, ч. 4, ст. 15].

Значительная часть деятельности Общества сводилась к благотворительности. Членами Общества считались лица, вносившие ежегодные взносы. Как правило, в Общество входили чиновники, лица дворянского происхождения, а также купеческого и духовного звания. Лица, внесшие единовременные взносы, именовались благотворителями Общества. Пожертвования (именуемые в Правилах как «приношения») могли осуществляться не только деньгами, но и съестными припасами, платьем и другими предметами, пригодными для удовлетворения потребностей заключенных. Указанное направление деятельности Общества впоследствии послужило основанием для широкого развития его хозяйственной функции в тюрьмах.

Ежемесячно комитет собирался на заседания, где обсуждались вопросы деятельности Общества, связанные с финансированием Общества, совершенствованием способов достижения цели деятельности Общества, рассматривались замечания и предложения, направленные на совершенствование внутреннего распорядка тюрем, а также результаты проверок мест заключения [2, т. XXXVI, № 27895, ст. XVI]. Необходимо отметить, что активная деятельность в Обществе не только поощрялась, но и служила определенным стимулом для сохранения членства. Например, директоры, «исправно посещавшие в течение года заседания Комитета и тюрьмы», оставались на своих постах на следующий год. Уклонявшиеся же от исполнения данных обязанностей в новый список членов Комитета не попадали.

Для реализации целей Общества в обязанность Комитета Правилами вменялось «помышление» о создании аналогичных комитетов в других городах России. В октябре 1819 г. для попечения заключенных лиц женского пола был учрежден женский комитет Общества попечительного о тюрьмах, руководствовавшийся теми же правилами, что и мужской комитет. А с 1822 г. местные Комитеты общества начали открываться и в других городах России. Так, Казанский губернский тюремный комитет как «попечительный о тюрьмах орган» был создан в 1833 г. и занимался хозяйственными и церковно-воспитательными делами в тюрьмах губернии.

В условиях крайне неудовлетворительного состояния тюрем и неэффективного управления ими руководством пенитенциарных учреждений Общество сосредотачивало свои усилия на улучшении условий содержания заключенных. Вместе с тем, поскольку у Общества отсутствовала возможность прямого воздействия на условия содержания заклю-

ченных, взаимодействие Общества с руководством мест заключений фактически сводилось к переписке, зачастую и безрезультатной. В связи с этим уже со второго года своего существования Общество стало добиваться передачи в его ведение денежных средств, отпускаемых государством на содержание пенитенциарных учреждений. В результате принимаемых мер в 1820 г. в распоряжение Комитетов Общества были переданы собираемые для арестантов т.н. «кружечные деньги» (благотворительные сборы при местах заключения), а в 1825 г. Комитеты уже получили в свое ведение суммы, отпускаемые из городских и земских средств на отопление и освещение тюрем. Позже, в 1827, 1829 и 1837 гг., состоялась передача Комитетам казенных сумм, направляемых на продовольствие заключенных, их лечение и снабжение одеждой. С 1827 г. Санкт-Петербургское Общество было наделено полномочиями по обеспечению заключенных продовольствием, а в 1844 г. последовал указ Правительствующего Сената о передаче полномочий по содержанию заключенных из ведения полиции в ведение Комитетов Общества в тех губерниях, где таковые осуществляли свою деятельность [1, вып. 1, с. 32].

Со временем деятельность Общества все более принимала финансовый характер, а другие его задачи отходили на второй план. Между тем фактически являющееся распорядителем тюремного хозяйства и отпускаемых на него казенных сумм Общество тем не менее продолжало оставаться частным учреждением. При этом руководство мест заключения обязано было подчиняться Обществу по вопросам, отнесенным к компетенции последнего при том, что само Общество попечительное о тюрьмах мало зависело от государственной власти. В частности, казна отпускала Обществу деньги, но не могла контролировать правильность их использования.

Таким образом, в результате наделения Общества существенными полномочиями в пенитенциарных учреждениях возникло двоевластие. Эта проблема была разрешена принятым 7 ноября 1851 г. Уставом, которым частное Общество фактически было преобразовано в официальное публичное учреждение. Об этом свидетельствует состав Комитетов и отделений Общества. В звании вице-президентов комитета на постоянной основе утверждались Главный начальник губернии, епархиальный архиерей и начальник губернии; в звании директоров – губернский предводитель дворянства, вице-губернатор, совестный судья, председатели губернских присутственных мест, губернский прокурор, инспектор врачебной управы, городской голова; в уездные отделения – уездный предводитель дворянства, судья, стряпчий, окружный начальник государственного имущества, уездный врач, благочинный и городской голова [4, т. XXVI. Отд. II, № 25725. Гл. III. Прим. 1]. Утверждение лиц в должностях вице-президентов и директоров комите-

тов и отделений Общества являлось основанием для внесения их в формулярные списки, «буде они состоят на службе». Избранные на должности директоров и казначеев комитета лица купеческого сословия считались состоящими на службе [4, т. XXVI. Отд. II, № 25725. Гл. III. § 10 и § 11].

Следует согласиться с Ф.Н. Малининым, который отмечал, что в первой половине XIX в. Общество совершило как бы круговое движение: для достижения своих задач Общество стремилось подчинить себе руководство учреждений мест заключения и отчасти добилось своей цели; но это повлекло за собой подчинение самого Общества правительственной регламентации и обращение его в орган административной власти [1, вып. 1, с. 32].

С 30 мая 1884 г. Санкт-Петербургские комитеты Общества попечительного о тюрьмах были освобождены от участия в административном и хозяйственном управлении местами заключения, сохранив за собой деятельность исключительно благотворительную [5, т. IV, № 2267, ст. III]. Казанский губернский тюремный комитет с 1895 г. осуществлял деятельность в составе Министерства юстиции вплоть до своего упразднения в 1917 году.

Исходя из полномочий Общества попечительного о тюрьмах и организации его деятельности в начальный период своего функционирования, можно с уверенностью утверждать, что оно обладало признаками общественного контроля. Прежде всего следует отметить, что Общество осуществляло свою деятельность на пожертвованные деньги и государственного финансирования не имело. Контрольные функции не носили обязательный для органов власти и руководства мест заключения характер, причем полномочиями по осуществлению контроля обладали не все члены Общества, но лишь те, кто входил в состав комитетов. Обладающие контрольными функциями члены Комитета осуществляли свою деятельность не на профессиональной основе и вознаграждения за труд не получали. Более того, лица, получавшие в Обществе жалованье, не могли быть членами Комитета, и права голоса в его заседаниях не имели.

Принятые 19 июля 1819 г. Правила являлись одним из первых юридических документов, регламентирующих Общество попечительное о тюрьмах как организацию, осуществлявшую общественный контроль за деятельностью пенитенциарных учреждений. Данный документ определял цели и задачи Общества, регулировал его полномочия, а также обязывал должностных лиц учреждений мест заключения всемерно способствовать деятельности Общества.

Законом от 30 мая 1884 г. были созданы три наблюдательные комиссии, на одну из которых возлагался контроль за деятельностью дома предварительного заключения и Санкт-Петербургская

тюрьма, на вторую – исправительное арестантское отделение и пересыльная тюрьма, на третью – женское отделение Санкт-Петербургской тюрьмы. Каждую наблюдательную комиссию составляли: одни или два члена, избираемые Санкт-Петербургской городской Думой из числа гласных или посторонних лиц; один прокурор; два директора мужского тюремного комитета; от одного до пяти членов, назначаемых министром внутренних дел. В состав комиссии, наблюдающей за женским отделением тюрьмы, вместо директоров входили директрисы. Члены наблюдательных комиссий избирались и назначались на три года за исключением прокурора, замена которого зависела от усмотрения прокурора судебной палаты.

Наблюдательные комиссии не участвовали в управлении пенитенциарными учреждениями, но осуществляли контроль за всеми сторонами управления и хозяйства мест заключения, принимали от заключенных жалобы и заявления относительно вопросов содержания в местах заключения, а также взаимодействовали с комитетами и отделениями Общества попечительного о тюрьмах и иными обществами по вопросам попечения освобождаемых из пенитенциарных учреждений и детей заключенных [5, т. IV, № 2267, ст. III]. Наблюдательные комиссии были уполномочены проводить осмотр тюремных помещений и проверку действия и распоряжений руководства мест заключения в любое время по своему усмотрению. О всех замечаниях и нарушениях наблюдательные комиссии сообщали начальнику тюрьмы. В случае, если последний надлежащих мер по немедленному устранению выявленных нарушений не принимал, комиссия доводила информацию до начальника Главного тюремного управления. Такой же порядок действовал и при обнаружении злоупотреблений со стороны должностных лиц мест заключения и надзора.

Проверка мест заключения могла быть проведена как всей комиссией в полном составе, так и отдельными ее членами. В случае, если проверка проводилась отдельными членами наблюдательной комиссии, выявленные нарушения, замечания, а также жалобы заключенных, их просьбы и заявления представлялись наблюдательной комиссии. В особо важных случаях и в случаях, не терпящих отлагательства, члены наблюдательной комиссии были уполномочены доводить результаты проверки непосредственно до сведения начальника Главного тюремного управления. Важной особенностью являлось то, что полномочия наблюдательных комиссий распространялись лишь на закрепленные за ними пенитенциарные учреждения.

Таким образом, созданные наблюдательные комиссии занимали промежуточное положение между администрацией тюрьмы и благотворительными организациями [6, с. 5-6].

Характеризуя этап становления института общественного контроля в дореволюционный период, следует отметить, что он имеет некоторые, присущие только ему, особенности.

Во-первых, в наибольшей степени становление общественного контроля за органами государственной власти нашло свое выражение в сфере исполнения наказаний.

Во-вторых, общественные организации, обладавшие признаками общественного контроля, преимущественно состояли из лиц, материально обеспеченных (чиновники, лица дворянского происхождения, а также купеческого и духовного звания), иными словами, сословно принадлежавших к правящему классу или находившихся близко к нему. Представители же самых многочисленных классов России (рабочий класс и крестьянство) в них представлены не были.

Литература:

1. Малинин Ф.Н. Роль общества в борьбе с преступностью: (тюремный патронат). – СПб.: Типо-литография СПб. тюрьмы, 1906. – Вып. I. – 72 с.; Вып. II. – 132 с.
2. Полное собрание законов Российской империи. Первое собрание (1649-1825). Санкт-Петербург. 1830 // Электронная библиотека Российской национальной библиотеки. – URL: http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=169®im=3 (дата обращения 14.02.2019).
3. Федеральный закон от 10.06.2008 г. № 76-ФЗ (в ред. от 27.12.2018 г.) «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. – 2008. – № 24. – Ст. 2789.
4. Полное собрание законов Российской империи. Второе собрание (1825-1881). Санкт-Петербург. 1851 // Электронная библиотека Российской национальной библиотеки. – URL: http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=584®im=3 (дата обращения 14.02.2019).
5. Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Санкт-Петербург. 1887 // Электронная библиотека Российской национальной библиотеки. – URL: http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php?regim=4&page=324&part=1467 (дата обращения 14.02.2019).
6. Гриб В.В. Историко-правовые этапы развития общественного контроля в дореволюционной России и СССР // История государства и права. – 2015. – № 20. – С. 3-10.

Formation of Public Control in Pre-Revolutionary Russia

Gataullin A.G.

Kazan (Volga Region) Federal University

Marasov Yu.G.

Kazan Legal Institute (branch)

of the University of Prosecutor's Office of the Russian Federation

The article describes the issues of the formation of public control in Russia in the period of the XIX – early XX centuries. Separate issues of the establishment and development of the Guardian Society about prisons as organizations, in whose activities in the historical period under consideration, signs of public control have appeared, have been investigated.

Key words: public control, society guardianship about prisons, supervisory commissions, prison committee, penitentiary institutions, public organizations.

