

УДК 343.8

**ОКСАНА НИКОЛАЕВНА ЯКОВЛЕВА,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
старший научный сотрудник отдела изучения  
отечественного и зарубежного опыта, истории УИС,  
сравнительного анализа пенитенциарного законодательства,  
НИИ ФСИН России, г. Москва, Российская Федерация,  
e-mail: yakoksana.1977@mail.ru

## **ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПЕРЕДАЧИ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЫ В ВЕДЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

### **Для цитирования**

Яковлева, О. Н. Историко-правовые аспекты передачи пенитенциарной системы в ведение Министерства юстиции Российской империи / О. Н. Яковлева // Уголовно-исполнительное право. – 2018. – Т. 13(1–4), № 1. – С. 25–30.

**Аннотация.** В 2018 г. исполняется 20 лет с момента передачи уголовно-исполнительной системы в ведение Министерства юстиции Российской Федерации. Это является хорошей возможностью обратиться к историческому опыту правового и научного решения данного вопроса в период Российской империи, а именно к 1895 г. – времени первой передачи пенитенциарной системы в ведение Министерства юстиции. Переход тюремной системы под юрисдикцию Министерства юстиции создал 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.

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

Ведомственная принадлежность пенитенциарной системы менялась неоднократно: до 1895 г. – управление тюремной системой осуществляло Министерство внутренних дел Российской империи; 1895–1922 гг. – Министерство юстиции Российской империи

(Народный комиссариат юстиции РСФСР); 1922–1953 г. – Народный комиссариат внутренних дел РСФСР (Министерство внутренних дел СССР); 1953–1954 г. – Министерство юстиции СССР; 1954–1998 г. – Министерство внутренних дел СССР (Министерство внутренних дел РФ); 1998 г. – по настоящее время – Министерство юстиции Российской Федерации.

Изменение ведомственной принадлежности отечественных пенитенциарных учреждений вызывало и вызывает много споров, вопросов, суждений и даже опасений со стороны не только ученых и практиков, но и широких слоев населения, по тем или иным причинам весьма заинтересованно относящихся к этому процессу. Проблемы, связанные с переходом уголовно-исполнительной системы в Министерство юстиции РФ, с точки зрения государственной политики, права, оценки общественного мнения и собственных наблюдений серьезно анализировались заслуженным деятелем науки РСФСР, доктором юридических наук, профессором А. И. Зубковым. Исходя из анализа сложившихся в обществе стереотипов и отношений к уголовно-исполнительной системе, как несшей в себе исключительно карательный подход к осужденным, он пришел в выводу о том, что актуальная и масштабная задача по воспитанию и формированию персонала уголовно-исполнительной системы, способного адекватно воспринимать мировые стандарты обращения с осужденными, свидетельствовала о назревшей необходимости передачи системы именно Министерству юстиции [1, с. 347]. Кроме того, А. И. Зубков называет еще одно существенное обстоятельство, способствовавшее решению власти о смене ведомственной принадлежности пенитенциарной системы, – опыт большинства зарубежных стран, где тюремные системы традиционно находятся в ведомстве юстиции: Канада, США, Япония, Франция, Бельгия, Финляндия.

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. И в настоящее время высказываются мнения о том, что вопрос ведомственной принадлежности уголовно-исполнительной системы не является окончательно решенным, более того, сохраняет свою актуальность предложение о выделении этой структуры в самостоятельное ведомство.

Первое в истории отечественной пенитенциарной системы решение власти о смене ее ведомственной принадлежности имеет свою историю, связанную с многочисленными проектами тюремного реформирования первой половины XIX в. Важно отметить, что концепцией пенитенциарной политики предусматривалось всестороннее реформирование тюремной системы в первую очередь путем коренной реорганизации системы управления пенитенциарными учреждениями. Вопрос же ведомственной принадлежности данной структуры не являлся основным, более важным и юридически сложным представлялось решение задач по сосредоточению всех направлений деятельности пенитенциарных учреждений империи в одном органе, определении его статуса, а уж затем ведомственности.

28 февраля 1877 г. для окончательного рассмотрения вопроса о тюремном преобразовании при Государственном Совете была учреждена Комиссия о тюремном преобразовании в империи, возглавил ее К. К. Грот. Перед комиссией в том числе стояла задача подготовить обоснованное решение о сосредоточении управления пенитенциарными учреждениями в одном ведомстве. Исходя из опыта иностранных государств Комиссия отмечала, что выбор может быть одинаково сделан между министерствами юстиции и внутренних дел.

В качестве первоочередных мер К. К. Грот предложил обособить тюремное ведомство из состава Министерства внутренних дел в самостоятельное и придать его начальнику права министра. 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“» [2].

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, но и прежде оно было близко их сердцу, в особенности со времени введения Судебных уставов 1864 г., воспитавших новое поколение юристов-криминалистов, шире, глубже и вдумчивее относящихся к задачам уголовного правосудия [3, с. 3].

Обращаясь к содержанию этого документа, можно назвать следующие причины передачи тюрем в ведение Министерства юстиции. Во-первых, отдавая дань Министерству внутренних дел в преобразовании центрального управления тюремной системой и упорядочении различных сторон ее деятельности, отмечалось, «что предпринятое ранее преобразование (*учреждение в 1879 г. Главного тюремного управления*) (курсив наш. – 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 нравственное исправление 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 заведывание местами заключения с управлением судебным». В-третьих, «ввиду крайней обширности и многообразия предметов ведения Министерства внутренних дел, признав за благо освободить его от управления тюремной частью и вверить попечение о ней министру юстиции, как главе судебного ведомства». Конечно, не последнюю роль сыграла значительная загруженность Министерства внутренних дел. При этом необходимо отметить, что мысль о нецелесообразности смешивать полицейскую деятельность с пенитенциарной вынашивалась правительством уже не одно десятилетие. Еще М. М. Сперанский обозначил всего четыре «предмета», находящихся в ведении исполнительной полиции: 1) обнародование законов, «к общему исполнению принадлежащих»; 2) приведение их в исполнение; 3) обладание принудительной силой; 4) подчинение себе всех граждан, «яко обывателей известного места» [4, с. 132].

Несмотря на мнения представителей пенитенциарной науки и юридической практики о надуманности и бесполезности переподчинения тюремной системы Министерству юстиции, 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 лишения свободы, как исключительной сферы деятельности юстиции. Это положение нашло свое отражение и в тексте Указа от 13 декабря 1895 г.: «Для надле-

жащего... 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 [5, с. 215].

Идею сосредоточения управления пенитенциарной сферой в одном министерстве и именно в Министерстве юстиции поддерживал и С. В. Познышев. Он отмечал, что «тесная связь тюремного дела 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. Несомненно, желательнее, чтобы высшее руководство исполнением наказаний принадлежало тому же министерству, в котором сосредоточены надзор за судебными установлениями и руководство, в указанных законом пределах, их деятельность» [6, с. 230].

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 вызывала 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.). Одним из горячих сторонников необходимости присоединения тюремного ведомства к Министерству юстиции являлся Н. Паско. По его убеждению, передача способствовала бы улучшению организации тюремного управления и стала бы необходимым условием успешного управления уголовного правосудия. Здравый смысл требует, чтобы та власть, которая определяет наказание, следила также за его исполнением в течение всего того времени, пока осужденный его отбывает. Кроме того, по мнению Н. Паско, в пользу такой передачи говорило еще одно важное обстоятельство, а именно многочисленность функций и чересчур обширная компетенция Министерства внутренних дел, что фактически было сходно с ситуацией в Российской империи [7, с. 150]. Весьма близким по содержанию с вышеизложенными позициями 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 призвана служить, чем ко всякой другой» [8, с. 257].

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. Такое действие осложнило бы и так с трудом реализуемую тюремную реформу, и только после выполнения основного объема работ по реформированию переподчинение стало возможным. Однако даже после смены ведомственной принадлежности пенитенциарной системы полностью связь Министерства внутренних дел с тюремными учреждениями не прервалась, поскольку общность решаемых задач предполагала их довольно тесное и постоянное взаимодействие [9, с. 253].

По мнению А. П. Печникова, 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. Среди них 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.

Нельзя игнорировать и тот факт, что работа по изучению и обобщению опыта функционирования отечественных тюремных учреждений шла параллельно с изучением теории и практики деятельности зарубежных пенитенциарных систем европейских государств. В соответствии с решением Государственного Совета от 18 августа 1862 г. министерствам внутренних дел и юстиции предложено было изучить зарубежный опыт, обращая внимание не только на виды учреждений, исполняющих наказания, но и на органы управления ими и их ведомственную принадлежность. Анализ показывал, 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). Существовала еще одна модель управления, в соответствии с которой управление местами заключения принадлежало совершенно самостоятельному ведомству, уравненному в своих правах с прочими министерствами (Швеция).

Министр юстиции, став во главе тюремного ведомства, автоматически получал звание президента Общества попечительного 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. Начальник Главного тюремного управления по-прежнему назначался именованным высочайшим указом Правительствующего Сената, но по представлению министра юстиции. Полномочия начальника Главного тюремного управления не изменились.

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. Деятельность Главного тюремного управления была настолько специфичной, что министр юстиции, как и министр внутренних дел, по-прежнему осуществлял свои полномочия в отношении пенитенциарной сферы опосредованно, практически не вмешиваясь в существование пенитенциарных вопросов.

Таким образом, переход тюремной системы под юрисдикцию Министерства юстиции создал 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.

#### **Библиографический список**

1. Сборник избранных трудов доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР А. И. Зубкова : в 4 ч. / сост. В. И. Зубкова, Б. Б. Казак, Ю. В. Лукина, А. В. Паршков, И. Н. Смирнова. Псков, 2010. Ч. 2. 686 с.

2. РГИА. Ф. 1409. Оп. 6. Д. 89. Л. 751.

3. Гогель С. К. Арестантский труд в русских и иностранных тюрьмах. СПб., 1897.

4. Сперанский М. М. План государственного преобразования (введение к Уложению государственных законов 1809 г.). М., 1905. 359 с.

5. Алексеев В. И. Пенитенциарная политика России во второй половине XIX – начале XX века : монография. Тюмень, 2008. 396 с.

6. Познышев С. В. Очерки тюремоведения. М., 1915. 295 с.

7. О передаче тюремного управления во Франции в ведение Министерства юстиции // Журнал Министерства юстиции. 1900. № 9–10. С. 149–150.

8. Фойницкий И. Я. На досуге : сб. юрид. ст. и исслед. с 1870 года : в 2 т. СПб., 1900. Т. 2. 578 с.

9. Петренко Н. И. Становление и развитие уголовно-исполнительной системы России : дис. ... д-ра юрид. наук. Рязань, 2002. 517 с.