

УДК 93/94, 342.1

DOI: 10.17223/22253513/25/2

О.Н. Яковлева, О.И. Мальчук

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПЕРЕДАЧИ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЫ В ВЕДЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В КОНЦЕ XIX В.

Одним из самых значимых событий в истории уголовно-исполнительной политики Российского государства в пореформенный период явилась передача системы мест заключения из ведения Министерства внутренних дел под юрисдикцию Министерства юстиции Российской империи. Следует отметить, что места заключения в России традиционно находились в ведении силовых ведомств – Министерства внутренних дел, Министерства полиции, тогда как Министерство юстиции имело мало отношения к управлению пенитенциарными учреждениями. В данном случае реформаторы исходили из западноевропейского опыта. Важнейшим условием передачи явилось то, что без изменений был сохранен общий принцип организации центрального управления пенитенциарной системой – статус, круг полномочий и принципы деятельности Главного тюремного управления. Главное тюремное управление функционировало в системе Министерства юстиции Российской империи на основе принципов, выработанных в результате тюремной реформы 1879 г.

Ключевые слова: Министерство юстиции Российской империи, Министерство внутренних дел Российской империи, тюремная реформа, Главное тюремное управление, пенитенциарная система.

Введение

В 2018 г. исполняется 20 лет с момента передачи уголовно-исполнительной системы в ведение Министерства юстиции РФ. В 1997 г. Указом Президента РФ от 8 октября № 1100 «О реформировании уголовно-исполнительной системы МВД РФ» было положено начало реформированию уголовно-исполнительной системы (далее – УИС), в том числе и передаче ее в ведение Министерства юстиции Российской Федерации. Решению о передаче УИС из Министерства внутренних дел РФ в Министерство юстиции РФ способствовало не только стремление власти соответствовать требованиям международной пенитенциарной практики, но и отечественный исторический опыт. Ведомственная принадлежность пенитенциарной системы менялась неоднократно: до 1895 г. – управление тюремной системой осуществляло Министерство внутренних дел Российской империи; в 1895–1922 гг. – Министерство юстиции Российской империи (Народный комиссариат юстиции РСФСР); в 1922–1953 гг. – Народный комиссариат внутренних дел РСФСР (Министерство внутренних дел СССР); в 1953–1954 гг. – Министерство юстиции СССР; в 1954–1998 гг. – Министерство внутренних дел СССР (Министерство внутренних дел РФ); с 1998 г. по настоящее время – Министерство юстиции Российской Федерации. Справедливо отдавая дань Министерству внутренних дел в становлении и развитии отечественной пенитенциарной системы, на законодательном уровне закреплено, что уголовно-исполнительная система Министерства юстиции Российской Федерации счи-

тается правопреемником уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Изменение ведомственной принадлежности пенитенциарных учреждений вызывало и вызывает много споров, вопросов, суждений и даже опасений со стороны не только ученых, специалистов, должностных лиц, но и широких слоев населения, по тем или иным причинам весьма заинтересованно относящихся к этому процессу. Процесс передачи пенитенциарной (уголовно-исполнительной) системы из одного ведомства в другое на различных исторических этапах предполагал решение множества самых разнообразных вопросов политического, экономического, правового, организационно-распорядительного и научного характера. Важно, что и в настоящее время высказываются мнения, что вопрос ведомственной принадлежности уголовно-исполнительной системы не является окончательно решенным, более того, предлагается выделить эту структуру в качестве самостоятельного ведомства. Цель настоящей работы – комплексно проанализировать причины и проблемы первой в истории России передачи пенитенциарной системы из Министерства внутренних дел Российской империи в ведение Министерства юстиции Российской империи, дать историко-правовую оценку этому событию.

Материалы и методы. Источниковедческие материалы, относящиеся к вопросу передачи пенитенциарной системы в Министерство юстиции Российской империи, многочисленны и разнообразны. Их можно подразделить на следующие группы: 1) архивные материалы; 2) материалы официально-документального делопроизводства; 3) монографические исследования; 4) дневники и воспоминания; 5) публицистика и ведомственная печать.

Базовую группу архивных источников для настоящего исследования составили материалы Фонда 122 ГА РФ «Главное тюремное управление». Наибольший интерес представляют документы описи III, содержащей материалы Комиссии о тюремном преобразовании. Хронологические рамки документов 1872–1895 гг. Особый интерес вызывает анализ деятельности различных межведомственных комиссий и особых совещаний при министерствах внутренних дел и юстиции, связанных главным образом с обсуждением различных законопроектов тюремного реформирования.

Основной по значимости для настоящего исследования является вторая группа – материалы официально-документального характера. Деятельность отдельных ведомств Российской империи (Министерство внутренних дел, Министерство юстиции, Министерство полиции, Третье отделение с.е.и.в.к., Главное тюремное управление) по управлению пенитенциарными учреждениями невозможно осмыслить и охарактеризовать без обращения к законодательным актам, основная масса которых включена в состав Полного собрания законов Российской империи и Свода законов, Собрания узаконений и распоряжений правительства.

Материалы официального делопроизводства (официально-документальные материалы): «всепопданнейшие доклады», законопроекты; правила; циркуляры; инструкции; статистические материалы – позволили проанализировать ход подготовки и проведения преобразований в пенитенциарной сфере. Также учитывались и категории документов, являющихся однородными с

административной перепиской, по содержанию непосредственно связанных с подготовкой закона (доклады, записки и замечания министров на законопроекты; журналы различных комитетов, совещаний). Они являются не только основным источником для изучения позиции участвовавших в нормотворчестве ведомств и обстановки, в которой происходила законодательная работа, но и вообще содержат подчас единственный в своем роде подбор сведений по исследуемому вопросу.

Ограниченность и излишнюю лаконичность официальных материалов восполняют документы неофициального характера (нарративные источники): дневники, письма, мемуары участников и очевидцев деятельности правительства (см.: *Сологуб В.А.* Воспоминания. М.; Л.: Academia, 1931).

Монографические источники. Историко-правовое обоснование причин решения власти о передаче пенитенциарной системы Российской империи в ведомство юстиции в разное время изучалось дореволюционными, советскими и российскими учеными. В этом отношении следует отметить работы следующих ученых-пенитенциаристов: М.Н. Галкина-Враского, П.А. Кашкарова, Н.Ф. Лучинского, Ф.Н. Малинина, С.В. Познышева, А.А. Пассека, А.П. Саломона, И.Я. Фойницкого. Труды обозначенных авторов положили начало развитию пенитенциарного права в России и явились основными теоретическими источниками тюремной реформы в конце XIX – начале XX в.

В советский период большинство исследователей (А.И. Зубков, Р.С. Мулукаев, Н.А. Стручков, Е.А. Скрипилев) в области истории государства и права и исправительно-трудового (уголовно-исполнительного) права уделяли внимание прежде всего самому процессу исполнения наказания, почти не затрагивая организационно-правовые вопросы управления местами заключения до октября 1917 г. При этом необходимо отметить, что советские исследования истории российских тюрем до октября 1917 г. составили весьма солидную научную базу, на основе которой успешно развилось целое историко-правовое направление – история органов, исполняющих наказание в виде лишения свободы (история уголовно-исполнительной системы России). Но в большинстве работ советского периода передача пенитенциарной системы в ведомство Министерства юстиции рассматривается фрагментарно.

Из советских и современных исследователей, которые ближе всего подошли к изучению вопросов управления пенитенциарными учреждениями в период до 1917 г., можно назвать М.Г. Деткова, Н.П. Ерошкина, Н.Н. Ефремову, А.П. Печникова. Особо следует выделить исследования, проведенные А.П. Печниковым, который, изучая становление организационно-правовых основ отечественной системы исполнения наказаний, проанализировал исторический опыт передачи пенитенциарной системы в ведомство Министерства юстиции Российской империи.

Из периодических изданий, освещающих деятельность Министерства юстиции в исследуемый период, можно назвать «Журнал Министерства юстиции», издававшийся с 1859 по 1869 г. и с мая 1894 г. по декабрь 1916 г. публиковавший законы, инструкции и циркуляры Министерства, сообщения об изменениях в личном составе чиновников, статьи по истории русских и иностранных судебных учреждений, а также статьи о судебных процессах, мате-

риалы судебной практики; «Тюремный вестник», издаваемый под эгидой Главного тюремного управления с 1893 г.

Методологическую основу работы характеризует применение общенаучных методов исследования: объективности, всесторонности, диалектики, единства логической и исторической системности, а также методов анализа и синтеза. Из специальных методов исследования в статье использованы: формально-юридический, историографический, компаративный (сравнительно-исторический, сравнительно-правовой), диахронный. Это позволило авторам освещать события в их последовательности и взаимообусловленности в строгом соответствии с реальной исторической обстановкой; выявить с позиции историко-правовой науки основные причины и тенденции в процессе принятия решения о смене ведомственной принадлежности пенитенциарной системы.

Первое в отечественной пенитенциарной системе решение власти о смене ее ведомственной принадлежности имеет свою историю, обусловленную обстоятельствами политического, юридического и научного характера и связанную с многочисленными проектами тюремного реформирования первой половины XIX в.

Концепцией пенитенциарной политики предусматривалось проведение всестороннего преобразования тюремной системы, и в первую очередь путем коренной реорганизации системы управления пенитенциарными учреждениями.

Вопрос о ведомственной принадлежности пенитенциарной системы не являлся основным, более важным и технически сложным представлялось решение задачи по сосредоточению всех направлений организации и деятельности пенитенциарных учреждений империи в одном органе, определении его статуса, а уж затем ведомственности. По мнению С.В. Познышева, «для установления единообразия в устройстве и режиме тюрем и для контроля за местными тюремными надзирателями необходимо централизовать тюремное управление» [1. С. 229–230]. Близкой по содержанию с мнением С.В. Познышева является позиция Н.С. Таганцева, согласно которой «без центрального управления заведование тюрьмами между многими ведомствами представляется невыгодным в экономическом и, в особенности, в пенитенциарном отношении» [2. С. 253]. В проектах о тюремном преобразовании эти проблемы решались различно.

18 августа 1862 г. по инициативе Второго отделения с.е.и.в.к. было подготовлено представление в Соединенные департаменты законов и гражданских дел Государственного совета о внесении изменений в систему уголовных и исправительных наказаний. В нем же обосновывалось предложение о необходимости сосредоточения управления всеми местами лишения свободы гражданского ведомства в Министерстве внутренних дел. Соединенные департаменты согласились с таким предложением [3. С. 119]. Министрам внутренних дел и юстиции предлагалось подготовить и внести на рассмотрение Государственного совета предложения о возможности использования в России зарубежного пенитенциарного опыта и немедленно заняться изучением вопросов по увеличению количества действовавших мест заключения и их надлежащему устройству.

В соответствии с этим к 1866 г. статским советником М.Н. Галкиным-Враским в департаменте исполнительной полиции была подготовлена «Записка об устройстве возможной у нас пенитенциарной системы». Ее рассмотрение состоялось в особом Комитете под председательством товарища министра юстиции, статс-секретаря графа Палена в составе директора департамента исполнительной полиции барона И.О. Велио, прокурора С.-Петербургской судебной палаты Н.О. Тизенгаузена, старшего чиновника Второго отделения с.е.и.в.к. Е.А. Перетца и начальника отделения Комитета министров, состоявшего при президенте Попечительного о тюрьмах общества М.Н. Галкина-Враского. По мнению члена комитета Палена, центральное управление тюрьмами следовало по-прежнему сосредоточить в департаменте исполнительной полиции Министерства внутренних дел. Однако старую структуру предполагалось модернизировать. Комитет рекомендовал ввести в департаменте должности чиновников, специально знакомых с тюремным делом. Им вменялось в обязанность производить частое обозрение тюрем, но при этом они были лишены права делать какие-либо распоряжения на местах. Они должны были только информировать министерство о замеченных недостатках.

В 1871–1872 гг. при Министерстве юстиции функционировала особая комиссия по пересмотру Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. под председательством обер-прокурора Правительствующего Сената Э. Фриша, которая внесла предложения по реорганизации каторги, ссылки, а также исправительных и смирительных домов.

19 мая 1873 г. по указу императора был образован особый Комитет под председательством члена Государственного совета тайного советника графа П.А. Зубова для окончательного обсуждения проекта о тюремном преобразовании подготовленного Комиссией под председательством практика тюремного дела тайного советника графа В.А. Сологуба, учрежденной из представителей ведомств, имевших отношение к тюремной системе: Министерства внутренних дел, Министерства юстиции и финансов, II и III Отделений с.е.и.в.к. Комиссия работала над составлением общего систематического проекта тюремной реформы. В ее обязанности входил анализ как современного для того времени состояния мест заключения, так и опыта предыдущих тюремных преобразований [4. Л. 15, 15 об.].

Особую тревогу у членов Комитета вызывала полная дезорганизация в управлении тюрьмами. Следует вспомнить, что заведование местами заключения в порядке государственного управления в этот период времени возлагалось на министерства внутренних дел и юстиции, а заведование наблюдательное и хозяйственное всех мест заключения политических преступников было предоставлено Третьему отделению с.е.и.в.к. Однако круг деятельности каждого из министерств в законе определен не был. Министерство юстиции не располагало специальными учреждениями для заведования тюремной частью, и влияние его на эту сферу ограничивалось лишь предоставлением чинам прокурорского надзора возможности наблюдать за исполнением указанного законом порядка содержания арестантов в местах заключения.

В Министерстве внутренних дел все материалы по тюремной части были сосредоточены в одном из отделений Департамента исполнительной полиции

и составляли лишь некоторую долю того обширного делопроизводства, которое возлагалось на данный департамент. Наблюдение за благоустройством в местах заключения и за исполнением всех постановлений закона о порядке содержания арестантов предоставлялось начальникам губерний, губернским правлениям и уездной полиции. Наконец, беспрепятственный вход в тюрьмы для осмотра положения содержащихся там арестантов имели штаб-офицеры корпуса жандармов, а если в тюрьмах размещались военные арестанты, то этим же правом пользовались и некоторые должностные лица военного ведомства.

Следовательно, первостепенная задача, которую необходимо было решать Комитету, – наладить централизованное управление тюремной системой государства [5. С. 112]. На заседании Комитета 27 июня 1873 г. был образован особый отдел под председательством члена Комитета, товарища министра внутренних дел Н.В. Шидловского для выработки предложений об устройстве тюремного управления. На повестку дня были вынесены вопросы учреждения при Министерстве внутренних дел особого управления для заведования тюремной частью; придания ему должности Главного управления или сравнения по правам и обязанностям с существовавшими департаментами; на каких началах должны быть устроены губернские тюремные учреждения по отношению к общей губернской администрации и центральному управлению; должны ли тюрьмы оставаться при Министерстве внутренних дел, под особым покровительством Его Императорского Величества и Попечительного общества о тюрьмах, не следует ли их всецело или частично передать в другое ведомство [4. Л. 56].

Большинством голосов Комитет решил, что «...передача тюремной части в другое ведомство в настоящее время не представляет особых поводов, а разделение заведования между разными ведомствами, в особенности при новом устройстве, нарушив единство управления, вредно отозвалось бы на успехе дела: ...сама специфика тюремного дела, в особенности при новом его устройстве, требует специальных трудов, и желательно, чтобы лица, которым будет поручено главное заведование этим делом, не отвлекались от него другими занятиями; поэтому представляется необходимым изъять тюремную часть из заведования департамента исполнительной полиции и учредить для нее особое управление – Главное тюремное управление» [4. Л. 56 об.].

Особого внимания заслуживает изучение заседания Комитета от 28 февраля 1874 г., в ходе которого было принято решение об образовании специального отдела Комитета под председательством товарища министра юстиции Эссена, которому было поручено разработать статьи проекта тюремного положения о передаче тюремной части в ведение Министерства юстиции, так как, по мнению членов Комитета, высказанных ранее, Министерство внутренних дел в настоящее время настолько обременено многообразными предметами ведомства, что всякое, по возможности, облегчение его в этом отношении является весьма желательным [4. Л. 55].

Итогом заседания стал проект статей учреждения тюремного управления. Согласно ему в составе центрального управления тюрьмами заведование тюремной частью гражданского ведомства возлагалось на Министерство юстиции (ст. 1). В составе данного министерства учреждалось Главное тюремное

управление, состоящее из начальника, его помощника, главных тюремных инспекторов и других чинов (ст. 2). К предметам ведомства Главного тюремного управления проект относил: а) заведование тюремными установлениями; б) разработку и предварительное обсуждение законодательных актов и соображений в устройстве тюремной части; в) определение тюремной политики; г) организацию устройства тюрем; д) составление инструкций; е) составление годовой сметы на содержание тюрем; ж) составление годовых отчетов и статистических ведомостей; з) решение всех вопросов тюремного управления (ст. 3). Дела, обозначенные в п. «б», «в», «д», «е» (ст. 3) подлежат предварительному обсуждению в совещательном присутствии, состоящем из помощника начальника Главного тюремного управления, главных тюремных инспекторов, архитектора и делопроизводителя под председательством начальника Главного тюремного управления, затем представляются на решение министра юстиции (ст. 4). Главные тюремные инспектора производят ревизию губернских тюремных управлений и тюрем с разрешения министра юстиции (ст. 6). При проведении ревизий главные тюремные инспектора, а равно и назначенные министром юстиции для ревизии лица делают губернским инспекторам и начальникам тюрем надлежащие указания, сообщая о таковых немедленно местному губернатору (ст. 7). Порядок делопроизводства в Главном тюремном управлении устанавливается инструкцией, утверждаемой министром юстиции (ст. 8).

Местное управление тюрьмами должно было осуществляться тюремными управлениями ведомства Министерства юстиции, состоявшими в каждой губернии в главном управлении губернатора по ведомству Министерства юстиции (ст. 9). Ближайшее заведование тюремными управлениями возлагается на губернского в каждой губернии тюремного инспектора заведующего тюремным отделением губернского правления, в котором сосредоточивается исключительно все делопроизводство по тюремной и арестантским частям в губернии и вся переписка губернатора по этим вопросам [4. Л. 48–49].

Комитет графа П.А. Зубова подверг рассмотрению и вопрос о порядке осуществления готовившегося тюремного преобразования. По этому вопросу комитет пришел к мнению, что «при введении в действие тюремного преобразования следует руководствоваться следующим общим правилом: немедленно приступить к устройству в тех местностях, где могут быть устроены каторжные работы – тюремных помещений для лиц, осужденных на каторгу. Затем составить сеть всех прочих вновь предполагаемых к постройке тюрем, причем прежде всего сооружать исправительные тюрьмы... и в то же время исправлять то, что представляется безусловно необходимым в существующих тюремных учреждениях». Эти предложения Комитета были внесены на рассмотрение Государственного совета, их рассмотрение состоялось в январе 1877 г. совместно с внесенным к этому времени представлением министра юстиции о лестнице наказаний.

28 февраля 1877 г. для окончательного рассмотрения вопроса о тюремном преобразовании разработки правовых основ реформирования тюремной системы в условиях централизации руководства при Государственном совете была учреждена Комиссия о тюремном преобразовании в империи, ее возглавил статс-секретарь тайный советник К.К. Грот. Изученный комиссией опыт

лег в основу тюремной реформы, юридическим основанием которой стал Закон от 11 декабря 1879 г. «Об основных положениях, имеющих служить руководством при преобразовании тюремной части и при пересмотре Уложения о наказаниях».

Комиссия отмечала, что «один из главных недостатков современного тюремного управления – это одновременное участие в заведовании тюрьмами нескольких ведомств, из которых каждое в известной степени входит в распоряжение и действия другого» [6. Л. 140]. Если этот порядок сохранится на будущее время, то ожидать в тюремном деле существенных улучшений не представится возможным. Мероприятия разрозненной центральной власти всегда будут медленны и нерешительны, и влияние ее на местные органы ничтожно. В своих заключениях комиссия опиралась на авторитет незадолго перед тем состоявшегося Международного тюремного конгресса в Стокгольме в 1876 г., постановившего, что «не только полезно, но даже необходимо учредить в каждом государстве центральное управление для руководства и наблюдения за всеми без изъятия местами заключения и всеми заведениями для несовершеннолетних преступников» [7. С. 322].

Во избежание указанных неудобств в будущем требовалось, чтобы заведование всеми органами тюремного управления было всецело сосредоточено в одном ведомстве. Приводя в пример опыт иностранных государств, комиссия полагала, что выбор в этом отношении может быть с одинаковым удобством сделан между министерствами юстиции и внутренних дел. Не придавая со своей стороны особого значения тому, при котором из названных министерств будет учреждено тюремное управление, комиссия тем не менее останавливалась на Министерстве внутренних дел, так как в его составе находился главный орган заведования всеми местами заключения.

Последствием указанной меры, по мнению комиссии, должно было явиться устранение Министерства юстиции от участия в тюремном управлении, но тем самым не нарушался общий порядок установившихся отношений, поскольку, во-первых, названное министерство не имело в своем распоряжении центрального органа для заведования тюрьмами, а во-вторых, вследствие судебного преобразования 1864 г. было призвано к исключительному наблюдению за правильным отправлением правосудия, и вопросы управления становились ему все более чуждыми. При таких условиях реформа должна была заключаться единственно в отмене уже утратившей свое значение ст. 16 Устава о содержащихся под стражей, предоставляющей Министерству юстиции не вполне определенное право совместного с Министерством внутренних дел заведования тюрьмами «в порядке управления государственного» [8. С. 20].

В качестве первоочередных мер Грот предлагал выделить из департамента исполнительной полиции наиболее квалифицированных специалистов в сфере тюремного управления, из которых и сформировать временное центральное тюремное управление. Возглавить его должен был человек, который впоследствии стал бы во главе всех мест лишения свободы. Вновь образованное управление, тесно контактируя с комиссией Грота, способствовало бы претворению в жизнь разрабатываемых положений тюремной реформы. Грот предложил обособить тюремное ведомство из состава Министерства внут-

ренных дел в самостоятельное и придать его начальнику права министра [8. С. 35].

Предложения Грота о создании обособленного тюремного ведомства и образовании центрального управления вызвало неоднозначную реакцию среди высших чиновников государства. Оно было поддержано министром юстиции Паленом и главноуправляющим Вторым отделением с.е.и.в.к. Урусовым, но встретило резкое противодействие со стороны министра внутренних дел Тимашева и шефа жандармов Мезенцева. В особом мнении на предложения Грота они заявили: «...преобразование центрального тюремного управления неудобно было бы предпринимать до утверждения в законодательном порядке главных начал тюремной реформы. Только с утверждением этих начал вполне определится круг задач тюремного управления и обозначатся необходимые изменения в устройстве как центральных, так и местных органов» [9. Л. 746].

Понимая бесперспективность выделения тюремного ведомства в самостоятельное образование, поскольку даже полиция в тот период времени не была организационно обособленной, члены комиссии при решении вопроса о подведомственности центрального тюремного управления высказались в пользу Министерства внутренних дел, тем более, что главный орган заведения тюрьмами там уже находился. Комиссия следующим образом сформулировала полномочия центрального тюремного управления: «В составе Министерства внутренних дел необходимо учредить... особый орган, предоставив ему... принятие необходимых мер к осуществлению тюремной реформы. Орган этот должен находиться под управлением лица, назначаемого Именным высочайшим указом, по представлению министра внутренних дел, и может быть наименован в соответствии с другими учреждениями, состоящими при Министерстве на особых правах... – «Главное тюремное управление», а лицо, заведующее им: «начальник Главного тюремного управления» [9. Л. 751].

Комиссия Грота пришла к заключению, что на первый раз следует ограничиться изданием в законодательном порядке «одних главных начал карательной системы и преобразованием центрального управления тюремной частью». «Находясь в постоянном соприкосновении с местными учреждениями, центральная власть, по мнению Комиссии, увидит, в чем нужно подкрепить их и усилить». Таким образом, труды Комиссии графа Зубова о новом тюремном устройстве не получили законодательного воплощения. Комиссией К.К. Грота были представлены в Соединенные департаменты Государственного совета только проекты основных начал карательной системы и образования в составе Министерства внутренних дел Главного тюремного управления [10. С. 293]. На заседании Государственного совета все предложения комиссии Грота были одобрены, результатом чего стало образование 27 февраля 1879 г. Главного тюремного управления, института инспекторов и Совета по делам тюремного управления.

Закон от 11 декабря 1879 г. «Об основных положениях, имеющих служить руководством при преобразовании тюремной части и при пересмотре Уложения о наказаниях» не содержал каких-либо конкретных указаний о сроках тюремной реформы и подчеркивал необходимость «постепенного устройства новых кара-

тельных учреждений и исправления существующих мест заключения», т.е. позволяя осуществлять намеченные мероприятия по модернизации системы мест заключения неопределенно долгое время. Это положение объяснялось недостатком средств и заранее обрекало тюремную реформу на длительный, затяжной процесс. Тем не менее некоторые положения закона имели позитивное значение, что позволило добиться в будущем значительных успехов в деле реорганизации мест заключения. Так, предполагалось изменить типологию тюрем и систему управления ими, а также усилить исправительно-воспитательную направленность в деятельности пенитенциарной системы в целом.

13 декабря 1895 г. Высочайшим указом Правительствующего Сената тюремная часть от Министерства внутренних дел была передана Министерству юстиции. По словам С.К. Гогеля, с этого момента тюремное дело стало родным для русских судебных деятелей благодаря Высочайшему указу от 13 декабря 1895 г., но и прежде оно было близко их сердцу, особенно со времени введения Судебных уставов 1864 г., воспитавших новое поколение юристов-криминалистов, шире, глубже и вдумчивее относящихся к задачам уголовного правосудия [11. С. 3].

Обращаясь к содержанию этого документа, представляется возможным назвать следующие причины передачи тюрем в ведение Министерства юстиции. Во-первых, отдавая дань Министерству внутренних дел в преобразовании центрального управления тюремной системой, способствовавшему упорядочению различных сторон ее деятельности, тем не менее отмечалось, «что предпринятое ранее преобразование (учреждение в 1879 г. Главного тюремного управления. – О.Я.) не может считаться завершенным», что фактически означало необходимость продолжения реформы, поскольку «...существовавшие условия содержания заключенных требовали во многом изменений, в том числе и в связи с осуществлявшимся общим пересмотром уголовных законов, с тем чтобы лишение свободы во всех его видах успешнее достигало поставленных задач – ограждение общества от порочных и опасных членов и нравственного исправления преступников».

Во-вторых, «для надлежащего с этой целью сближения тюремного дела в его законодательной постановке и практическом осуществлении с важнейшими интересами уголовного правосудия представляется благовременным объединить заведование местами заключения с управлением судебным».

В-третьих, отмечалось, что «ввиду крайней обширности и многообразия предметов ведения Министерства внутренних дел, признав за благо освободить его от управления тюремной частью и вверить попечение о ней министеру юстиции как главе судебного ведомства» [12. Ст. 1635].

Конечно же, не последнюю роль сыграла значительная загруженность Министерства внутренних дел непосредственно полицейскими делами. При этом необходимо отметить, что мысль о нецелесообразности смешивать полицейскую деятельность с уголовно-исполнительной вынашивалась правительством уже не одно десятилетие. Еще М.М. Сперанский обозначил всего четыре предмета, находящихся в ведении исполнительной полиции: 1) обнаружение законов «к общему исполнению принадлежащих»; 2) приведение их в исполнение; 3) обладание принудительной силой; 4) подчинение себе всех граждан, «яко обывателей известного места» [13. С. 132].

В 1826 г. в Министерство внутренних дел поступила записка неизвестного лица, которая вызвала определенный интерес властей. Автор констатировал, что полиция не справляется со своими обязанностями, потому что «приняла на себя весьма много дел и многим занимается напрасно и не по принадлежности». По мнению автора записки, все дела, которыми занимается полиция, можно классифицировать на пять групп, последняя из них как раз касается надзора за колодниками [14. Л. 1].

Оценка этого решения власти, данная в лице научной общественности, оказалась неоднозначной. А.Ф. Кони считал, что в его основе лежали интриги и личная заинтересованность министра юстиции Муравьева. Он писал: «Мерзавец Муравьев, вовремя ушедший в кусты, совершенно исказил Министерство юстиции, развратив его состав и присоединив к нему тюремное ведомство (для получения 6 тысяч добавочных и шашки на перевязи)...» [15. С. 92].

Неодобрительно отзывался об этом и М.Н. Гернет, саркастично замечая, что Министерство юстиции свою деятельность по руководству Главным тюремным управлением начало с указа о замене пуговиц на форменной одежде служащих тюремного ведомства.

Несмотря на мнения столь выдающихся представителей пенитенциарной науки и юридической практики о надуманности и в общем-то бесполезности переподчинения тюремной системы Министерству юстиции, по нашему мнению, этот шаг представлялся вполне рациональным и логически вытекающим из контекста тюремной реформы.

Прежде всего, теория уголовного права и тюремоведение XIX столетия уже исходили из классического понимания назначения наказания, в том числе лишением свободы, как исключительной сферы деятельности юстиции. Это положение нашло свое отражение и в тексте Указа от 13 декабря 1895 г.: «для надлежащего... сближения тюремного дела... с важнейшими интересами уголовного правосудия...». Мы разделяем точку зрения В.И. Алексеева, согласно которой передача тюрем в ведение Министерства юстиции с 1895 г. с теоретической точки зрения являлось шагом вперед в вопросе постановки тюремного дела вообще. Сфера применения наказания к преступнику связана с административным органом, а назначаемое наказание – с судом. Исследование ведущей функции пенитенциарного воздействия как элемента системы неизбежно связано с целенаправленным влиянием управления [16. С. 215].

Доводом в пользу выдвинутого предположения служит и тот факт, что еще в 1873 г. особый комитет Зубова обосновывал необходимость переподчинения Главного тюремного управления Министерству юстиции как одно из условий успешного реформирования тюремной системы. Недаром проект Комитета Зубова соединенными департаментами Государственного совета рассматривался в январе 1877 г. в одном пакете с предложениями Министерства юстиции об изменении лестницы наказаний.

В пользу сосредоточения управления тюрьмами в одном министерстве и именно в Министерстве юстиции высказывался и С.В. Познышев. Признавая необходимым объединить тюремное управление, поставив во главе его центральный орган – Главное тюремное управление, он не без основания полагал, что лучше всего и правильнее образовать такой орган в составе Министерства юстиции. «Тюремное дело в целом есть не что иное, как особый по-

рядок исполнения тех наказаний, которые играют в современном уголовном праве роль господствующих карательных мер. Его тесная связь с деятельностью судебных учреждений делает вполне естественным объединение тюремного ведомства с судебным в недрах одного министерства. Такое объединение отвечает и начинающему проявляться в современном праве общему стремлению сблизить суд с исполнением наказаний. С теоретической точки зрения также несомненно, что продолжающая еще существовать оторванность исполнения наказаний от суда – явление ненормальное, обреченное на постепенное исчезновение в будущем. Несомненно, желательно, чтобы высшее руководство исполнением наказаний принадлежало тому же министерству, в котором сосредоточены надзор за судебными установлениями и руководство, в указанных законом пределах, их деятельность» [1. С. 230]. Таким образом, С.В. Познышев научно обосновывал причины передачи пенитенциарной системы в ведомство Министерства юстиции.

Стремление сблизить суд с процессом исполнения наказаний, о котором высказывался С.В. Познышев, наиболее рельефно проявилось во Франции во второй половине XIX в. Практика нахождения французской пенитенциарной системы в ведении Министерства внутренних дел часто вызвала серьезную критику со стороны многих криминалистов, настаивавших на передаче пенитенциарной сферы в ведение Министерства юстиции (любопытно, что французская тюремная система успела побывать даже в ведении Министерства торговли по закону от 17 марта 1831 г., причины столь странного распределения компетенции отдельных ведомств остались невыясненными). За передачу тюрем в Министерство юстиции в 1875 г. высказались кассационный и большинство апелляционных судов Франции, когда к ним по этому поводу обратилось с запросом Национальное собрание. В поддержку этой реформы высказывались Главное тюремное общество и Главный совет по тюремным делам, а также министр юстиции Франции. Одним из горячих сторонников необходимости присоединения тюремного ведомства к Министерству юстиции являлся Н. Паско. По его убеждению, такая передача способствовала бы улучшению организации тюремного управления и, таким образом, является необходимым условием успешного отправления уголовного правосудия. Такое отправление возможно лишь тогда, когда в ведении Министерства юстиции будет сосредоточено как все то, что касается определения наказания, так и то, что относится к его исполнению. Здравый смысл требует, чтобы та власть, которая определяет наказание, следила также за его исполнением в течение всего того времени, пока осужденный его отбывает. Кроме этого, по мнению Н. Паско, в пользу такой передачи говорило еще одно важное обстоятельство, а именно многочисленность функций и чересчур обширная компетенция Министерства внутренних дел [17. С. 149–150], что фактически было сходно с ситуацией в Российской империи.

Весьма близким по содержанию с вышеизложенными мнениями является и мнение И.Я. Фойницкого, считавшего, что «связь тюремных учреждений с судебными гораздо ближе, чем с административными», отсюда следует, что «исправительные учреждения как органы исполнения судебных приговоров стоят ближе к той власти, делу которой непосредственно призваны служить, чем ко всякой другой» [18. С. 257].

Не отрицая в принципе возможность влияния субъективного фактора на процесс переподчинения тюремного ведомства Министерству юстиции, представляется маловероятным, что его первопричиной стало желание пусть даже такого влиятельного чиновника, как министр юстиции Н.В. Муравьев. Несколько запоздалое включение тюремного ведомства в состав Министерства юстиции связано, с одной стороны, с экстренным, вызванным чрезвычайными обстоятельствами порядком образования Главного тюремного управления, а с другой – опасением передать тюремную систему в момент непосредственного реформирования другому министерству, не имеющему опыта работы в этой сфере. Такой шаг в тот момент только бы осложнил и так с трудом реализуемую тюремную реформу. После выполнения основного объема работ по реформированию такое переподчинение было осуществлено. Однако даже после передачи тюрем из одного ведомства в другое полностью связь Министерства внутренних дел с тюремными учреждениями не прервалась, поскольку общность решаемых задач предполагала их довольно тесное и постоянное взаимодействие [19. С. 252–253].

По мнению А.П. Печникова, с которым нельзя не согласиться, перевод Главного тюремного управления из Министерства внутренних дел в Министерство юстиции имел и более глубокие причины политического характера, которые власти не афишировали по известным соображениям [20. С. 136]. К концу XIX в. в многоотраслевой деятельности Министерства внутренних дел наметилась четкая тенденция доминирования охранительной функции над другими внутригосударственными функциями, присущими данному органу. Курирование тюрем также можно отнести к охранительной деятельности, но в местах лишения свободы содержались преступники, которые уже не могли нанести вреда самодержавному режиму, во всяком случае в ближайшее время. Вместе с тем очень хлопотная деятельность по управлению тюремной системой действительно отнимала у Министерства внутренних дел немало сил и, что не менее важно, средств, которые можно было бы успешно направлять на борьбу с противниками монархии. Следовательно, среди множества причин смены юрисдикции на первый план выдвигается стремление царизма сделать из Министерства внутренних дел аппарат, направленный прежде всего на оперативное искоренение политической, а затем уже и уголовной преступности [20. С. 138].

Нельзя игнорировать и тот факт, что аналитическая работа по изучению и обобщению опыта функционирования отечественных тюремных учреждений шла параллельно с изучением теории и практики деятельности зарубежных пенитенциарных систем большинства европейских государств. В соответствии с утвержденным 18 августа 1862 г. мнением Государственного совета министерствам внутренних дел и юстиции предложено было выбрать конкретные пенитенциарные системы для определенных областей. В данном случае важно, что исследователями зарубежного опыта обращалось внимание не только на виды учреждений, исполняющие наказания, но и на органы управления ими.

Анализ деятельности зарубежных пенитенциарных систем показал, что ряд стран свои тюремные системы относил к юрисдикции Министерства внутренних дел (Англия, Ирландия, Шотландия, Франция, Италия), в других

государствах эта юрисдикция разделялась между Министерством внутренних дел и Министерством юстиции (Пруссия) и в ряде государств относилась к ведомству Министерства юстиции (Австрия, Нидерланды, Норвегия, Бельгия, Дания, Голландия) [21. С. 41–42].

Существовала еще одна модель управления, в соответствии с которой управление местами заключения принадлежало совершенно самостоятельному ведомству, уравненному в своих правах с прочими министерствами, примером являлась Швеция.

Разработчиков реформы в организационно-управленческом плане привлекала в большей степени именно шведская модель пенитенциарной системы. Высшим тюремным ведомством Швеции являлась генеральная тюремная администрация, состоявшая из генерал-директора тюрем и двух членов, заведующих канцелярией и хозяйством. В администрацию входили также врач, архитектор, отвечающий за состояние строений, и 13 чиновников. Управление тюрьмами осуществлялось на коллегиальной основе со стороны генеральной администрации, но голос генерал-директора являлся решающим. Генеральная дирекция входила в состав Министерства юстиции, но в административном плане представляла собой самостоятельное ведомство. Генерал-директор самостоятельно контролировал всю тюремную часть и являлся единственным ответственным лицом перед королем за ее состояние. В связи с этим генерал-директор или по его поручению начальники отделений посещали каждую тюрьму как минимум раз в год с целью проверки как содержания заключенных, так и качественного состава администрации. Министр юстиции фактически не вмешивался в дела тюремного управления, хотя центральное пенитенциарное ведомство было составной частью его министерства. У министра существовало только одно право в сфере тюремного управления – это доклад королю по делам тюремной части в Королевском совете. Даже вопросы назначения тюремных служащих и распоряжения ими полностью сосредоточивались на генерал-директоре без всякого участия со стороны министра. Таким образом, министр юстиции возглавлял центральное тюремное ведомство номинально, не вмешиваясь в его деятельность. Все вопросы, связанные с тюремной частью, решение которых не требовало особого официального доклада на совете, решались самостоятельно генерал-директором [8. С. 6–7].

По мнению И.Я. Фойницкого, «и с теоретической, и с практической точки зрения, последнее решение вопроса представлялось наиболее правильным: одними своими сторонами тюремные учреждения соприкасаются с Министерством внутренних дел, другими – с Министерством юстиции, так что внесение их в ведомство одного из этих министерств грозит опасностью пререканий и неудовлетворительностью разрешения задач, представляемых другим» [18. С. 257].

Сопоставление шведской структуры управления пенитенциарной системой с той, которая сложилась в России вследствие реформы 1879 г., подтверждает заимствование именно шведского опыта тюремного управления.

Переход мест заключения из Министерства внутренних дел в Министерство юстиции не был сиюминутным. Первоначально было признано нужным установить связь тюремной сферы с судебной лишь в лице министра юсти-

ции, которому вверялось высшее заведование тюремной частью и присваивалось звание президента Попечительного общества о тюрьмах. Что же касалось местного управления тюремными учреждениями и пересылки арестантов, то оно было сохранено «временно, впредь до пересмотра относящихся до этого предмета узаконений» [7. С. 323].

Кроме этого, 5 января 1896 г. состоялось циркулярное распоряжение по канцелярии министра внутренних дел, согласно которому местное заведование тюремной частью и пересылкой арестантов временно сохранялось на основании действующих узаконений. Губернаторам и начальникам областей разъяснялось, что «впредь до особого по сему предмету распоряжения тюремная деятельность на местах и установленный порядок отношений различных органов к местам заключения и управлению ими должны оставаться без всякой перемены».

Указом о передаче мест заключения министру юстиции поручалась разработка необходимых изменений в действовавших законах по тюремной части гражданского ведомства и арестантской пересыльной части, которые обусловливались состоявшейся реформой. Таким образом, первоначально перед Министерством юстиции ставилась задача пересмотреть действовавшую нормативную базу и только после этого осуществлять переход мест заключения из одного ведомства в другое. Но, с другой стороны, предстояло формирование стратегии и реализации пенитенциарной политики в новых исторических условиях.

Для выполнения первой задачи в том же году при Министерстве юстиции была образована особая Межведомственная комиссия для подготовки предложений об устройстве тюремной части в ведомстве Министерства юстиции. Возглавил работу комиссии сенатор Н.С. Таганцев. В ее состав были назначены: от Государственной канцелярии В.Н. Коковцев, от Министерства внутренних дел В.М. Глинка и исполняющий должность Тобольского губернатора (впоследствии начальник Главного тюремного управления) Н.М. Богданович, от Министерства финансов С.Ф. Вебер. Кроме этого, членами комиссии состояли: М.Н. Галкин-Враской, директора департаментов Министерства юстиции Н.Э. Шмеман и С.С. Манухин, от С.-Петербургской судебной палаты В.Ф. Дейтрих и В.Н. Кобыльский, члены Консультации при Министерстве юстиции Н.А. Воеводский и М.П. Домерщиков, вице-директор Первого департамента Министерства юстиции Н.Д. Чаплин, В.Я. Бахтияров, помощник начальника Главного тюремного управления С.Г. Коваленский и юрисконсульт Министерства юстиции Д.А. Дриль [9. Л. 2].

Председатель комиссии Н.С. Таганцев, открывая первое заседание комиссии 15 января 1896 г., сказал следующее: «До образования в составе Министерства внутренних дел Главного тюремного управления тюремная часть находилась в крайне неудовлетворительном состоянии, что удостоверено всеми работавшими над тюремным преобразованием комиссиями. В течение своего 15-летнего существования Главное тюремное управление сделало немало. С признательностью отмечая понесенные им труды и признавая достигнутые уже результаты, Министерство юстиции не только не имеет в виду отступить от начал, положенных Главным тюремным управлением в основу

его деятельности, но, пользуясь его опытом, будет неуклонно стремиться к скорейшему и полнейшему осуществлению тюремной реформы».

Таким образом, как считает Н.И. Петренко, в деятельности Главного тюремного управления, несмотря на передачу его в ведение Министерства юстиции, собственно нельзя было ожидать какого-либо крутого поворота в ином направлении, чем то, которое предназначалось ему до его учреждения и которого строго придерживался в течение 17 лет его первый начальник М.Н. Галкин-Враской. По этим же причинам статус Главного тюремного управления оставался практически неизменным до февральских событий 1917 г. [19. С. 252].

В конце 1896 г. комиссия завершила свои труды составлением проекта Временных правил «Об устройстве тюремной части в ведомстве Министерства юстиции», которые предполагалось ввести в действие с 1 июля 1898 г. Проект был рассмотрен в особом совещании под председательством министра юстиции и принят в основных положениях, затем дополнен в Главном тюремном управлении. Кроме этого, были выработаны штаты центрального и местного тюремного управления.

В проекте Временных правил комиссия обратила внимание на повышение статуса Главного тюремного управления в составе Министерства юстиции, формирование управленческих структур и разработку их функций. Предусматривалось, что начальник управления займет по должности пост товарища министра. Управление тюремной частью, по проекту комиссии, должно было сосредоточиться в особом коллегиальном учреждении, в состав которого входили бы представители суда и администрации. Но при этом комиссия находила необходимым выделить тюремное управление из губернского правления с устранением непосредственного руководства тюремной частью со стороны губернаторов и с сохранением института губернской тюремной инспекции в несколько измененном виде. В отношении собственно центрального управления комиссия не считала нужным вносить какие-либо коренные изменения. Низовое звено тюремной администрации во главе с начальниками тюрем и их помощниками, священниками, дьяконами и псаломщиками при местах заключения, врачами и фельдшерами составляло единую систему управления организацией исполнения уголовных наказаний. В низовом звене особое место занимала тюремная стража – старшие и младшие надзиратели, в обязанности которых входило обеспечение надзора за лицами, отбывающими наказания в виде тюремного заключения.

Примечательно, что из вышеописанной системы управления местами заключения выделялись отдельные места заключения, расположенные в Санкт-Петербурге, Царском Селе и Москве, соподчиненность и порядок регулирования деятельности которых отличались от общего правила: они находились в ведении санкт-петербургского и московского губернаторов по принадлежности. Для наблюдения за местами заключения в этих городах учреждались особые наблюдательные комиссии в составе представителей, избираемых городскими думами, лиц прокурорского надзора, членов благотворительных тюремных комитетов, а также членов, назначаемых министром юстиции.

Одно из ключевых положений проекта – это установление центрального губернского управления, которое должен был возглавить начальник губер-

ского тюремного управления. Это означало, что в ведомстве Министерства юстиции лицо, заведовавшее тюремной частью в губернии, приобретало самостоятельное значение. Таким образом, комиссия, выделяя тюремное управление из губернского правления, шла по пути отстранения от руководства тюремными учреждениями губернаторов. Менялось и само название его должности: из инспектора, хотя и облеченного довольно значительной распорядительной властью, он становится начальником губернского тюремного управления [22. С. 254].

Однако стремление Министерства юстиции устроить управление тюремной системой на новых основаниях встретило серьезные препятствия; данный проект вызвал многочисленные замечания и возражения со стороны Министерства внутренних дел, а Министерство финансов категорически отказало Министерству юстиции в испрашиваемых материальных средствах на устройство тюрем, не взирая на то обстоятельство, что их размер не превышал расходов, которые неизбежно потребовались бы и Министерству внутренних дел при дальнейшем распространении института губернской тюремной инспекции, введенной с 1890 г. лишь в некоторых губерниях империи [23. С. 58].

Проектировалось, что финансирование деятельности тюремного ведомства и его центрального органа будет осуществляться из собственного бюджета, не входящего составной частью в бюджет Министерства юстиции. Последним планам не суждено было сбыться в полной мере, в частности, из-за усложнения внутривластной обстановки в стране (в связи с ухудшением положения российского крестьянства в результате крестьянской реформы 1861 г., русско-турецкой войны 1877–1878 гг., неурожая 1879–1880 гг., повлекших голод и мировой экономический кризис конца 70-х гг.).

Указ от 13 декабря 1895 г. фактически установил новый порядок предметов ведения между губернским правлением и губернским тюремным управлением. Из ведения установлений Министерства внутренних дел в Министерство юстиции предполагалось изъятие трех разрядов дел: по заведованию тюремными учреждениями гражданского ведомства; по заведованию пересылкой арестантов и по исполнению судебных приговоров о наказаниях лишением свободы. В связи с этим в обязанности начальника губернского тюремного управления в соответствии с проектом входило: 1) наблюдение за внутренним порядком в местах заключения гражданского ведомства; 2) наложение на арестантов, содержащихся в исправительных арестантских отделениях, за исключением арестантов отряда исправляющихся, усиленных мер взыскания. Начальнику губернского тюремного управления в подведомственной ему местности непосредственно подчинялись управления мест заключения и тюремной стражи. На начальника губернского тюремного управления возлагались распоряжения по передвижению арестантов и ссыльных, наблюдение за исполнением при передвижении их постановлений закона и составление списков на ссыльных и отправляемых в исправительные арестантские отделения [9. Л. 11–14].

Таким образом, совершенствуется центральное и местное тюремное управление: в нем более четко выстраивается горизонталь управления тюремной частью в губернии, в которой тюремный инспектор является связующим звеном между местами заключения и другими государственными и об-

ществленными организациями. Фактически был создан новый субъект управления в среднем звене управления тюремной системой.

Относительно обязанностей по делам о высылаемых на основании общественных приговоров о принятии и непринятии арестантов, оканчивающих сроки исполнительных наказаний, в среду их обществ, по мнению Главного тюремного управления, они не могли находиться в ведении губернского тюремного инспектора. Эти обязанности не могли быть перенесены на органы Министерства юстиции по местному самоуправлению тюремной частью – они составляли отрасль общей администрации в губернии.

А.П. Печников называет ряд причин сохранявшегося «двоевластия», в силу которого полиция долго опекала тюремные учреждения, которое, как оказалось, было типичным для ряда регионов империи. Все это создавало как объективного, так и субъективного характера зависимости тюремной части от Министерства внутренних дел в регионах империи. И лишь новые штаты тюрем с иным правовым статусом начальника тюрьмы, введенные в 1912 г., создали условия совершенствования управления исполнением наказания.

Министр юстиции, став во главе тюремного ведомства, автоматически получил звание президента Попечительного общества о тюрьмах. Однако непосредственное управление этой сферой, впрочем как и ранее, продолжали осуществлять Главное тюремное управление и Совет по тюремным делам. При этом необходимо отметить, что Совет по тюремным делам к этому времени фактически уже не действовал, поскольку был полностью заменен Главным тюремным управлением. Роль Совета была номинальной, все функции этого экспертно-совещательного органа взяло на себя управление, упразднив Совет фактически, но не юридически [20. С. 140].

Начальник Главного тюремного управления по-прежнему назначался именным высочайшим указом Правительствующему Сенату, но по представлению министра юстиции. Полномочия начальника Главного тюремного управления не изменились. Претерпели некоторые изменения штаты управления, и то не сразу. Лишь через восемь лет после передачи тюремной части из Министерства внутренних дел в Министерство юстиции начальнику Главного тюремного управления было позволено иметь двух помощников, вместо шести инспекторов их стало семь, кроме того, шесть старших и девять младших делопроизводителей, один архитектор, один заведующий статистической частью, один архивариус и два журналиста [24. С. 8–9].

Главное тюремное управление по-прежнему сохраняло свою самостоятельность в структуре Министерства юстиции так же, как и ранее в системе Министерства внутренних дел. Например, когда в Москве в 1896 г. проводился IV съезд представителей русских исправительных заведений, то Министерство юстиции и Главное тюремное управление официально представляли различные должностные лица [25. С. 106]. Деятельность Главного тюремного управления была настолько специфичной, что министр юстиции, как и министр внутренних дел, по-прежнему осуществлял власть по тюремному ведомству опосредованно, практически не вмешиваясь в суть пенитенциарных вопросов. Начальник Главного тюремного управления все еще оставался фактическим руководителем гражданскими местами заключения империи.

Но совсем отрицать влияние Министерства юстиции на Главное тюремное управление, являвшееся его составной частью, было бы неверным. В данном случае это означало бы отрицание роли общего руководства, которое, несомненно, накладывало определенный отпечаток на деятельность структурных подразделений пенитенциарной системы. В результате преобразования управления местами лишения свободы образовалась качественно новая модель тюремной системы, ее деятельность определенным образом перестраивается в соответствии с новыми условиями и новыми требованиями, становится динамичной с количественной стороны.

Безусловно, справедливо и мнение, что Министерство юстиции в определенной степени содействовало преобразованию Главного тюремного управления из полувоенной организации в штатскую. Во всяком случае именно в бытность Главного тюремного управления в составе Министерства юстиции были приняты попытки обратить внимание на проблему реализации прав личности в местах содержания под стражей и лишения свободы [26. С. 36].

Заключение

Таким образом, в период тюремной реформы 1879 г. были созданы необходимые организационно-правовые условия для формирования и функционирования отечественной пенитенциарной системы как отрасли государственного управления. Понимание необходимости централизации тюремного управления являлось общим для всех проектов тюремного реформирования, получившим свое воплощение в учреждении Главного тюремного управления. Основное назначение централизации управления в данном случае заключалось в том, чтобы реализовывать политику государства с целью сохранения господствующих общественных отношений, а с другой стороны, применяя методы пенитенциарного воздействия к арестантам, добиться эффективности исполнения наказания.

Главное тюремное управление становится самостоятельным органом власти, координирующим все уровни территориального и местного управления на достижение целей уголовного наказания. Переход тюремной системы под юрисдикцию Министерства юстиции должен был создать благоприятные условия для преодоления кризисного состояния тюремной системы. В лице министра юстиции объединялись два важнейших начала, необходимые для исполнения наказания в виде лишения свободы, гуманизации тюрьмы: проведение тюремной реформы и создание новой законодательной базы. Пенитенциарная политика по исполнению уголовных наказаний на новом этапе ее проведения становится более сбалансированной. Это проявляется в координации действий между различными правоохранительными органами: судом, прокуратурой, тюремной инспекцией, полицией, попечительными комитетами – в интересах правильного применения закона, а также создания условий для исполнения наказаний.

Литература

1. Познышев С.В. Очерки тюрьмоведения. 2-е изд., исправ. и доп. М.: Изд. Г.А. Лемана и Б.Д. Плетнева, 1915. 295 с.
2. Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Т. 2. 2-е изд. Пг.: Гос. тип., 1915. 823 с.

3. О настоящем положении тюремного вопроса: Обзор тюремной действительности и предложения по ее преобразованию. СПб.: Тип. Министерства внутренних дел, 1867. 167 с.
4. ГАРФ. Ф. 122. Оп. 6. Д. 55.
5. Коломенцев Д.В. Тюремная система России в 50–80-е годы XIX века и ее реформирование: дис. ... канд. ист. наук. Воронеж, 2004. 177 с.
6. ГАРФ. Ф. 122. Д. 176.
7. *Тюремный вестник*. Изд. Главного тюремного управления, Типо-литография С.-Петербургской тюрьмы. СПб. – Петроград, 1914. № 2.
8. Государственный совет. Комиссия о тюремном преобразовании. Материалы. СПб., 1886. 545 с.
9. РГИА. Ф. 1409. Оп. 6. Д. 89.
10. *Лучинский Н.Ф.* Краткий очерк деятельности Главного тюремного управления за первые XXXV лет его существования (1879–1914 гг.). СПб.: Изд. журнала «Тюремный вестник», 1914. 316 с.
11. *Гогель С.К.* Арестантский труд в русских и иностранных тюрьмах. СПб.: Тип. Правительствующего Сената, 1897. 160 с.
12. *Собрание узаконений и распоряжений правительства*, издаваемое при Правительствующем Сенате [Издание официальное]. СПб., 1863–1917. 1895. № 1 (2 янв.) – 199 (29 дек.). Ст. 1635.
13. *Сперанский М.М.* План государственного преобразования (введение к Уложению государственных законов 1809 г.): с прил. М.: Типо-литография товарищества И.Н. Кушнерев и К. Пимен., 1905. 359 с.
14. ГАРФ. Ф. 109 с/а. Оп. 3. Д. 754.
15. *Детков М.Г.* Наказание в царской России. Система его исполнения / М-во внутр. дел Рос. Федерации. М.: Информ.-изд. агентство «Интерправо», 1994. 119 с.
16. *Алексеев В.И.* Пенитенциарная политика России во второй половине XIX – начале XX века. Тюмень: Изд-во Тюм. гос. ун-та, 2008. 396 с.
17. *О передаче тюремного управления во Франции в ведение Министерства юстиции* // Журнал Министерства юстиции. СПб.: Сенатская тип., 1900. № 9. С. 149–150.
18. *Фойницкий И.Я.* На досуге: сб. юрид. ст. и исслед. с 1870 года. Т. II. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1900. 578 с.
19. *Петренко Н.И.* Становление и развитие уголовно-исполнительной системы России: дис. ... д-ра юрид. наук. Рязань, 2002. 517 с.
20. *Печников А.П.* Главное тюремное управление Российского государства, 1879 – октябрь 1917 г.: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. 415 с.
21. *Галкин М.Н.* Материалы к изучению тюремного вопроса. 2-е изд. СПб.: Тип. 2. Отд. с.е.и.в. канцелярии, 1868. 189 с.
22. *Алексеев В.И.* Тюремная реформа в России 1879 года. М.: Компания Спутник+, 2004. 554 с.
23. *Министерство юстиции* в первое десятилетие царствования императора Николая II. 1894–1904. СПб.: Сенат. тип., 1904. 89 с.
24. *Отчет* по Главному тюремному управлению за 1908 г. Приложение к Тюремному вестнику. Изд-е Главного тюремного управления, Типо-литография С.-Петербургской тюрьмы / Типо-литография Петроградской тюрьмы. СПб. – Петроград, 1910. № 2. 42 с.
25. *Тюремный вестник*. Изд. Главного тюремного управления, Типо-литография С.-Петербургской тюрьмы / Типо-литография Петроградской тюрьмы. СПб. – Петроград, 1896. № 2.
26. *Кашиба Ю., Небрятенко Г.* За веру, царя и закон // Преступление и наказание. М., 2000. № 9.

Yakovleva Oksana N., Malchuk Olga I. Research Institute Federal Penitentiary Service (Moscow, Russian Federation)

THE LEGAL BASIS FOR TRANSFERRING THE PENAL SYSTEM TO THE JURISDICTION MINISTRY OF JUSTICE OF THE RUSSIAN EMPIRE AT THE END OF THE XIX CENTURY

Keywords: Ministry of Justice of the Russian Empire, Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire, prison reform, General Prison Administration, penitentiary system.

The item of this work is to analyze comprehensively the causes and problems of the first transfer of the penitentiary system from the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire to the jurisdiction of the Ministry of Justice of the Russian Empire, and to give an historical and legal assessment of this event.

The transfer of the system of places of detention from the Ministry of Internal Affairs to the jurisdiction of the Ministry of Justice of the Russian Empire has become one of the most significant and at the same time controversial events in the history of the criminal-executive policy of the Russian state. It should be noted that the places of detention in Russia have traditionally been the responsibility of the law enforcement agencies - the Ministry of Internal Affairs, the Ministry of Police, while the Ministry of Justice had little to do with the administration of penitentiary institutions. In this case, the reformers proceeded from the West European experience. Therefore, the fact of transfer of the Main Prison Administration to the Ministry of Justice was estimated by contemporaries ambiguously. On the contrary, representatives of penitentiary science, who studied the West European experience in the organization of penitentiary systems, Professor S.V. Poznyoshev, I.Ya. Foinitsky, N.S. Tagantsev advocated the transfer of the Chief Prison Administration to the Ministry of Justice of the Russian Empire, based on the position of establishing greater legitimacy in places of detention, less militarization of the process of enforcement of criminal penalties. The basic ideas underlying the legislative acts on the transfer of the penitentiary system to the Ministry of Justice were worked out by the Special Commission under the chairmanship of Senator N.S. Tagantseva. The most important condition for the transfer was that, without changes, the general principle of the central administration of the penitentiary system - the status, terms of reference and principles of the Main Prison Administration, was maintained. The main prison directorate functioned in the system of the Ministry of Justice of the Russian Empire on the basis of the principles developed as a result of the prison reform of 1879.

The transition of the prison system to the jurisdiction of the Ministry of Justice allowed creating favorable conditions for overcoming the crisis state of the prison system. In the person of the Minister of Justice, two important principles were combined, necessary for the execution of punishment in the form of deprivation of liberty, the humanization of the prison: the reform of the penitentiary system and the creation of a new legislative framework aimed at improving the execution of criminal sentences. Penal policy at a new stage of its implementation is becoming more balanced. This manifests itself in the coordination of actions between various law enforcement agencies: the court, the prosecutor's office, the prison inspectorate, the police, the trustees' committees in the interests of the correct application of regulatory legal acts, and the creation of conditions for the execution of penalties.

References

1. Poznyoshev, S.V. (1915) *Ocherki tyur'movedeniya* [Essays on Prison Studies]. 2nd ed. Moscow: Izd. G.A. Lemana i B.D. Pletneva.
2. Tagantsev, N.S. (1915) *Russkoe ugovnoe pravo* [Russian Criminal Law]. Vol. 2. 2nd ed. Petrograd: Gos. tip.
3. Russian Ministry of Home Affairs. (1867) *O nastoyashchem polozhenii tyuremnogo voprosa: Obzor tyuremnoy deystvitel'nosti i predlozheniya po ee preobrazovaniyu* [On the present situation of the prison: An overview of prisons and proposals for its transformation]. St. Petersburg: Tip. Ministerstva vnutrennikh del.
4. *The State Archives of the Russian Federation*. Fund 122. List 6. File 55.
5. Kolomentsev, D.V. (2004) *Tyuremnaya sistema Rossii v 50–80-e gody XIX veka i ee reformirovanie* [The prison system of Russia in the the 1850–80s and its reform]. History Cand. Diss. Voronezh.
6. *The State Archives of the Russian Federation*. Fund 122. File 176.
7. *Tyuremnyy vestnik*. (1914) 2.
8. The State Council. (n.d.) *Komissiya o tyuremnom preobrazovanii* [Commission on Prison Transformation]. St. Petersburg: [s.n.].
9. *The Russian State Historical Archives*. Fund 1409. List 6. File 89.
10. Luchinskiy, N.F. (1914) *Kratkiy ocherk deyatel'nosti Glavnogo tyuremnogo upravleniya za pervye XXXV let ego sushchestvovaniya (1879–1914 gg.)* [A brief outline of the activities of the Main Prison Administration in the first 35 years of its existence (1879–1914)]. St. Petersburg: Tyuremnyy vestnik.
11. Gogel, S.K. (1897) *Arestantskiy trud v russkikh i inostrannykh tyur'makh* [Prison labour in Russian and foreign prisons]. St. Petersburg: Tip. Pravitel'stvuyushchego Senata.

12. Russian Senate. (1895) *Sobranie zakonov i rasporyazheniy pravitel'stva, izdavaemoe pri Pravitel'stvuyushchem Senate. St. Petersburg, 1863–1917* [Collection of the Government Laws and Orders published under the Governing Senate. St. Petersburg, 1863–1917]. 1 (2nd January) – 199 (29th December). Col. 1635.
13. Speranskiy, M.M. (1905) *Plan gosudarstvennogo preobrazovaniya (vvedenie k Ulozheniyu gosudarstvennykh zakonov 1809 g.)* [The plan of state transformation (introduction to the Code of State Laws of 1809)]. Moscow: Tipo-litografiya tovarishchestva I.N. Kushnerev i K. Pimen.
14. The State Archives of the Russian Federation. Fund 109 s/a. List 3. File 754.
15. Detkov, M.G. (1994) *Nakazanie v tsarskoy Rossii. Sistema ego ispolneniya* [Punishment in Tsarist Russia. The System of Its Execution]. Moscow: Interpravo.
16. Alekseev, V.I. (2008) *Penitentsiarnaya politika Rossii vo vtoroy polovine XIX – nachale XX veka* [Russian Penitentiary Policy in the second half of the 19th – early 20th centuries]. Tyumen: Tyumen State University.
17. Ministry of Justice. (1900) O peredache tyuremnogo upravleniya vo Frantsii v vedenie Ministerstva yustitsii [On the transfer of prison administration in France under the jurisdiction of the Ministry of Justice]. *Zhurnal Ministerstva yustitsii*. 9. pp. 149–150.
18. Foynitskiy, I.Ya. (1900) *Na dosuge* [At leisure]. Vol. 2. St. Petersburg: Tip. M. Stasyulevicha.
19. Petrenko, N.I. (2002) *Stanovlenie i razvitie ugolovno-ispolnitel'noy sistemy Rossii* [Formation and development of the penal system of Russia]. Law Dr. Diss. Ryazan.
20. Pechnikov, A.P. (2002) *Glavnoe tyuremnoe upravlenie Rossiyskogo gosudarstva, 1879 – oktyabr' 1917 g.* [The main prison administration of the Russian state, 1879 – October 1917]. Law Dr. Diss. Moscow.
21. Galkin, M.N. (1868) *Materialy k izucheniyu tyuremnogo voprosa* [Materials to Study the Prison Issue]. 2nd ed. St. Petersburg: Tip. 2. Otd. s.e.i.v. kantselyarii.
22. Alekseev, V.I. (2004) *Tyuremnaya reforma v Rossii 1879 goda* [Prison Reform in Russia in 1879]. Moscow: Kompaniya Sputnik+.
23. Russian Senate. (1904) *Ministerstvo yustitsii v pervoe desyatiletie tsarstvovaniya imperatora Nikolaya II. 1894–1904* [Ministry of Justice in the first decade of the reign of Emperor Nicholas II. 1894–1904]. St. Petersburg: Senatskaya tipografiya.
24. Chief Prison Administration. (1910) Otchet po Glavnomu tyuremnomu upravleniyu za 1908 g. [Report on the Chief Prison Administration for 1908]. *Tyuremnyy vestnik. Prilozhenie*. 2.
25. *Tyuremnyy vestnik*. (1896) 2.
26. Kashuba, Yu. & Nebratenko, G. (2000) *Za veru, tsarya i zakon* [For Faith, Tsar and Law]. *Prestuplenie i nakazanie*. 9.