

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

Об истории становления общественного контроля за деятельностью воспитательных колоний в первые годы советской власти

Р.В. КОЛОДИН – преподаватель кафедры боевой и тактико-специальной подготовки ВИПЭ ФСИН России

В статье дан краткий исторический анализ развития институтов общественного контроля за деятельностью учреждений для содержания несовершеннолетних в 20–30-е гг. XX в. в Советской России. Рассмотрены особенности организации работы субъектов негосударственного контроля того периода (распределительных комиссий, наблюдательных комиссий, комитетов помощи содержащимся в местах заключения и освобождаемым из них), выявлены их различия и общие признаки.

Ключевые слова: общественный контроль; наблюдательные и распределительные комиссии; воспитательные колонии.

Общественный контроль признается атрибутом демократизации различных сфер государственного управления, в том числе и функционирования уголовно-исполнительной системы. Но это не означает, что общественный контроль – явление сугубо современное. Данный институт имеет богатую историю как за рубежом, так и в нашей стране.

В рамках статьи мы подробно остановимся на организации общественного контроля в воспитательных колониях в первые годы советской власти. Подобный анализ полезен тем, что в нем будет отражен этап становления общественного контроля, то есть процесс, соответствующий тому, что происходит в современной пенитенциарной системе. Это позволит выявить негативные тенденции развития данного института, а также положительные его стороны, которые могут быть воплощены в наши дни.

Обращаясь к истории становления общественного контроля начального периода образования Советского государства, можно обнаружить документы, которые свидетельствуют о наличии в тот момент негосударственных организаций, контролировавших исправительные учреждения. Так, например, Временной инструкцией Наркомата юстиции РСФСР от 23.07.1918 г. «О лишении свободы как о мере наказания и о порядке отбывания такового»¹ предусматривалось создание специального органа общественного контроля – распределительных комиссий, кото-

рые имели право в случае, если находили, что тот или иной заключенный по своим индивидуальным качествам уже не нуждается ни в каком воздействии и исправлении, возбуждать перед судом ходатайство о досрочном или условно-досрочном освобождении его от наказания. Комиссии могли своим решением освобождать от отбытия принудительных работ, зачитывая в срок таковых время пребывания на учете бюро принудительных работ². Уголовным кодексом РСФСР 1922 г. на распределительные комиссии была возложена функция по надзору за отбыванием наказания в виде лишения свободы и принудительных работ³.

Комиссии создавались при карательных отделах губернских и областных отделов юстиции из представителей партийных, государственных и общественных органов. Каждая состояла из 9 чел. Наряду с заведующим губернским карательным отделом и его сотрудниками в комиссию входили представитель органа патроната и члены, избираемые исполкомом Совета из лиц, интересующихся пенитенциарными вопросами. В дальнейшем в этот состав стали обязательно включаться педагоги, психиатры и другие специалисты, приглашаемые карательным отделом.

Исправительно-трудовой кодекс РСФСР 1924 г. закрепил и упрочил правовое положение распределительных комиссий. С этого момента они состояли большей частью из представите-

лей государственных органов. Членами распределительной комиссии являлись: губернский (областной) инспектор мест заключения, член губернского (областного) суда, представители губернской (областной) рабоче-крестьянской инспекции, член губернского (областного) совета профессиональных союзов и член комитета помощи содержащимся в местах заключения и освобождаемым из них. При рассмотрении дел несовершеннолетних на заседания распределительной комиссии приглашался с правом решающего голоса представитель отдела народного образования. Распределительная комиссия могла привлекать к участию в своих работах и сторонних специалистов, но лишь с правом совещательного голоса.

Исследователи однозначно относят названный орган к числу субъектов общественного контроля за деятельностью пенитенциарной системы⁴. В действительности же его контрольные полномочия были слабы. Распределительные комиссии не могли вмешиваться в ведение тюремного хозяйства, следить за обустройством и питанием заключенных, принимать решения, касающиеся управления местами заключения, воспитательного процесса и т.п.

В этом отношении большим спектром возможностей обладали наблюдательные комиссии, учрежденные при каждом месте заключения, на которые также возлагались функции по надзору за исполнением наказания в виде лишения свободы. Их правовое положение было урегулировано нормами гл. III ИТК РСФСР 1924 г. Наблюдательные комиссии осуществляли свою деятельность в тесном сотрудничестве с комиссиями распределительными. В их компетенцию входило: наблюдение за распределением заключенных и перераспределение в случае неправильности; наблюдение за переводом заключенных из одних разрядов в другие и отмена перевода в случае неправильности; предварительное обсуждение по собранному о личности заключенных данным вопроса о досрочном освобождении и др.

Комиссии состояли из начальника места заключения, народного судьи, в районе которого находилось данное место заключения, и представителя бюро профессиональных союзов. Эти должностные лица исполняли функции по наблюдению за исполнением наказания безвозмездно, в порядке общественной нагрузки, почему и принято относить наблюдательные комиссии к числу субъектов общественного контроля.

В конце 1920-х – начале 1930-х гг. были внесены существенные изменения в структуру общественного контроля за пенитенциарной системой. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 30.10.1929 г. распределительные комиссии были упразднены, а их функции были переданы наблюдательным комиссиям⁵.

Комиссии наблюдали за правильным исполнением исправительно-трудовыми колониями

приговоров, решали вопросы об условно-досрочном освобождении и зачете рабочих дней, рассматривали (по заявлениям заключенных и по собственной инициативе) случаи неправильного зачисления в ту или иную категорию, неправильного перевода, наложения дисциплинарных взысканий, отказа в свиданиях и передачах, грубого обращения с заключенными и т.д. Эти комиссии создавались с таким расчетом, чтобы охватывать своим наблюдением не более 200 заключенных.

Претерпела изменения и сущность наблюдательных комиссий – в них было расширено участие общественности. Теперь в состав каждой комиссии включали не менее трех представителей от общественных организаций (профессиональных союзов, административно-правовых секций советов и исполнительных комитетов, женских делегатских собраний, Ленинского коммунистического союза молодежи, народных заседателей, общественных обвинителей и пр.).

В 1933 г. был принят новый ИТК РСФСР, который узаконил нововведения относительно наблюдательных комиссий, а также уточнил некоторые аспекты их деятельности. В частности, кодекс прямо обязал наблюдательные комиссии сообщать в соответствующие органы об «искривлениях» уголовной политики в работе исправительно-трудового учреждения, о неправильных действиях администрации.

Однако эффективность работы наблюдательных комиссий в области общественного контроля была мала. По закону члены комиссий не имели каких-либо индивидуальных правомочий, все решения принимались коллегиально на заседаниях и оформлялись постановлением председателя, в роли которого выступал начальник места заключения. Конечно же, он был заинтересован в сокрытии недостатков в работе подведомственного ему учреждения и использовал свои полномочия как члена комиссии таким образом, чтобы меньше негативной информации просачивалось в вышестоящие инстанции. Способствовало утаиванию и то, что остальные члены были чрезвычайно перегружены своими непосредственными обязанностями и, как следствие, фактически общественный контроль осуществлял единолично начальник места заключения.

Ситуация стала улучшаться в начале 1930-х гг., когда в комиссиях было увеличено число представителей общественности. Однако в 1934 г. места лишения свободы были выведены из-под ведения местных советов, что повлекло прекращение работы наблюдательных комиссий.

В отношении несовершеннолетних полномочия наблюдательных комиссий были еще уже. Они не могли контролировать правильность помещения подростков-правонарушителей в места заключения. Эти вопросы с 1918 г. входили в компетенцию комиссий о несовершеннолетних, которые рассматривали возможность применения к осужденному мер медико-педагогического

характера и определяли его в соответствующий трудовой дом. Правомочность их решений не подлежала проверке со стороны наблюдательных комиссий. В результате «детей, впавших в правонарушение, часто помещали вместо соответствующих детских домов в тюрьмы, в общине со взрослыми места заключения. Наблюдались случаи, когда комиссия направляла до совершеннолетия ребят, не ужившихся в школьном коллективе, такие дети сидят наряду с насильниками и убийцами»⁶.

С середины 1920-х гг. для улучшения положения заключенных стали образовываться и иные организации, основанные на исключительно добровольном участии общественности. В январе 1925 г. НКВД РСФСР утвердил Положение о Всероссийском и губернских (областных и краевых) комитетах помощи содержащимся в местах заключения и освобождаемым из них. Положение предусматривало участие в работе этих комитетов представителей общественных организаций, государственных органов и отдельных граждан. Все дела должны были решаться общим собранием членов комитета или избранным им правлением. Члены комитетов содействовали освобождаемым в объединении в артели, кооперативы, обзаведении рабочим инструментом, оказывали юридическую и медицинскую помощь, занимались организацией культурно-воспитательной работы и т.д. Средства комитета составлялись из 15-процентного отчисления от прибыли предприятий мест заключения и взносов организаций и отдельных лиц⁷.

Как субъект общественного контроля за местами лишения свободы комитеты имели ряд недостатков. Они не обладали полномочиями вмешиваться в управление исправительными учреждениями, а также выступать с жалобами и заявлениями в интересах заключенных. К тому же их деятельность была тесно привязана к определенным видам экономических организаций, а поэтому с новой волной наступления на экономические свободы граждан, упразднением артелей и кооперативов деятельность комитетов постепенно прекратилась.

В качестве положительного опыта следует рассматривать регламентацию в законодательстве СССР форм содействия общественности работе воспитательных колоний (наблюдательные комиссии, комиссии по делам несовершенно-

летних, шефство трудовых коллективов и общественных организаций над исправительными учреждениями и др.). Однако эффективность контроля была низкой. Узость полномочий и недостаточность практической реализации рекомендаций наблюдательных органов были обусловлены агрессивной политикой государства в отношении правонарушителей в условиях тоталитарного режима, идеологической установкой политического руководства страны на усиление классовой борьбы.

В организации общественного контроля за деятельностью воспитательных колоний в настоящее время лишь отчасти используется исторический опыт распределительных и наблюдательных комиссий, комитетов помощи содержащимся в местах заключения и освобождаемым из них, действовавших в период становления Советского государства.

Современные общественные организации значительно расширили свои полномочия и принимают участие в реализации большинства направлений работы воспитательных учреждений, в которых содержатся несовершеннолетние. И мы можем наблюдать более действенное исполнение некоторых функций указанных негосударственных организаций (контроль за дисциплинарной практикой в отношении осужденных, содействие в их ресоциализации, помощь в коммунально-бытовом обустройстве учреждений и др.) в работе общественных формирований, осуществляющих контроль за воспитательными колониями.

■ ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: СУ РСФСР. 1918. № 53. Ст. 598.

² См.: Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 06.09.1926 г. «Об организации принудительных работ без содержания под стражей» // Там же. 1926. № 60. Ст. 462.

³ См.: Постановление ВЦИК от 01.06.1922 г. «О введении в действие Уголовного кодекса РС.Ф.С.Р.» // Там же. 1922. № 15. Ст. 153.

⁴ См.: Зубарев С.М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы. М., 2006; Головешкин Г.Л. Общественный контроль за деятельностью ИТУ: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991.

⁵ См.: СУ РСФСР. 1929. № 81. Ст. 795.

⁶ Из материалов III-го Всероссийского съезда по охране детства (9 мая 1930 г.) // Дети ГУЛАГа. 1918–1956. М., 2002. С. 96.

⁷ См.: Страницы истории советского общества: факты, проблемы, люди / Сост. Г.В. Клокова и др. М., 1989. С. 78–79.