



Л.Ю. ЗАБРОВСКАЯ

**ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ
ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ
ТЮРЕМНОЙ СИСТЕМЫ
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX ВЕКЕ**



ИЗДАТЕЛЬСТВО ТГТУ

Министерство образования и науки Российской Федерации
ГОУ ВПО "Тамбовский государственный технический университет"

Л.Ю. ЗАБРОВСКАЯ

**ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ
ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ
ТЮРЕМНОЙ СИСТЕМЫ
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX ВЕКЕ**



Тамбов
◆ Издательство ТГТУ ◆
2006

УДК 34:93
ББК Х2(2)
3-127

Рецензент
Доктор исторических наук, профессор
С.А. Есиков

Забровская, Л.Ю.
3-127 Организационно-управленческие особенности формирования тюремной системы Российской империи в XIX веке / Л.Ю. Забровская. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2006. – 16 с. – 200 экз.

Раскрывается специфика формирования отечественной тюремной системы.
Предназначена для исследователей, изучающих Российскую историю.

УДК 34:93
ББК Х2(2)

© ГОУ ВПО "Тамбовский государственный
технический университет" (ТГТУ), 2006

Научное издание

ЗАБРОВСКАЯ Людмила Юрьевна

ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ
ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ
ТЮРЕМНОЙ СИСТЕМЫ
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX ВЕКЕ

Брошюра

Редактор О.М. Я р ц е в а
Компьютерное макетирование М.А. Ф и л а т о в о й

Подписано в печать 29.11.2006
Формат 60 × 84 / 16. Бумага офсетная. Гарнитура Times New Roman.
0,89 уч.-изд. л. Тираж 200 экз. Заказ № 733

Издательско-полиграфический центр
Тамбовского государственного технического университета,
392000, Тамбов, Советская, 106, к. 14

Особое значение при исследовании российской пенитенциарной системы имеет анализ организационно-управленческих особенностей ее формирования.

Подобная обусловленность не носит случайного выражения и, по мнению современных правоведов, в частности, В.П. Сальникова, проявляется в том, что правовое государство держится не на мелочной бюрократической регламентации, страхе наказания, а на демократии, свободе действий в рамках, дозволенных законом, высокой правовой культуре.¹

Иными словами, именно организационное обеспечение тюремного ведомства во многом обуславливает не только ее демократичность, но и правовой характер всего общества в целом. Стремясь дать оценку данной системе в целом в установленные временные рамки, представляется возможным указать, что в качестве важнейшего условия реализации карательной политики в сфере исполнения наказания в Российской империи в XIX веке правительство рассматривало совершенствование управления местами заключения, их кадровое обеспечение. Подобное направление по совершенствованию управленческой деятельности в местах заключения прослеживается в создании новых, не имеющих зарубежных аналогов, структурных подразделений, особое место среди которых занимают институт тюремных инспекторов в центральном аппарате и губернские тюремные инспекции.

В этой связи современные исследователи обращают внимание именно на то, что осуществление тюремных преобразований и реализация целевых установок в процессе исполнения наказания руководство тюремного ведомства в данный период связывало с необходимостью совершенствования работы по подбору, профессиональной подготовке, социальной защите и стимулированию кадров.²

На практике подобное усложнение задач и функций тюрьмы выразилось в увеличении численности тюремного персонала и повышении требований, предъявляемых к кандидатам на тюремные должности. При этом специальные меры по профессиональной подготовке тюремных чинов в наибольшей степени применялись к надзирательскому составу мест заключения. Однако в том состоянии, в котором находилась тюрьма, она не смогла бы обеспечить решение поставленных перед ней задач. Выполнение их осложнилось "полною дезорганизациею и безусловной неудовлетворительностью современного тюремного дела в Империи и совершенным отсутствием на местах органов, способных прийти в этом отношении на помощь центральному установлению".³

Между центральным органом управления местами заключения – департаментом полиции исполнительной и местными органами – губернскими правлениями и тюремными комитетами общества попечительного о тюрьмах не было постоянной и неразрывной связи. Инспекция тюремных учреждений практически не осуществлялась.

В записке начальника Главного тюремного управления, содержащей оценку дореформенной управленческой деятельности, говорится: "... до настоящего времени между местными учреждениями тюремного управления и центральным органом не было постоянной и неразрывной связи, которая давала бы органу возможность следить за правильностью действий подчиненных ему учреждений".⁴

Отсутствие постоянного контроля, облеченного в строго определенные формы, вызывало двоякого рода последствия; с одной стороны, недостаточность вполне точных и достоверных сведений о положении того или другого отдельного тюремного учреждения, с другой – отсутствие единообразия о порядке действий чинов ближайшей тюремной администрации.

Исходя из вышеуказанной оценки положения дел, соединенные департаменты Государственного Совета пришли к выводу, что "исправительно-карательные учреждения, предназначенные законом для содержания виновных в важных преступлениях, должны быть устроены единообразно по всей Империи и следовательно, состоять под непосредственным надзором правительственной власти".⁵

Своего рода отправной точкой в формировании организационно-управленческих функций пенитенциарной системы послужило образование и становление Министерства внутренних дел Российской империи в ходе государственных реформ, провозглашенных Манифестом от 8 сентября 1802 года.

Среди наиболее важных задач данного министерства, а именно четвертой экспедиции Департамента внутренних дел – канцелярии министерства было закреплено именно управление местами заключения. При этом второе отделение вышеуказанной экспедиции осуществляло надзор за состоянием тюрем, больниц, богоделен, рабочих домов, заботилось "об их лучшем устройстве".

Наряду с вышеуказанными функциями, Министерство внутренних дел представляло собой по сути орган центрального управления внутренним хозяйством страны, вследствие чего оно было перегружено именно функциями общего внутреннего управления.

¹ Сальников, В.П. Правовая культура сотрудников органов внутренних дел / В.П. Сальников. – Л., 1988. – С. 43.

² Пирогов, П.П. Тюремная система Российской империи и ее кадровое обеспечение в XIX – начале XX века : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П.П. Пирогов. – СПб., 2000. – С. 11.

³ ЦГАОР. – Ф. 122. – Оп. 1. – Ч. 1. – Делопроизводство 1. – Д. 6592. – С. 166.

⁴ ЦГАОР. – Ф. 122. – Оп. 1. – Ч. 1. – Делопроизводство. – Д. 138. – С. 11.

⁵ ЦГАОР. – Ф. 122. – Оп. 1. – Ч. 1. – Там же. – С. 27.

Министерство сосредоточило в своей структуре почти все службы внутреннего управления страной. Через губернаторов, которые являлись его органом на местах, осуществлялся административно-политический контроль за территорией империи.

С годами, по мере развития и усложнения общественной жизни, роста экономики, увеличения численности населения страны, задачи и функции Министерства внутренних дел расширялись и усложнялись. Оно становилось все более многофункциональным ведомством в системе органов центрального управления Российской империи, чрезвычайно громоздким и трудноуправляемым. Поэтому на протяжении всей истории МВД постоянно принимались меры по совершенствованию его организационной структуры с целью освобождения от различных хозяйственных, общеуправленческих и некоторых других косвенных для него функций. Причем при освобождении от одних полномочий и структур, передаче их другим государственным ведомствам на МВД, как правило, возлагались новые обязанности, диктуемые складывающейся социально-экономической и политической обстановкой в стране.

Подобное положение дел обусловило необходимость отделения структур, занимавшихся правоохранительной деятельностью. В результате данного процесса 25 июля 1810 года было образовано Министерство полиции, существовавшее в России до 4 ноября 1819 года.

Такого рода попытка выделения из МВД правоохранительных структур по сути своей была признана неудачной, так как реформирование только усложнило и запутало взаимодействие местных органов, поскольку данное министерство было поставлено как бы над местными органами других министерств.

В этой связи в 1819 году Министерство полиции было ликвидировано, а его департаменты вновь вошли в состав МВД. В частности с 1834 года устройство и содержание тюрем, этапов и арестантских гражданских рот, распределение арестантов, ссыльных, бродяг и не способных к ссылке и работам лиц сосредоточились во втором отделении департамента полиции исполнительной.

При этом второе отделение департамента полиции хозяйственной отвечало за дела устройства и управления смиренных, рабочих и работных домов. С 1865 года его прерогативы в отношении смиренных и рабочих домов были переданы второму отделению департамента полиции исполнительной. Канцелярии департаментов полиции, кроме прочего, занимались делами по определению и увольнению чиновников департаментов и подведомственных им мест.

В результате осуществляемой реорганизации были восстановлены не только прежняя структура Министерства внутренних дел (с небольшими изменениями), но и основные задачи, решаемые МВД до создания Министерства полиции. Однако компетенция Министерства внутренних дел заметно возросла за счет расширения его обязанностей по совершенствованию губернского, городского и земского управления; контроля за исполнением земских повинностей и устройством городского хозяйства; руководства городской и земской полицией и противопожарной службой, конкретизации ряда других функций.

Наряду с вышеизложенным, наиболее значительное организационно-штатное изменение в тюремном ведомстве произошло в 1879 году, когда в ходе проведения тюремной реформы было образовано Главное тюремное управление – ГТУ, ставшее центральным органом управления тюремной системы. Кроме того, следующим шагом по пути реформирования тюремной системы была передача ГТУ в 1895 году из МВД в ведение Министерства юстиции.

Подобный шаг правительства был воспринят неоднозначно. Многие ученые и практики считали его ошибочным и вредным для тюремного дела. Тем не менее, эта передача была объяснена необходимостью сблизить тюремное дело с интересами уголовного правосудия и несколько "разгрузить" МВД от обширных и многообразных дел.⁶

В силу высказанных соображений, главной особенностью пенитенциарной системы России вплоть до 80-х годов XIX века было отсутствие централизованного управления местами лишения свободы. Тюремная система того периода была рассредоточена по восьми ведомствам.

Наряду с отечественным, зарубежный опыт дал определенные результаты и для российской действительности. В частности в 1819 году в России по образу и подобию Британского библейского общества образуется Попечительное о тюрьмах Общество, имеющее своей задачей нравственное исправление преступников. Для этого предусматривались определенные меры, вводились некоторые новшества в тюремный быт, что стало основой для зарождения понятия режима.

Перед обществом была поставлена задача нравственного исправления преступников. Достижение этой цели обеспечивалось указанными в уставе средствами: ближайшим и постоянным надзором над заключенными; размещением их по роду преступлений и обвинений; наставлением их в правилах христианского благочестия и доброй нравственности; занятием их приличными упражнениями и заключением провинившихся или буйствующих из них в уединенное место.

При этом устав "Попечительного о тюрьмах общества" оставлял открытым вопрос, касающийся изменения внутреннего устройства тюрем, режима содержания заключенных и средств его обеспечения. "Поэтому неудивительно, – пишет М.Н. Гернет, – что создавалось совершенно нелепое положение: нрав-

⁶ Министерство юстиции в первое десятилетие царствования Николая II (1894 – 1904 гг.). – СПб., 1904. – С. 57.

ственное воздействие должно было оказываться на людей, сидевших в тюрьмах на шейных цепях, вделанных в тюремные стены, с кандалами, колодками и рогатками".⁷

Вместе с тем, несмотря на ограниченность и декларативность устава общества, впервые вводились определенные новшества в тюремный быт: разрешение членам комитетов посещать тюрьмы и знакомиться с положением содержащихся там преступников, привлечение церковнослужителей к работе с заключенными, создание библиотек с книжным фондом исключительно религиозного содержания.

По сути, если поначалу характер этого Общества был исключительно филантропический и благотворительный, то путем постепенной передачи ему строений тюремного управления общество сосредоточило в своих руках все тюремное хозяйство и непосредственное заведование тюрьмами.

Однако с учреждением "Попечительного о тюрьмах общества" остались нерешенными главные проблемы тюремной системы: размещения заключенных, обеспечения их трудового использования, исключения насилия над личностью. На эти обстоятельства как результат неэффективности ранее проведенных реформ было обращено внимание в материалах центрального тюремного ведомства, содержащих анализ положения дел накануне тюремных преобразований.

Спустя годы, администрация при поддержке правительства присвоит себе полномочия общества, лишив его самостоятельности и превратив в чисто декоративное обрамление тюремной части. Пока общество действовало под непосредственным руководством императора, влияние его в тюремном деле было преобладающим, но со смертью Александра I в 1825 году господство филантропического направления стало ослабевать, а с ним и деятельность тюремного общества.

Органы правительственной власти начали входить в распоряжения тюремных комитетов, и между администрацией и комитетами стали возникать недоумения и пререкания, что привело к коренному преобразованию попечительного общества в 1851 году. Интересно отметить, что, когда в 1851 году Общество было причислено к МВД, а обязанности президента Общества были возложены на министра внутренних дел, прилив частной благотворительности стал быстро падать. При этом Общество утратило свой частный характер, бюрократилось и распалось на ряд тюремных комитетов и отделений, в состав которых входили губернаторы, архиереи, представители губернских присутственных мест и другие должностные лица.

Стремясь найти новые подходы к решению данной проблемы, правительство неоднократно пыталось принять соответствующие нормативные акты, позволявшие управлять пенитенциарной системой. Например, в качестве значительной попытки определения прав и обязанностей тюремной администрации правоведы выделяют принятое в 1804 году "Положение о должности смотрителя тюремного замка в Москве и о должности караульного офицера в тюремном замке".⁸

Исходя из положений данного документа, тюремная администрация возглавлялась квартальным полицейским поручиком (смотрителем), при котором состояло четыре унтер-офицера и один рядовой. При этом смотритель подчинялся Московскому обер-полицмейстеру. В качестве основной функции смотрителя выступало общее руководство тюремным замком. Кроме того, он в целом отвечал за поддержание должного порядка в тюрьме. В свою очередь, смотрителю предписывалось "с заключенными арестантами обхождение строгое, однако же никогда не отступать от правил человеколюбия и обходиться без злобы, мщениа и насильства".⁹ По сути, именно смотритель должен был удерживать арестантов от нарушения дисциплины. Смотритель должен был удерживать арестантов от нарушения дисциплины "кроткими средствами, как-то: благородных сажать в уединенные покои, а разночинцев употреблять в работу по замку и вне очереди для очищения нечистоты и пр. или давая умеренную пищу, хлеб да воду только".

Большое значение придавалось взаимодействию смотрителя и священника в процессе выполнения этой задачи. Последний должен был "ознакомиться с нравственностью каждого из содержащихся в тюремном замке, приобрести его доверенность к себе и основывать действия в отношении к исправлению каждого соответственно обстоятельствам" (ст. 157). В советский период данная деятельность священника трансформировалась в политико-воспитательную работу с осужденными, где религии места, разумеется, не было. С начала 90-х годов в российской уголовно-исполнительной системе делаются попытки вновь использовать священнослужителей в исправительном процессе среди осужденных, однако ожидаемых масштабов этот процесс не получил.

Существование подобного акта, а также, например, принятие Инструкции, разработанной Петербургским губернским прокурором для столичных тюрем, свидетельствовало о том, что в большинстве своем централизованного управления тюрьмами в Российской империи еще не существовало и оно носило исключительно локальный характер.

В этой связи важнейшим шагом в формировании пенитенциарной системы России в данный период послужило создание первых по времени централизованных законодательных памятников России о лишении свободы, которыми явились предоставленная министром внутренних дел в 1821 году записка "Об

⁷ Гернет, М.Н. История царской тюрьмы / М.Н. Гернет. – М., 1941. – Т. 1. – С. 74.

⁸ Варадинов, И.М. История министерства внутренних дел / И.М. Варадинов. – СПб., 1862. – С. 297.

⁹ Рассказов, Л.П. Указ. Соч. – С. 6.

устройстве уездных тюремных зданий", а также "Инструкция смотрителю губернского тюремного замка" от 26.05.1831 года, "Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражей и ссыльных 1832 года".¹⁰

В частности последний акт состоял из двух книг: "Свода учреждений и уставов о содержащихся под стражей" и "Свода учреждений и уставов о ссыльных". Анализируя особенности данных правовых актов, М.Н. Гернет указывал на тот факт, что количество статей о ссыльных вчетверо превышало число статей Устава о содержащихся под стражей, что подчеркивало преобладание интереса законодателя к ссылке, нежели к тюремному заключению.¹¹

Особенность российской системы мест лишения свободы заключалась в том, что ими заведовали губернаторы, которые имели широкие полномочия во многих вопросах исполнения и отбывания наказания, то есть имела место децентрализация управления местами лишения свободы. В этой связи представляется возможным определить, что рост тюремного населения и увеличение числа связанных с лишением свободы наказаний не повлекли, впрочем, значительного увеличения внимания центральной и местной администрации к тюрьме. Все внимание, по выражению исследователей, уделялось в основном лишь ужесточению внешних атрибутов тюремного заключения.¹²

По сути, в данный период встал вопрос о тюремной реформе, выдвигались отдельные проекты ее элементов, но реализовать их полностью не удавалось. В частности, в 1864 году был принят Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, получивший высокую оценку современников за гуманизм, демократизм и простоту применения.¹³

Анализируя вышеизложенные положения, следует указать, что дореформенное управление местами заключения было исключительно дезорганизовано. Между тем, число учреждений исполнения наказания было значительным. К 1882 году имелось 767 таких учреждений, не считая некоторых мест заключения Восточной Сибири. В конце XIX века в России насчитывалось 895 тюрем с 90 141 заключенными в них. Продолжали строиться новые тюрьмы, расходы на содержание тюрем росли. При этом в теории того периода обосновывалось преимущество тюремного заключения перед другими видами наказания.¹⁴

По сути, начинают закладываться прогрессивные теоретические тенденции развития системы уголовного наказания в виде лишения свободы, предпринимаются попытки классификации преступников, дифференциации и индивидуализации исполнения наказания, намного опережающие их практическую реализацию. Регулярное участие российских представителей в международных тюремных конгрессах побуждало тюремное ведомство к активным действиям в решении многих проблем. В тюремной действительности стал решительней использоваться труд арестантов как средство их исправления, а также с этой целью оказывалось идеологическое (религиозное) воздействие.

По выражению современных исследователей права, был расширен круг лиц, привлекаемых к работе с заключенными, становятся разнообразнее формы воздействия на сознание заключенных.¹⁵

Таким образом, в организационном плане наиболее крупным результатом тюремной реформы стало формирование трехзвенной системы управления тюремными учреждениями. Центральным органом этой системы стало образованное в 1879 году. Главное тюремное управление – ГТУ, ставшее высшей контролирующей и распорядительной инстанцией, осуществляющей непосредственное руководство подчиненными местными органами тюремного ведомства через Тюремную инспекцию и Совет по тюремным делам.

С целью обеспечения управленческих функций ГТУ издавало циркуляры. В частности, в них затрагивались вопросы религиозно-правительственного воздействия на осужденных, режима арестованных по политическим преступлениям и др.

Совершенно новым институтом, не имеющим аналогов в зарубежной тюремной практике, было создание в составе Главного тюремного управления Тюремной инспекции, на которую возлагались обязанности осуществления ревизий местных тюремных учреждений, руководство их деятельности, а также разработка законодательных предположений.

В частности, главная функция деятельности тюремных инспекторов отводилась инспектированию мест заключения. С этой целью были утверждены "Временные правила для первоначального руководства тюремным инспекторам во время командировок с целью осмотра и ревизии учреждений, входящих в состав карательной системы". Именно этот нормативный документ определил общий порядок деятельности тюремных инспекторов, командируемых с целью осмотра мест заключения и ссылки.

¹⁰ Свод законов Российской Империи. – Т. 14. – Ч. 5.

¹¹ Гернет, М.Н. История царской тюрьмы / М.Н. Гернет. – М., 1961. – Т. 1. – С. 36.

¹² Гернет, В.М. Указ. соч. – Т. 2. – С. 53 – 55.

¹³ Мокринский, С.П. Наказание, его цели и предложения / С.П. Мокринский. – М., 1902. – С. 122.

¹⁴ Таганцев, Н.С. Русское уголовное право / Н.С. Таганцев. – СПб., 1902. – Т. 2. – С. 1189.

¹⁵ Детков, М.Г. Развитие системы исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы в России : дис. ... д-ра юрид. наук / М.Г. Детков. – М., 1994. – С. 68.

Наряду с вышеуказанным, Временные правила детально регламентировали круг вопросов, которые подлежали проверке. Одновременно с созданием института тюремных инспекторов в целях обеспечения реализаций карательной политики государства, усиления контрольных функций, совершенствования управления местами заключения учреждается новый коллегиальный орган – совет по тюремным делам. В состав совета царским указом вводились лица высшего эшелона власти, представляющие различные ведомства.

По замыслу учредителей совета по тюремным делам, на его обсуждение, по усмотрению министра юстиции, могли выноситься проекты смет доходов и расходов; вопросы тюремного устройства, пересылки арестантов, исправления заключенных, управления и отчетности и другие, имеющие важное значение для системы мест заключения.

Однако, как это было характерным для многих законоположений царской России, указ об учреждении совета уже в своей основе был порочен. Ибо, во-первых, характер и содержание работы совета зависели от того, какие вопросы на его обсуждение министр юстиции выносил, и, во-вторых, он был лишен какой-либо исполнительной власти.

В свою очередь, на среднем уровне управления местами заключения гражданского ведомства высшая власть принадлежала губернаторам, начальникам областей и градоначальникам. Им вменялось в обязанность наблюдение за благоустройством мест заключения, а также контроль за исполнением всех постановлений правительства о порядке содержания заключенных. Губернаторам предоставлялось право назначения, перемещения и увольнения от должности начальников тюрем и их помощников, состоящих в должностях от XIV до VII класса включительно, Законом от 31 марта 1890 года для местного заведывания тюремной частью были учреждены в некоторых местностях губернские тюремные инспекции.

В течение 1890 – 1896 годов такие инспекции были созданы в двадцати четырех губерниях.¹⁶

По сути, Губернский тюремный инспектор становился фактически главой местного тюремного управления. Именно на них возлагалась задача проведения тюремных преобразований на местах, где этому новому институту "были подведомственны все места заключения как общеуголовные, так и политические". Как отмечает М.Г. Детков, губернская тюремная инспекция являлась "совершенно новым структурным звеном, не имеющим аналогов в зарубежной пенитенциарной практике, на которую возлагались обязанности разработки проектов законодательных актов, проведение ревизий местных тюремных учреждений, руководство их деятельностью".¹⁷

В целом, порядок образования губернских тюремных инспекций предусматривал также рассмотрение проектов документов по этим вопросам в Государственном Совете, решение которого утверждалось царским указом. Губернские тюремные инспекторы и их помощники назначались Главным Тюремным управлением. Причем согласия губернаторов на такое назначение не требовалось.

Анализируя организационно-управленческую структуру низового звена тюремной системы, следует указать, что на протяжении длительного периода времени деятельность тюрем определялась произволом местных властей. Губернские правления глубоко не вникали в содержание работы их администрации, круг своих обязанностей ограничивали, главным образом, назначением смотрителей тюрем, контролем за обеспечением изоляции преступников, предотвращением их побегов. В официальных документах комиссии по тюремному преобразованию прямо говорится о цели этого вида наказания: "Правительство имело в виду возмездие за сделанное зло и ограждение общества от новых преступлений".¹⁸

О назначении тюрем свидетельствует также содержание функций его аппаратов, а также тот факт, что смотрителями тюрем являлись чины полицейского ведомства, в формах и методах которого преобладало насилие.

С учетом этого были приняты некоторые меры по упорядочению управления тюрьмами. В частности Законом от 15 июня 1887 года к органам управления отдельных мест заключения также были отнесены начальники тюрем и их помощники, смотрители, состоящие при местах заключения священники, врачи.

Благодаря этому удалось понизить процентное соотношение заключенных и надзирателей: если до 1887 года один надзиратель приходился в среднем на 14 заключенных, то после реформы на одного надзирателя приходилось уже 10 арестантов. Средний годовой оклад чинов управления повысился с 437 р. до 616 р., а средний годовой оклад надзирателя с 150 р. до 170 р., причем обмундирование надзирателей стало казенным.

В результате этого преобразования удалось вывести тюремных надзирателей из зависимости от тюремной общины, и стало невозможным такое положение в тюрьме, когда "надзиратель в арестантском халате с бубновым тузом на спине и шашкою через плечо – а подобный случай был усмотрен при одной из ревизий – в добавок, пользующийся в виде подачи остатками пищи из арестантского котла – мог быть только покорным слугою арестантов".

¹⁶ ЦГАОР. – Ф. 122. – Оп. 1. – Ч. 1. – Делопроизводство 1. – Д. 182. – С. 1.

¹⁷ Детков, М.Г. Наказание в царской России. Система его исполнения / М.Г. Детков. – М., 1994. – С. 59.

¹⁸ ЦГАОР. – Ф.122. – Оп.1. – Ч.1. – Делопроизводство 1. – Д. 176. – С. 77.

Сами надзиратели при исполнении своих служебных обязанностей должны быть в исправной форме и вооружены заряженными револьверами, пользуясь ими с надлежащей осмотрительностью и в случаях действительной необходимости как для охранения себя от нападений со стороны арестантов, так и для прекращения беспорядков и буйства между ними (в советский период оружие находилось только у охранников по периметру ИТУ, то есть у часовых на вышках и у конвойных подразделений, внутри зоны иметь при себе оружие запрещалось; в настоящее время сотрудникам исправительных учреждений разрешается иметь при себе некоторые спецсредства, в частности, резиновую палку и слезоточивый газ).

Придавая исключительное значение рассмотрению данной проблемы, так же подробно расписывалось распределение обязанностей между тюремными надзирателями. Предусматривалось, что один из старших надзирателей должен неотлучно находиться в тюремном здании.

Кроме того, указывалось, что внутренние надзирательские посты учреждаются внутри тюремных зданий при арестантских камерах. На каждый такой пост назначается по два надзирателя, сменяющихся через шесть часов. Надзиратель наблюдает за арестантами в камерах, выпускает их поочередно в отхожие места, устроенные в арестантских коридорах, строго следя за тем, чтобы они из коридоров не выходили и своевременно возвращались в камеры. В качестве "главного руководящего основания" для "правильности" службы надзирателей внутри тюремных зданий при арестантских камерах содержалось требование, заключающееся в том, чтобы камеры были постоянно заперты.

В целом, в данный период предусматривалось несколько категорий надзирателей. В обязанности "наружного" надзирателя входило "охранение тюрем от передачи и переговоров через окна". "Выводные" надзиратели сопровождали арестантов во время прогулок, мытья в бане, обучения в школе и т.д. "Хозяйственные" надзиратели должны были наблюдать за арестантами во время производства работ в мастерских, на кухне, в прачечной и т.д., причем для облегчения надзора все эти помещения должны быть по возможности заперты. "Запасные" надзиратели предусматривались в соотношении один "запасной" к восьми младшим надзирателям, и они заменяли действующих надзирателей в необходимых случаях. В крупных местах заключения вводился в штат тюрьмы "дежурный по конторе надзиратель", который обязан был сопровождать арестантов из камеры в контору и вести их обратно, когда последние требовались по каким-либо поводам начальству. Имелись также "надзиратели при посторонних" – в их обязанности входило наблюдать за арестантами, находящимися в больницах (не тюремных).

Особо говорилось о надзирательницах при женских отделениях тюрем. "Надзирательницы весь день должны были находиться при арестантках, а ночью, при запоре камер, одна надзирательница должна оставаться ночевать при женском отделении; если же последнее невозможно, то наблюдение за женским отделением ночью возлагается на одного из мужских надзирательских постов "без передачи, однако, такому ключа от запертых арестантских камер".

При этом, на низовом уровне непосредственное управление местами заключения осуществляла тюремная администрация. Законом от 15 июня 1887 года к органам управления отдельных мест заключения были отнесены: начальники тюрем и их помощники; помощницы начальников тюрем или смотрительницы женских отделений; состоящие при местах заключения священники, дьяконы и псаломщики; врачи, фельдшеры и фельдшерницы. Надзор за заключенными и их окарауливание возлагалось на тюремную стражу, состоявшую из старших и младших надзирателей и надзирательниц.¹⁹

Особое значение в данных государственно-правовых условиях имеет тот факт, что еще одним результатом тюремной реформы стало прочное основание для развития воспитательно-исправительных заведений для несовершеннолетних.

Непосредственно порядок учреждения и общие начала деятельности этих заведений определялись законами от 5 декабря 1866 года, от 20 мая 1892 года, а также циркулярами ГТУ. Вопросы же их внутреннего устройства регламентировались уставами, утверждаемыми управлениями учредителей, которыми были в основном негосударственные общества.

Исходя из всего вышеизложенного, представляется возможным заключить, что одним из определяющих условий реализации карательной политики в сфере исполнения наказания в Российской империи в XIX веке представлялось совершенствование организационно-управленческого механизма тюремной системы.

Отличительной особенностью мест заключения в России было разнообразие видов этих учреждений, их различная ведомственная принадлежность, отсутствие единого центрального органа управления тюремной системой и участие в делах управления, субъектов различной ведомственной принадлежности.

Подобной сложной тюремной системе соответствовала сложная и запутанная система управления, несшая на себе отпечаток феодальных наслоений предшествующих эпох.

¹⁹ Выс. утв. мн. Гос. Совета. Об устройстве управлений отдельными местами заключения гражданского ведомства и тюремной стражи. 15 июня 1887 // ПСЗ. – Собр. 2-е. – № 4593. – СПб., 1889. – Т. VII.

Таким образом, пенитенциарная система начинает складываться в более или менее стройное образование параллельно с формированием механизма управления тюрьмами и развитием уголовного законодательства.

Учитывая тот факт, что сам термин "управление" в данном случае применим весьма условно, более правильно, по мнению современных правоведов, говорить об участии в управлении местами заключения, о распределении функций управления между целым рядом организаций, ведомств и должностных лиц.

Более того, на управление местами заключения приоритетное влияние оказывали организации, не входившие в систему государственных органов.

Речь идет об Обществе попечительном о тюрьмах, которое сыграло заметную роль в становлении и развитии пенитенциарной системы.

В целом, приходится констатировать, что ни одна из буржуазных реформ в России не проводилась так долго и с таким трудом, как тюремная.

По сути, организационно-правовые меры решения основных проблем пенитенциарной системы России данного периода не носили системного и единообразного для всех категорий тюремных должностей и мест заключения характера. Однако именно такого рода изменения, в частности, образование Министерства Внутренних Дел, в известной степени возглавившего тюремную систему Российского государства, и послужили началом окончательного становления пенитенциарной системы, что позволило ей в дальнейшем приобрести более стройную и урегулированную форму.