

ОРГАНИЗАЦИЯ ТЮРЕМНОГО КОНТРОЛЯ ПОСЛЕ РЕФОРМ АЛЕКСАНДРА II

К концу XIX – началу XX в. в Российской империи был сформирован публичный контроль сферы исполнения уголовных наказаний, носивший комплексный характер и включавший в себя четыре основные формы: общественную, ведомственную, прокурорскую и судебную. Каждый вид имел свой предмет, средства реализации, содержание и институциональное воплощение. При этом прокурорский надзор выступал в качестве основного инструмента, обеспечивавшего государственную политику в сфере реализации контрольной деятельности в местах заключения.

Ключевые слова: исполнение уголовных наказаний; пенитенциарный контроль; прокурорский надзор.

В 1879 г. в структуре Министерства внутренних дел было создано Главное тюремное управление (далее по тексту – ГТУ), которое в 1895 г. было передано в состав Министерства юстиции.

Реализация общих контрольных полномочий возлагалась на начальника управления, осуществлявшего наблюдение за всеми тюремными учреждениями империи без дополнительного разрешения руководителей иных ведомств. Наблюдение на губернском уровне вменялось в обязанности губернскому тюремному инспектору, по своему статусу приравнивавшемуся к вице-губернатору. Его основные функции заключались в наблюдении за соблюдением в тюрьмах всех узаконений о порядке содержания арестантов, заботы о благоустройстве в местах заключения, а также курировании всех дел по тюремно-арестантской и пересыльной части.

Сосредоточение в одних руках контрольных и властно-распорядительных полномочий привело к тому, что власть губернского тюремного инспектора была сопоставима, а в некоторых случаях превышала возможности надзирающего прокурора. Для предотвращения возможных «конфликтов интересов» Министерству юстиции пришлось издать ряд циркуляров, разграничивавших их полномочия. Общий смысл сводился к следующему. В местностях, где не действовали тюремные инспекции и их отделения, вся полнота контрольной власти принадлежала надзирающему прокурору. В иных областях «прокуроры и их товарищи... не вправе делать в тюрьмах непосредственных распоряжений по предметам управления тюрьмой и тюремным хозяйством, будучи лишь уполномоченными по праву наблюдения, о замеченных неправильностях они обязаны сообщать местному начальству...» [1. С. 263].

С учетом того что тюремная инспекция, будучи структурным подразделением Министерства юстиции, была выведена из предмета прокурорского надзора, приоритетная роль в осуществлении тюремного контроля оставалась за ней. Несмотря на то что такая организация контроля вызывала обоснованную критику [2. С. 1282], она соответствовала концепции судебной реформы 1864 г., основная идея которой заключалась в максимально возможном нивелировании надзорной власти и ограничении роли прокуратуры поддержанием государственного обвинения. В этой связи практически все разработанные проекты предполагали разграничение прокурорских функций на судебно-обвинительные и надзорные («охранительные») с ограничением последних сферами, тесно связанными с осуществлением правосудия по уголовным делам.

Формально ограничив надзорные возможности прокуратуры, судебная реформа ликвидировала ранее су-

ществовавшее единое направление прокурорской деятельности, связанное с наблюдением за местами заключения и исполнением приговора. Прежний надзор был разделен на несколько направлений в рамках основных функций прокуратуры. Деятельность, связанная с контролем мест заключения («наблюдение за охранением законного порядка при лишении свободы и содержании под стражей»), согласно ст. 10 и 11 Устава уголовного судопроизводства (далее – УУС), рассматривалась как частный случай судебно-надзорной деятельности прокурора в рамках досудебного производства. Участие в разрешении вопросов исполнения приговора (ст. 947–949 и др. УУС) считалось продолжением судебной деятельности прокурора, связанной с реализацией последствий обвинения, выразившихся в обвинительном приговоре. И только наблюдение за тюремным управлением (местами заключения) относилось к чисто надзорной («административной») области полномочий прокурора. Таким образом, *de facto* реализует прежнюю надзорную деятельность, *de jure* прокурор действовал в рамках новых функций: охранения законов по делам судебного ведомства, уголовного преследования по делам, производящимся в официальном порядке, и участия в делах административного ведомства.

Фактически деятельность прокурора в рамках обновленного «тюремного» надзора укладывалась в следующие направления: наблюдение за правильностью применения и исполнения предварительного заключения под стражу; наблюдение за правильностью исполнения лишения свободы (наблюдение за тюремным управлением и местами заключения) и обеспечение исполнения приговоров. В рамках этой деятельности прокурор контролировал дисциплинарную практику в отношении заключенных, осуществлял обеспечение их отдельных прав в ходе отбывания лишения свободы (на обращения, свидания и т.п.), обеспечивал исполнение приговоров и участие в судебном разрешении вопросов, связанных с их исполнением. Таким образом, несмотря на изменение отраслевой природы, произошло фактическое расширение предмета надзора прокуратуры.

Так, в рамках первого направления прокурор осуществлял наблюдение за правильностью оснований задержания в ходе досудебного производства. Согласно ст. 257 и 283 УУС, при взятии обвиняемого под стражу судебный следователь и полиция об основаниях заключения под стражу уведомляло в форме сообщения копии постановления ближайшее лицо прокурорского надзора. Как правило, таким лицом служил участковый товарищ прокурора. При осуществлении наблюдения за правильностью оснований задержания

прокурорским работникам предписывалось посещать места заключения, находящиеся в местах их пребывания, не менее трех раз в месяц, а остальные – не менее одного раза в месяц и при каждой служебной поездке. В соответствии со ст. 10, 11 УУС и 18 УСС прокурор обязан был освобождать неправомерно лишенных свободы или принимать меры к содержанию их в установленном порядке. К числу таких лиц относились содержащиеся под стражей без постановления уполномоченных лиц, а также содержащиеся в неположенных местах. О каждом случае освобождения участковый или окружной товарищ прокурора обязан был проинформировать соответствующего прокурора.

Реализуя наблюдение за правильностью исполнения лишения свободы, согласно ст. 18 УСС, лица местного прокурорского надзора имели во всякое время право беспрепятственного входа в тюрьмы гражданского ведомства. При этом они освобождались от получения на вход разрешения со стороны тюремного инспектора. Для входа в тюрьму им достаточно было предъявить документ, удостоверяющий их личность. Статья 18 УСС также предписывала прокурорам наблюдать за успешным ходом арестантских дел, размещением подследственных арестантов и за содержанием их в отдельных камерах в соответствии с требованиями ст. 168, 175 и 265 УСС. В этой связи начальники тюрем обязаны были в начале каждого месяца представлять прокурору поименный список арестантов, судебное или предварительное производство по делам которых не было завершено. В соответствии со ст. 77 УСС прокуроры окружных судов, их товарищи и товарищи прокуроров палат состояли по должности директорами тюремных комитетов, а прокуроры палат – вице-президентами этих комитетов. Согласно ст. 7, 12 Закона об условном досрочном освобождении одно из лиц прокурорского надзора в обязательном порядке входило в состав наблюдательной комиссии и особого совещания, разрешающего вопрос о применении досрочного освобождения [3. С. 111].

В рамках реализации последствий обвинительной деятельности, согласно ст. 947–949, 955, 956, 1249 УУС, все распоряжения относительно исполнения приговора, выходящие из круга непосредственных судебных действий, лежали на обязанностях прокурорского надзора. Прокурор информировал соответствующие органы об исполнении приговоров и наблюдал за безотлагательностью и точностью их исполнения. В этой связи закон предписывал исполнителям (приставам, полицейским властям, духовным консисториям, губернским правлениям и т.п.) в точности следовать требованиям прокурора. От прокурорского усмотрения зависело возбуждение отдельных судебных производств, связанных с разрешением вопросов, возникающих в ходе исполнения приговора (например, предоставление отсрочки беременным женщинам, отсрочки исполнения приговора в связи с болезнью осужденного, приостановление исполнения приговора в случае необходимости замены наказания и т.п.). Прокурор обязан был лично присутствовать при исполнении приговора в виде смертной казни [4. С. 646–650].

К компетенции прокурора относилось наложение на заключенных отдельных видов дисциплинарных взы-

сканий и санкционирование применения наиболее тяжелых из них тюремной администрацией. При этом в законе особо подчеркивалось, что ни инспекторам, ни директорам тюремных комитетов не может быть предъявлено начальнику места заключения требование об отмене дисциплинарного взыскания, наложенное им на арестанта (ст. 395–404 УСС). На подследственных арестантов и на содержащихся под стражей неисправных должников дисциплинарные меры, кроме выговора, могли быть наложены не иначе как с согласия надлежащего лица прокурорского надзора (ст. 399 УСС). Долгосрочное заключение в карцер на срок свыше недели, но не свыше месяца, а также телесное наказание могли быть на основании ст. 397, 398, 400 УСС наложены на арестантов исправительных арестантских отделений по соглашению начальника места заключения с надлежащим лицом прокурорского надзора и тюремным инспектором с утверждения губернатора. Чинам прокурорского надзора предписывалось не допускать никакого промедления в даче своего согласия на наложение дисциплинарных взысканий. «В случае отсутствия лица прокурорского надзора в той местности, где находится тюремное учреждение, начальнику последнего следует предоставить право наложения дисциплинарного взыскания, не выжидая получения согласия с тем, чтобы о наложенном взыскании немедленно доводилось до сведения прокурорского надзора» [5. С. 1187]. Согласно ст. 407, 410, 411 УСС начальники тюрем должны были доводить до сведения подлежащего лица прокурорского надзора о всяком наложении на арестанта в предупреждении побега кандалов. Кроме того, в соответствии с примечанием к ст. 399 УСС начальникам арестных помещений или полиции предоставлялось право подвергать лицо, содержащееся под стражей на основании ст. 416 УУС по делам политического характера, за нарушение в арестном помещении порядка по соглашению с прокурором аресту не свыше недели в светлом или темном карцере с применением к буйствующим в карцере смирительной рубашки [6. С. 230].

Наконец, согласно ст. 76 УСС, прокурор давал разрешение на свидания с подследственными арестованными. Несмотря на то, что ст. 268 УСС ограничивала свидания только с членами семьи и родственниками в выходные и праздничные дни, в прокурорской власти было расширение условий вплоть до разрешения свиданий с посторонними лицам при условии соблюдения ими правил общего тюремного распорядка. Прокурор также подписывал документы, разрешавшие доступ к арестованным нотариусов и присяжных поверенных, осуществлявших защиту по уголовным делам. К полномочиям прокурора относилось наблюдение за корреспонденцией заключенных (ст. 232, 234 УСС). В этой связи прокурор надзирал за учетом писем, поступивших к осужденным, осуществлял непосредственный контроль корреспонденции и привлекал к ответственности лиц, допустивших нарушения правил работы с корреспонденцией заключенных. На чинов прокурорского надзора возлагалось разрешение вопроса о пропуске приносимых заключенным для чтения книг. Заключенные, предварительное производство по делам которых было завершено, получали такие книги после просмотра их прокурором.

Кроме судебной и тюремной реформ на изменение характера прокурорского надзора оказало влияние дальнейшее развитие уголовного и уголовно-исполнительного права. В 1903 г. с принятием Уголовного уложения основным видом уголовного наказания стало лишение свободы, которое могло отбываться на каторге, в бессрочной ссылке на поселение, путем заключения в исправительные дома и в виде краткосрочного ареста.

В результате если прежде прокурорское наблюдение носило в большей степени распорядительный или информативно-рекомендательный характер, то после реформ существенное развитие получила правовая составляющая. Вмешательство прокурорских должностных лиц в процесс реализации изоляции заключения от общества приводило не столько к принятию распорядительных мер, сколько к отдельным правовым последствиям, выразившимся, например, в отмене задержания (предварительного заключения) или, наоборот, получении дополнительного разрешения для применения более суровых дисциплинарных мер. Появились такие полномочия прокурора с более сложной юридической природой, как согласие на применение дисциплинарных мер, освобождение незаконно содержащихся под стражей, властно-распорядительные указания тюремной администрации и т.п. Именно с обретением правового характера деятельность прокурора в рамках тюремного контроля начинает приобретать отдельные черты надзора – внешнего наблюдения с возможностью позитивного или негативного обязывания подконтрольных должностных лиц путем применения соотвествующих правовых средств.

Примат обвинительной направленности в деятельности прокуратуры повлиял на появление новых процессуальных возможностей. Возникли судебно-процессуальные формы осуществления надзора: инициирование уголовно-процессуальной деятельности, направленной на разрешение вопросов, связанных с исполнением приговора; участие в судебном рассмотрении указанных вопросов; обеспечение исполнения приговора. Согласно 955, 956 УСС практически вся деятельность, связанная с обращением приговоров к исполнению, осуществлялась с участием прокурора. Несмотря на то что в соответствии с действовавшей концепцией прокурорского устройства эта деятельность относилась к обеспечению реализации последствий обвинения, фактически она представляла собой новое направление в области «тюремного» надзора прокуратуры.

Учреждение тюремных инспекций и модификация прокурорского надзора отразились на изменении прочих ранее существовавших видов контрольной деятельности, а также обусловили появление новых.

Возникли новые формы контрольной деятельности – наблюдательные комиссии. Однако участие общественности, как и предполагалось различными проектами, было ограничено рамками наблюдения за нравственным исправлением осужденных и благотворительной деятельностью.

Помимо тюремных инспекций и надзирающих прокуроров отдельные полномочия в сфере тюремного контроля были предоставлены судебным органам. Согласно ст. 10 УУС, каждый судья, который в пределах

своего округа или участка обнаруживал содержание кого-либо под стражей без постановления уполномоченных на то лиц, обязан был немедленно освободить неправильного лишенного свободы или вынести постановление о немедленном переводе находящегося под стражей в надлежащее место заключения. Таким образом, действовавшее законодательство предоставляло суду наряду с прокурором не только право оценивать законность и обоснованность предварительного заключения (задержания), но и реализовывать определенные властно-распорядительные полномочия [7. С. 188]. В этой связи можно согласиться с мнением о существовании отдельных элементов судебного контроля в рассматриваемой сфере [8. С. 94]. Однако судебный контроль, несмотря на то что также носил правовой характер, не смог стать основной формой тюремной контрольной деятельности на данном историческом этапе в силу децентрализованного характера и специфики судебного правоприменения, исключавшего собственную инициативу в реализации правовых средств. Поэтому его предмет был ограничен лишь случаями оценки законности и обоснованности предварительного заключения *post factum*.

Значительная протяженность территории Российской империи и продолжительный характер тюремной и судебной реформ заставляли законодателя вводить дополнительные гарантии при применении и реализации наиболее существенных мер государственного принуждения. В этой связи действовавшее законодательство допускало формальное пересечение компетенции судебных и прокурорских органов в правовой оценке законности и обоснованности применения предварительного заключения (задержания), а также прокуратуры и тюремной инспекции в вопросах наблюдения за тюремным управлением и местами заключения. На практике «конфликт интересов» был крайне редок. В конкретной местности, как правило, «пересекающиеся» полномочия осуществлял какой-либо один из указанных органов (например, губернский тюремный инспектор вместо прокурора). Кроме того контролирующие органы относились к разным уровням. Так, контрольная власть мирового судьи охватывала случаи задержания (предварительного заключения) лишь по «неофициальным» преступлениям (делам частного обвинения), в то время как прокурорская компетенция распространялась на все иные случаи. В этой связи прокурорский надзор фактически выступал средством, обеспечивавшим единую государственную политику в сфере реализации контрольной деятельности в местах заключения. Именно поэтому законодатель предусмотрел не только дублирование прокурором отдельных полномочий, осуществляемых иными субъектами, но также возложил на него обязанность принимать участие практически во всех общественных и иных коллегияльных образованиях, осуществлявших контрольные и распорядительные функции в местах заключения.

Совершенствование уголовного и уголовно-исполнительного законодательства, тюремная, а затем и судебная реформа способствовали дальнейшему развитию контрольной деятельности в сфере тюремного заключения. К концу XIX – началу XX в. в Российской империи был сформирован публичный контроль сферы

исполнения уголовных наказаний, носивший комплексный характер и включавший в себя четыре основные формы: общественную, ведомственную, прокурорскую и судебную. Каждый вид имел свой предмет, форму и содержание. Общественный контроль осуществлялся Обществом попечительным о тюрьмах, его комитетами и отделениями на местах, наблюдательными комиссиями и был ограничен рамками наблюдения за нравственным исправлением осужденных и благотворительной деятельностью. Ведомственный контроль реализовывался тюремными инспекциями и охватывал сферу управления и непосредственного исполнения наказаний и тюремной

изоляции. Прокурорский надзор был направлен на правовую оценку законности и обоснованности предварительного заключения (задержания), дисциплинарной практики в отношении заключенных, наблюдении за тюремным управлением и местами заключения, а также обеспечение исполнения приговора и разрешение вопросов, возникающих в ходе его исполнения. Судебный контроль осуществлялся мировым судьей и ограничивался правовой оценкой законности и обоснованности предварительного заключения (задержания).

В таком виде тюремный контроль просуществовал до октября 1917 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Верховской К.В.* Служба прокурорского надзора. Прокурор и товарищи прокурора Окружного суда. Часть первая (опыт практики). Тифлис: Типография Канцелярии Наместника Его Императорского Величества на Кавказе, 1906. 352 с.
2. *Витте С.Ю.* Об улучшении тюремной администрации // Журнал министерства юстиции. 1904. № 12.
3. *Закон* об условном досрочном освобождении с изложением рассуждений, на коих он основан / Под ред. Статс-секретаря Государственного Совета Д.А. Коптева. Издание Г.Г. Ходунова. СПб.: Государственная типография. Издание неофициальное, 1909. 376 с.
4. *Случевский Вл.* Учебник русского уголовного процесса. Судостроительство-судопроизводство. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1913. 670 с.
5. *Циркуляр* министра юстиции от 25.02.1908. № 12. Ст. 1187.
6. *Познышев С.В.* Очерки тюремоведения. Издание второе, исправленное и дополненное. М.: Издание Г.А. Лемана и Б.Д. Плетнева, 1915. 300 с.
7. *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. СПб.: Альфа, 1996. Т. 2. 606 с.
8. *Солодилов А.В.* Судебный контроль в системе уголовного процесса России. Томск: Изд-во Том. ун-та систем управления и радиоэлектроники, 2000. 300 с.

Статья представлена научной редакцией «Право» 15 сентября 2010 г.