

УДК 343.829

DOI 10.46741/2076-4162-2019-13-1-73-78

## Попечительский совет как форма взаимодействия и общественного контроля в уголовно-исполнительной системе России (исторический и правовой аспекты)

**А. А. ПАВЛОВ** – доцент кафедры уголовного права и криминологии ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук

### Реферат

Исследованию субъектов и форм участия общественности в деятельности уголовно-исполнительной системы России в последнее время уделяется достаточно большое внимание. В статье проведено исследование становления и развития института попечительства как формы взаимодействия и контроля общественности за деятельностью пенитенциарных учреждений.

На протяжении двух веков с некоторыми перерывами попечительство не только присутствовало в системе исполнения уголовных наказаний, содействовало достижению поставленных государственных задач, но и осуществляло контрольные функции. Проведенное исследование позволяет оценить значимость и эффективность деятельности попечительских советов за все время своего существования. В настоящее время наблюдается значительное снижение уровня данного вида взаимодействия, а в некоторых учреждениях и его полное отсутствие. Современный уровень организации и полномочий не позволяет попечительству развиваться. Это подтверждается анализом нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность попечительских советов в учреждениях уголовно-исполнительной системы, данными опроса сотрудников учреждений.

**Ключевые слова:** уголовно-исполнительная система; общественный контроль; взаимодействие; попечительский совет.

12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

## Board of guardians as a form of interaction and public control in the Russian penal system (historical and legal aspects)

**A. A. PAVLOV** – Associate Professor of the Department of Criminal Law and Criminology of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, PhD. in Law

### Abstract

The research of subjects and forms of public participation in the activities of the penal system of Russia has recently received considerable attention. The article studies the formation and development of the institution of guardianship as a form of interaction and public control over the activities of penal institutions.

For two centuries with some interruptions guardianship was not only present in the system of execution of criminal sentences, contributed to the achievement of state objectives, but also exercised control functions. The study allows us to assess the significance and effectiveness of the activities of the boards of guardians over the entire period of its existence. Currently there is a significant decrease in the level of this type of interaction, and in some institutions its complete absence. The current level of organization and authority does not allow the the guardianship to develop. This is confirmed by the analysis of the regulatory legal acts regulating the activities of the boards of guardians in the institutions of the penal system, the data of the survey of employees in the institutions.

**Key words:** penal system; public control; interaction; board of guardians.

12.00.08 – Criminal law and criminology; penal law

Достижение целей наказания и эффективность мер, применяемых к виновным лицам, всегда зависели от совместной деятельности государственных институтов в

лице органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, и гражданских институтов общества. Такое взаимодействие государства и общества осуществлялось в различных формах и преследовало цели, связанные не только с заботой о самих осужденных, но и с их исправлением.

Процессы создания новых государственно-правовых, общественно-экономических, рыночных отношений или их реформирования не только не способствуют развитию позитивных начал, но и в некоторых случаях ведут к разрушению сложившихся ранее положительных видов совместной деятельности и форм контроля за деятельностью учреждений уголовно-исполнительной системы. Данные тенденции в полной мере можно осознать на примере деятельности попечительских советов.

Свою историю институт попечительства в России ведет с начала XIX в. В развитых капиталистических странах к этому времени уже имели место различные организации, работавшие с осужденными (например, с 1776 г. в Филадельфии функционировало общество помощи осужденным) [12, с. 36].

В дореволюционный период российской истории процесс реализации общественного воздействия на исправление осужденных шел своеобразно. Общество стремилось к непосредственному участию в устройстве исправительных заведений, организации их деятельности. Многие специальные исправительные заведения, ремесленные и земледельческие колонии и приюты учреждались на средства меценатов и благотворительных организаций.

В период правления императора Александра I в 1816 г. в Петербурге учреждается «Человеколюбивое общество», члены которого имели право посещать заключенных и опекать их. Членам созданного общества рекомендовалось посещать тюрьмы не реже двух раз в неделю, чтобы лично следить за их внутренним устройством, поведением надзирателей, справляться о быте заключенных, снабжении одеждой, пищей, лекарствами, принимать жалобы от арестантов, касающиеся их содержания и обращения.

В 1819 г. в России было создано «Общество попечительное о тюрьмах». Император утвердил устав общества и лично стал его покровителем [9, с. 12]. Первое заседание состоялось 11 октября 1819 г., был учрежден состав руководства и определены принципы и задачи работы. Президентом общества стал министр внутренних дел князь Александр Николаевич Голицын. В качестве цели

работы было обозначено не только улучшение содержания заключенных, но и их нравственное исправление (п. 1 устава). Общество должно было содействовать решению таких задач в тюрьмах и местах заключения, как ближайший и постоянный надзор за осужденными, размещение их по роду обвинений или преступлений, наставление их в правилах «христианского благочестия и доброй нравственности на оном основанной», занятие их приличными упражнениями, заключение провинившихся из них или буйствующих в уединенное место [9, с. 13].

Стать членом «Общества попечительного о тюрьмах» мог любой, делающий ежегодные благотворительные взносы. Делающий единовременные пожертвования становился благотворителем. Члены общества имели право посещать тюрьмы и дома, где содержались заключенные «во всякое время и по своему пожеланию».

В течение 10–15 лет после указанного события почти во всех регионах России были созданы попечительства, работавшие более чем в 800 местах заключения [8, с. 86]. Деятельность обществ осуществлялась на основании принятых в 1819 г. правил для «Общества попечительного о тюрьмах», которыми предусматривалось создание комитетов общества мужских и женских мест заключения в столицах, губернских и портовых городах, а также соответствующих отделений в уездных городах. Комитеты и отделения состояли из лиц благородного, духовного и купеческого звания, однако позже в уездных отделениях имелись и крестьяне, видимо, из числа зажиточных. Комитеты должны были наблюдать за тем, чтобы со стороны тюремных смотрителей «соблюдаемы были установленные правила по надзору за порядком и благочинием между арестантами и правильному размещению их по званию, полу, возрасту и роду преступлений или обвинений» [11, с. 159–160].

С 1827 г. «Общество попечительское о тюрьмах» стало распоряжаться «кормовыми» деньгами арестантов, выделяемыми из казны, привлекая для этого и дополнительные средства. С 1830 г. начала использоваться единая одежда для заключенных [2, с. 39]. При содействии Санкт-Петербургского комитета Общества попечительного о тюрьмах была разработана единая для всех тюрем инструкция, определяющая правила внутреннего распорядка (утверждена 26 мая 1831 г. Комитетом министров). Она представляла собой первые правила внутреннего распорядка общеимперского зна-

чения, поскольку закрепляла «весь комплекс мер, связанный с исполнением наказания в виде лишения свободы», в том числе касающийся тюремных церквей [6, с. 21]. Вводились медицинское освидетельствование осужденных, раздельное содержание по условиям и порядок отправления религиозных обрядов [10, с. 56].

В принятом Государственным Советом в 1832 г. Своде учреждений и уставов о содержащихся под стражею и ссыльных Общество попечительное о тюрьмах было отнесено к органам управления тюремной системой.

С середины XIX в. происходит открытие уездных отделений попечительских обществ при деятельном участии православных иерархов и представителей духовенства, которые входили в состав попечительств. В конце века устав «Общества попечительного о тюрьмах» был включен в Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражею 1890 г. (гл. 4). Отделение первой главы четвертой определяло цели создания общества, второе – закрепляло систему управления попечительствами, третье – регламентировало состав и порядок формирования комитетов и отделений общества. Впоследствии дополнением к ст. 92 Свода от 28 июня 1912 г. на попечительства были возложены дополнительные функции, например наблюдение за отоплением и освещением мест заключения. Финансирование деятельности общества осуществлялось из государственной казны.

Уездные отделения также состояли из директоров и возглавлялись председателем, избираемым из их числа. Устав о содержании под стражей гласил, что директора не должны находиться под судом, принадлежать сектам (ст. 78), обязаны делать ежегодные пожертвования (ст. 81). Размеры пожертвований, в зависимости от уровня попечительства, дифференцировались следующим образом: для членов столичных комитетов – не менее 15 руб. в год, губернских комитетов – не менее 10 руб. в год, а уездных отделений – не менее 5 руб. в год с каждого (ГАВО<sup>1</sup>. Ф. 1202. Оп. 1. Д. 10. Л. 103–103об.). Примечанием 5 устава из этого правила исключались духовенство и медицинские работники. Следует заметить, что многие свое участие в деятельности ограничивали лишь уплатой взносов, что понижало качество работы.

Примечательно, что представители православного духовенства оставались в дан-

ных органах и после Октябрьской революции, по крайней мере, до лета 1918 г.

На основе устава «Общества попечительного о тюрьмах» в 1900 г. создаются тюремные общественные комитеты, которые действуют в этот период почти при всех 884 тюрьмах России. Функции попечителей были очень разнообразными: они занимались сбором пожертвований для тюрем и контролировали тюремное начальство с целью выявления казнокрадства и лихоимства, оказывали помощь в обучении арестантов, привлечении их к ремеслам и кустарным промыслам. Важно отметить, что там, где они работали, следуя уставу, заключенные были опрятно одеты, своевременно получали медицинскую помощь, имели возможность не только работать, но и учиться, там же, где комитетов не было или их работа не была организована, имели место самые разнообразные злоупотребления [7, с. 438–442].

В 1918 г. Народный комиссариат юстиции РСФСР упразднил губернские и уездные комитеты Попечительного о тюрьмах общества и попечительства над исправительными арестантскими отделениями. К концу 1918 г. эти общественные органы практически прекратили свое существование [1, с. 21].

В середине 1950-х гг. организуется работа попечительских советов, которые были организаторами шефства коллективов трудящихся и общественных организаций над учреждениями и органами, исполняющими наказания. Российскому обществу всегда были присущи традиции благотворительности по отношению к местам лишения свободы, почти во всех тюрьмах были организованы попечительские комитеты, занимающиеся сбором пожертвований для тюрем, оказанием помощи в обучении заключенных грамоте, профессиям и промыслам.

Восстановление деятельности представителей общественности было связано с постановлением Совета Министров РСФСР 1957 г., которым было утверждено Положение о наблюдательных комиссиях при исполнительных комитетах районных и городских Советов депутатов трудящихся. Однако меры по улучшению воспитательного воздействия были недостаточно эффективны. В числе негативных факторов указывается ориентация Главного управления в основном на хозяйственную деятельность, а политико-воспитательная и культурно-массовая работа находилась в запущенном состоянии.

<sup>1</sup> Государственный архив Вологодской области.

Важные правовые гарантии участия общественности в деятельности уголовно-исполнительной системы были закреплены в законе Российской Федерации от 21.07.1993 [5]. В нем указано не только право общественных объединений на участие в деятельности учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, но и возможность осуществления контрольных функций в рамках, установленных законодательством Российской Федерации. Возрождающиеся с середины 1990-х гг. попечительские советы традиционно имеют функции содействия в решении материально-технических проблем.

Юридическое закрепление попечительских советов как формы участия общественности произошло с принятием 20 апреля 2000 г. Минюстом России Концепции воспитательной работы с осужденными в условиях реформирования уголовно-исполнительной системы. В п. 3 данного документа определены основные направления и задачи совершенствования воспитательной работы, среди которых существенное место занимает дальнейшее развитие и расширение общественных начал в деятельности уголовно-исполнительной системы, что предполагает привлечение к воспитательной работе представителей общественности (попечительских советов, общественных объединений и комитетов, различных религиозных конфессий и т. д.) [3, с. 3]. Основными направлениями деятельности большинства из указанных субъектов является содействие администрации учреждений в решении административно-хозяйственных проблем, в трудовом, правовом и физическом воспитании осужденных и их духовно-нравственном развитии. Указанные общественные организации в своей совокупности можно условно разделить на светские и религиозные.

В ст. 23 УИК РФ содержатся положения об участии общественности в деятельности пенитенциарных учреждений. Однако функции контроля определены только за общественными наблюдательными комиссиями. Общественный контроль за обеспечением прав человека в исправительных центрах, исправительных учреждениях и дисциплинарных воинских частях осуществляют общественные наблюдательные комиссии, образованные в субъектах Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся

в местах принудительного содержания», и их члены на основании и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации.

В настоящее время действует Приказ Минюста России от 19.03.2015 № 62 «Об утверждении порядка формирования попечительского совета при исправительном учреждении, срока полномочий, компетенции и порядка деятельности указанного попечительского совета» [4]. Совет является совещательным органом, образованным для содействия администрации исправительного учреждения в совершенствовании материально-технической базы, в решении вопросов социальной защиты осужденных, организации трудового и бытового устройства освобождающихся лиц, а также оказания помощи в организации учебно-воспитательного процесса в воспитательных колониях. В состав совета могут входить представители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, учреждений и организаций любых организационно-правовых форм, общественных объединений, граждане.

Основными задачами совета являются: организация привлечения дополнительных финансовых и материальных ресурсов для обеспечения деятельности, развития учреждения; улучшение условий отбывания наказания и труда осужденных, в том числе путем содействия в создании для них новых рабочих мест; оказание содействия в поддержании и укреплении социально полезных связей между осужденными и их родственниками; содействие в совершенствовании материально-технической базы учреждения, благоустройстве его помещений и территории; оказание помощи администрации учреждения в вопросах организации, учебно-воспитательного процесса в воспитательных колониях; оказание содействия в помощи освободившимся осужденным в их трудовом и бытовом устройстве.

На основании п. 1 ч. 1 ст. 10 указанного выше приказа члены попечительского совета имеют право контроля лишь за использованием привлеченных ими дополнительных финансовых и материальных ресурсов. Иных полномочий контролирующего свойства, например за условиями содержания осужденных, качеством медицинского обеспечения, состоянием материально-технической базы учреждения, исполняющего уголовные наказания, не предусмотрено. Относительно юридического закрепления

организации работы можно сделать вывод об определенном формальном подходе. Состав совета может утверждаться на каждое собрание, руководитель совета может избираться неопределенное количество раз. Никаких ограничений не предусмотрено и по качественному составу членов совета. Это могут быть и лица, ранее отбывавшие наказания в местах лишения свободы, имеющие судимость.

Вызывает сомнение и вопрос о возможности формирования попечительского совета в удаленных от городской инфраструктуры учреждениях из-за отсутствия инициативы от общественности и обязанности адми-

нистрации создавать данный орган. В ряде учреждений попечительские советы после создания прекратили свое существование.

Таким образом, деятельность попечительских советов в системе взаимодействия с учреждениями уголовно-исполнительной системы нуждается в серьезном анализе. Современное состояние с точки зрения их деятельности можно признать формализованным. Контрольные функции сужены даже по сравнению с начальными стадиями организации деятельности рассматриваемой формы участия и предусматриваются только за привлеченными данным советом средствами.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Афоничкин С. Н. Организация сотрудничества исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы с общественными объединениями : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 228 с.
2. Кашпур Л. Человеколюбием исправлять (попечительству тюрем – 180 лет) // Преступление и наказание. 1999. № 11. С. 39–42.
3. Концепция воспитательной работы с осужденными в условиях реформирования уголовно-исполнительной системы : утв. Минюстом России 20.04.2000 // Ведомости уголов.-исполнит. системы. 2000. № 3. С. 45–48.
4. Об утверждении Порядка формирования попечительского совета при исправительном учреждении, срока полномочий, компетенции и порядка деятельности указанного попечительского совета : приказ Минюста России от 19.03.2015 № 62 // Рос. газ. 2015. 8 апр.
5. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы : закон Рос. Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 (в ред. от 05.02.2007) // Ведомости Съезда народ. депутатов и Верхов. Совета Рос. Федерации. 1993. № 33. Ст. 1316.
6. Печников А. П. Тюремная система российского государства. М., 2004. 325 с.
7. Российское законодательство X–XX веков / под общ. ред. О. И. Чистякова. М., 1995. Т. 2. 451 с.
8. Тищенко Е. Я. Воспитательная работа попечительского совета как средство реабилитации осужденных в пенитенциарном учреждении : дис. ... канд. пед. наук. Екатеринбург, 1997. 158 с.
9. Тищенко Е. Я. Воспитательная работа попечительского совета. М., 1997. 127 с.
10. Уголовно-исполнительное право России : учеб. пособие / под общ. ред. О. Г. Перминова. М., 2001. 240 с.
11. Упоров И. В. Пенитенциарная политика России в XVIII–XX вв.: историко-правовой анализ тенденций развития. СПб., 2004. 610 с.
12. Фумм А. Попечительство о тюрьмах // Преступление и наказание. 2003. № 8. С. 36–39.

## REFERENCES

1. Afonichkin S. N. Organizaciya sotrudnichestva ispravitel'nyh uchrezhdenij ugovovno-ispolnitel'noj sistemy s obshchestvennyimi ob»edineniyami : dis. ... kand. yurid. nauk [Organization of cooperation of correctional institutions of the penal system with public associations : the diss. ... PhD. in Law]. Moscow, 2004. 228 p. (In Russ.).
2. Kashpur L. CHelovekolyubiem ispravlyat' (popечitel'stvu tyurem – 180 let [Man-Charity to Correct (Prison Trusteeship – 180 Years)]. Préstuplenie i nakazanie – Crime and Punishment. 1999. Iss. 11. P. 39–42. (In Russ.).
3. Konceptsiya vospitatel'noj raboty s osuzhdennymi v usloviyah reformirovaniya ugovovno-ispolnitel'noj sistemy : utv. Minyustom Rossii 20.04.2000 [The concept of educational work with convicts in the conditions of reforming the penal system : approved by the Ministry of Justice of Russia 20.04.2000]. Vedomosti ugovovno-ispolnit. sistemy – Journal of the penal system. 2000. Iss. 3. P. 45–48. (In Russ.).
4. Ob utverzhdenii Poryadka formirovaniya popechitel'skogo soveta pri ispravitel'nom uchrezhdenii, sroka polnomochij, kompetencii i poryadka deyatel'nosti ukazannogo popechitel'skogo soveta : prikaz Minyusta Rossii ot 19.03.2015 № 62 [On approval of the Procedure for the formation of the Board of Trustees at a correctional institution, the term of authority, competence and procedure for the activities of the said Board of Trustees : Order of the Ministry of Justice of Russia from 19.03.2015 No. 62]. Ros. gaz. – Russian newspaper. 2015. Apr. 8. (In Russ.).
5. Ob uchrezhdeniyah i organah, ispolnyayushchih ugovovnye nakazaniya v vide lisheniya svobody : zakon Ros. Federacii ot 21.07.1993 № 5473-1 (v red. ot 05.02.2007) [On institutions and bodies executing criminal penalties in the form of imprisonment : Law of the Russian Federation from 21.07.1993 No. 5473-1 (in red. on 05.02.2007)]. Vedomosti S»ezda narod. deputatov i Verhov. Soveta Ros. Federacii – Journal of the Congress of People's Deputies and the Supreme Council of the Russian Federation. 1993. Iss. 33. Art. 1316. (In Russ.).
6. Pechnikov A. P. Tyuremnaya sistema rossijskogo gosudarstva [The prison system of the Russian state]. Moscow, 2004. 325 p. (In Russ.).
7. Rossijskoe zakonodatel'stvo X–XX vekov / pod obshch. red. O. I. CHistyakova [Russian legislation X–XX centuries : ed. by O. I. Chistyakov]. Moscow, 1995. Vol. 2. 451 p. (In Russ.).
8. Tishchenko E. YA. Vospitatel'naya rabota popechitel'skogo soveta kak sredstvo rehabilitacii osuzhdennyh v penitenciarном uchrezhdenii : dis. ... kand. ped. nauk [Educational work of the board of trustees as a means of rehabilitating convicts in a penal institution : the diss. ... PhD. in Pedagogy]. Yekaterinburg, 1997. 158 p. (In Russ.).
9. Tishchenko E. YA. Vospitatel'naya rabota popechitel'skogo soveta [Educational work of the board of trustees]. Moscow, 1997. 127 p. (In Russ.).
10. Ugolovno-ispolnitel'noe pravo Rossii : ucheb. posobie / pod obshch. red. O. G. Perminova [Penal law of Russia : tutorial : ed. by O. G. Perminov]. Moscow, 2001. 240 p. (In Russ.).

11. Uporov I. V. Penitenciarnaya politika Rossii v XVIII–XX vv.: istoriko-pravovoj analiz tendencij razvitiya [The penal policy of Russia in the XVIII–XX centuries: historical and legal analysis of development trends]. St. Petersburg, 2004. 610 p. (In Russ.).
12. Fumm A. Popechitel'stvo o tyur'mah [Custody of Prisons]. Prestuplenie i nakazanie – Crime and Punishment. 2003. Iss. 8. P. 36–39. (In Russ.).
-