

НЕДІЛЬКО В. Г.,
професор кафедри кримінології
та кримінально-виконавчого права,
державний радник юстиції III класу,
заслужений юрист України
(Національна академія
прокуратури України)

УДК 343.13

РОЗВИТОК ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ У ПЕНІТЕНЦІАРНІЙ СИСТЕМІ В XVII – XIX СТОЛІТТЯХ НА ТЕРИТОРІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню історичного розвитку правового регулювання контрольно-наглядової діяльності за додержанням законів у пенітенціарній системі на українських землях у XVII – XIX століттях, тобто періоду перебування їх під протекторатом Російської імперії.

Ключові слова: *контрольно-наглядова діяльність за пенітенціарною системою, історичний розвиток правового регулювання контрольно-наглядової діяльності, контрольно-наглядова діяльність у XVII – XIX століттях.*

Статья посвящена исследованию исторического развития правового регулирования контрольно-надзорной деятельности за соблюдением законов в пенитенциарной системе на украинских землях в XVII – XIX столетиях, то есть периода пребывания их под протекторатом Российской империи.

Ключевые слова: *контрольно-надзорная деятельность за пенитенциарной системой, историческое развитие правового регулирования контрольно-надзорной деятельности, контрольно-надзорная деятельность в XVII – XIX столетиях.*

The article investigates the historical development of legal regulation control and supervisory activities of the observance of laws in the penal system of Ukrainian lands in XVII – XIX centuries, the period of their stay under the protectorate of the Russian Empire.

Key words: *control-supervision activity in the penitentiary system, historical development of legal regulation of control-supervision activities, control-supervision activities in the XVII – XIX centuries.*

Вступ. Створення надійної й повністю підконтрольної суспільству пенітенціарної системи України, наближення її до міжнародних та європейських стандартів не можливе без глибокого, неупередженого дослідження її на всіх етапах історичного розвитку. Залишення без уваги, необачливе руйнування накопиченого протягом років досвіду, традицій та надбань може негативно вплинути на ефективність перетворень.

Постановка завдання. Питанням історії розвитку правового регулювання контрольно-наглядової діяльності за додержанням законів у пенітенціарній системі в період XVII – XIX століття на території сучасної України приділяли увагу у своїх роботах такі вчені: О. Григор'єв, І. Іваньков, М. Мичко, Г. Радов, І. Резнік, В. Россіхін, В. Сухонос та інші. Разом із тим, незважаючи на значний внесок вказаних науковців, окремі проблеми



розвитку правового регулювання контрольно-наглядової діяльності за додержанням законів у пенітенціарній системі в XVII – XIX століттях на території сучасної України продовжують залишатись спірними та невирішеними, що й зумовило актуальність статті.

Мета статті полягає в комплексній розробці розвитку правового регулювання контрольно-наглядової діяльності за додержанням законів у пенітенціарній системі в XVII – XIX століттях на території сучасної України.

Результати дослідження. Після встановлення в 1654 р. протекторату Російської держави, на території України посилюється вплив законодавства Російської імперії й починають застосовуватись норми Соборного Уложення 1649 р. царя Олексія Михайловича, у якому тюремне ув'язнення передбачалось у понад сорока випадках і вже однозначно сприймалось як покарання до позбавлення волі. Натомість Уложення не містить яких-небудь норм, що регулюють правове положення ув'язнених [1, с. 29–30].

Разом з тим у ст. ст. 4, 44, 95, 97 глави XXI Соборного Уложення з'являються норми кримінально-виконавчого характеру, які стосуються питань здійснення контролю за тими, хто утримувався в тюрмах. Безпосередній контроль покладался на тюремних сторожів і цілувальників, які через присягу («цілування») і поруку вибиралися сошними людьми, а у ст. 101 Уложення визначались засади управління тюремними справами. Ця функція покладалась на губних старост, які повинні були регулярно оглядати в'язниці й перевіряти несення служби тюремними стрільцями: «...в городах тюрьмы ведают губные старосты и губным старостам доведется тюрьмы и тюремных сидельцев осматривати по часту, чтобы тюрьмы были крепки, и у тюремных бы сидельцев в тюрьмах ничего не было, чем им из тюрьмы вырезатися...». Усією цією справою управляв Розбійницький приказ [2, с. 230, 237, 246–247; 3, с. 45, 1, с. 30].

Зазначені норми визначали новий етап у розвитку контрольно-наглядової діяльності держави за тюремними установами (за російськими джерелами саме так називались місця позбавлення волі).

Наступний етап становлення контрольно-наглядової діяльності пов'язаний із реформуванням Петром I системи державного управління. Насамперед Указами від 2 березня та 5 березня 1711 р. в Росії запроваджувалась фіскальна служба, контрольно-наглядовий орган, призначенням якого було здійснення нагляду за діяльністю державних установ і поповнення казни [4, с. 643–644]. Поділяємо думку В.В. Сухоноса, що створення подібного органу не забезпечувало необхідного результату й не гарантувало належного виконання всіма органами та посадовими особами розпоряджень вищої державної влади [5, с. 40]. А оскільки складалась нагальна потреба у створенні органу, спеціально призначеного для здійснення державного контролю й нагляду, Петро I своїм Указом від 12 січня 1722 р. створює органи прокуратури [6, с. 479–480]. За взірць було взято французьку модель прокуратури, яка існувала у Франції з 1302 р., але запозичено було лише найменування цього органу, а не повна його копія, адже він мав ознаки не тільки французької прокуратури, а й шведських омбудсменів і німецьких фіскалів [7, с. 9].

В органах влади України прокуратура запроваджується Указом Петра I від 16 травня 1722 р. «Про заснування в Глухові Малоросійської Колегії та призначення в неї присутнім бригадира Вельямінова», у якому при Колегії передбачалось перебування прокурорів [6, с. 681]. Цілком погоджуємося з О.В. Сапінін, що прокурори при цій Колегії не мали якоїсь сфери діяльності. Вони були зобов'язані наглядати за виконанням законів, а тому мали бути присутніми на засіданнях, які відбувались в Колегії [8, с. 18].

Повноваження прокуратури того періоду М.В. Муравйов описує так: «Изь области судебно-уголовныхъ дѣлъ на прокурорское учреждение, почти при самомъ его началѣ, была возложена особая обязанность – имѣть попеченіе объ арестанскихъ или, какъ ихъ тога называли, «колодничьихъ» дѣлахъ. Такая мѣра была вызвана положеніемъ этихъ дѣлъ: они подолгу оставались безъ рѣшенія, остроги переповнялись колодниками, а мѣстные начальники злоупотребляли въ свою пользу ихъ даровымъ трудомъ» [9, с. 284].



Указом імператриці Анни Іоанновни від 3 вересня 1733 р. «Про посаду Прокурора» на губернських прокурорів покладался обов'язок контролювати, щоб колодники не перебували під «караулом» тривалий час без державного рішення та не використовувались губернаторами й воєводами для власних робіт. Також указом уперше прокурори зобов'язувались надсилати Генерал-прокурору «по третямь года обстоятельные рапорты о ходѣ и положении арестансткихъ дѣлъ и о содержащихся по нимъ колодникахъ» [10, с. 200].

Певні позитивні зміни в розвитку контрольно-наглядової діяльності прокурора відбулися за часів царювання Катерини II. Суттєву роль у цьому відіграло підписання нею 7 листопада 1775 р. «Учрежденія для управління Губерній Всероссійскія Имперіи». Зокрема, покладался обов'язок на прокурорів усіх рівнів раз на тиждень, а саме в п'ятницю після обіду відвідувати тюрми з метою подивитись «состояніе въ тюрьмѣ, содержащихся, и ходитъ ли до нихъ все то, что имъ опредѣлено, и содѣржатъ ли ихъ сходственно ихъ состоянію и человѣколюбію» [11, с. 281, 284]. Таким чином, шляхом посилення контрольно-наглядової функції прокуратури вживалися заходи до зміцнення законності в означених установах.

Роботу Катерини II з реформуванню тюремної системи та посилення контролю за її діяльністю з боку держави продовжив Олександр I. Так, Інструкцією від 17 березня 1819 р. «О першочергових діях Сенаторів» наказувалось сенаторам, які призначались для проведення ревізій у губерніях, відвідувати місця позбавлення волі, перевіряти, чи не має підсудних, які «изнуряются» довготривалим триманням під вартою, чи тримаються вони роздільно за «родом ихъ пре ступленій», чи забезпечуються усіма необхідними предметами та чи мають достатнє харчування [12, с. 101–102].

Наступним важливим кроком із посилення контролю за в'язницями став дозвіл Олександра I від 19. 07. 1819 р. на заснування «Товариства піклувального про тюрми» та затвердження Правил (Статуту) Товариства [1, с. 66; 12, с. 306, 311].

У ст. 1 Статуту Товариства визначались його завдання: «нравственное исправленіе содержащихся преступниковъ». Ст. 2 визначала засоби, що повинні були забезпечувати досягнення цього завдання: 1) найближчим і постійним наглядом над ув'язненими; 2) розміщенням їх за родами злочинів і звинувачень; 3) навчанням їх у правилах християнського благочестя й доброї моральності; 4) заняттям їх пристойними вправами; 5) утриманням тих, хто завинив або гвалтував, у відокремленому місці. Для цього ст. 9 Статуту надавала право вільно членам комітету Товариства відвідувати в будь-який час місця, де тримались ув'язнені, та під час виявлення порушень повідомляти комітет, який через свого Президента доводить про це керівництву, у підпорядкуванні якого знаходяться місця ув'язнення [12, с. 311–312].

Погоджуємося з І.В. Іваньковим, що саме із цього періоду в XIX столітті розпочинається участь громадськості в контролі за діяльністю пенітенціарних установ, яка за традицією того часу носила громадсько-державний характер [13, с. 28–29]. Це знаходить своє підтвердження в положеннях Статуту, що тільки від волі імператора залежало обрання й призначення президента Товариства та однієї з трьох запропонованих кандидатур на кожну з 12 посад директорів комітету, хоча його членом був «всякой дѣлающей подписку на ежегодныя приношенія» в цій благодійній справі [12, с. 311–312].

Однак необхідно зазначити, що 7 листопада 1851 р. Миколою I був затверджений новий статут «Товариства піклувального про тюрми», який діяв до 1917 р., він суттєво не відрізнявся від Статуту 1819 р., але Товариство перетворював із приватної організації на офіційну бюрократичну установу, частину державного апарату. Товариство перебувало при МВС, а міністр був його президентом., оскільки в 1895 р. Товариство перейшло під юрисдикцію Міністерства юстиції, його президентом став відповідний міністр [3, с. 175]. Крім того, до комітетів Товариства залучались губернатори, архієреї, прокурори, судді, лікарі, представники губернських присутніх місць та різні інші службові особи [14, с. 99].



Варто звернути увагу на «Звід установ і статутів про тих, що утримуються під вартою та про засланих» – перший систематизований законодавчий акт про виконання позбавлення волі, що увійшов до XIV тому загального Зводу законів Російської імперії, виданих у 1832 р. «Статут про утримання під вартою» Зводу законів, по суті, був зведенням, виданим у першій третині XIX століття та періоду 1822–1832 рр. Перевидання Зводу законів у 1842 р. та 1857 р. вносять зміни до «Статуту про утримання під вартою», що полягають у великій систематизації матеріалу та включені до нього «Статуту Товариства піклувального про тюрми» [15, с. 33–34, 37, 56].

За «Статутом про утримання під вартою» на прокурора та стряпчого покладається обов'язок здійснення нагляду в місцях ув'язнення. Вони повинні відвідувати місця позбавлення волі під час найму один раз на тиждень. Губернатор, губернські правління та поліція повіту також повинні здійснювати нагляд за становищем у місцях позбавлення волі, виконанням законів та порядком тримання ув'язнених [16, с. 6].

Демократичні реформи 60-х років XIX століття вплинули й на подальший розвиток інституту прокуратури. Так, 29 вересня 1962 р. імператор Олександр II затвердив «Основні положення перетворення судової частини у Росії». За цим документом влада судова відокремлювалась від виконавчої, адміністративної та законодавчої. За «Основними положеннями» значно зменшувалась кількість функцій прокуратури, однак на прокурора покладався обов'язок наглядати за однаковим і точним додержанням законів і вживати заходи для усунення порушень [17, с. 147, 151].

Затвердженням 20 листопада 1864 р. Олександром II Судових статутів «Установи судових встановлень», «Статут кримінального судочинства», «Статут цивільного судочинства» та «Статут про покарання, що накладаються мировими судьями», попередньо обговорених на загальних зборах Державної Ради й схвалених, розпочалась судова реформа [18, с. 179–180].

Досліджуючи інститут прокуратури періоду реформ 1864 р., М.І. Мичко відзначає, що Судові статути реорганізували прокуратуру за французьким зразком, надавши їй переважно характеру органу кримінального переслідування й державного обвинувачення перед судом. Хоча це й було основним змістом прокурорської діяльності, що проводилась у межах кримінального судочинства, подальші закони наділяли прокуратуру функціями, що були за межами кримінального судочинства, зокрема наглядом за в'язницями [19, с. 22].

Підтримуючи такий висновок, В.В. Сухонос зазначає, що Олександр II підкреслював необхідність прокурорського нагляду за місцями ув'язнення. Прокурори у своїй діяльності керувались не тільки законами, а й указами, циркулярами та інструкціями. При цьому посиляється на Указ Урядового Сенату від 21 березня 1872 р. «Про право осіб прокурорського нагляду на безперешкодний вхід у тюремні приміщення без пред'явлення особливих на то білетів» [20, с. 48–49]. Погоджуючись із висновками означених вище вчених, наведемо циркулярний лист Міністра юстиції прокурорам судових палат від 25 лютого 1908 р. № 12 «Про нагляд за місцями ув'язнення», що приписував прокурором наглядати за місцями ув'язнення, перевіряти додержання порядку та умов перебування там осіб, узятих під варту, також у цьому листі визначались повноваження прокурора під час здійснення наглядової діяльності [21, с. 21–26].

Варто вказати на таку значну подію, як створення 27 лютого 1879 р. Головного тюремного управління в структурі Міністерства внутрішніх справ. Начальник Головного тюремного управління призначався указом царя урядовому Сенату за поданням Міністра внутрішніх справ [22, с. 96–98]. Згодом, урахувавши міжнародний досвід діяльності пенітенціарної системи, указом Миколи II від 13 грудня 1895 р. «Про приєднання до складу Міністерства юстиції Головного тюремного управління» воно було передано до Міністерства юстиції й проіснувало в його складі до краху Російської імперії у 1917 р. [23, с. 719–720].

Новим явищем стало створення в складі Головного тюремного управління інституту тюремних інспекторів. Обсяг посадових обов'язків і порядок роботи тюремних ін-



спекторів регламентували «Тимчасові правила для керівництва тюремним інспекторам під час відряджень з метою огляду і ревізії тюремних установ», затверджені Міністром внутрішніх справ 20 червня 1879 р. На тюремних інспекторів покладалось проведення ревізій тюремного господарства, діловодства в канцелярії, а також перевірка умов і порядку тримання осіб, підданих позбавленню волі [24, с. 65–67]. Указом імператора Олександра III від 21 березня 1890 р. «Про заснування губернської тюремної інспекції» для здійснення контролю за діяльністю тюремних установ на місцях у структурі губернських правлінь створювались тюремні відділення, до яких входили губернський тюремний інспектор, його помічник та секретар. Губернський тюремний інспектор здійснював свою діяльність під безпосереднім керівництвом губернатора [25, с. 243].

Діяльність тюремного інспектора, його помічника й секретаря урегулювалась змінами, внесеними до глави 3 розділу 1 «Статуту про утримання під вартою». В обов'язки тюремного інспектора, крім перевірки фінансових питань, діловодства, інших сторін тюремного життя, входило «наблюдение» за виконанням усіх законів щодо порядку тримання взятих під варту осіб. Для цього він повинен був не рідше одного разу на рік відвідувати місця ув'язнення губернії та щотижня тюрми губернського міста [26, с. 39–41].

Висновки. Отже, слід зазначити, що тюремні реформи, що проводились наприкінці XIX століття, привели до створення Головного тюремного управління та губернських тюремних інспекцій та поклали початок відомчому контролю за діяльністю пенітенціарної системи.

Водночас поділяємо твердження І.В. Іванькова, що в результаті реформ Товариство піклувального про тюрми позбавилось своїх повноважень і перетворилось з адміністративного органу на суспільних засадах на суто громадську організацію, що сприяла губернським тюремним інспекціям у справі виправлення засуджених та надання їм допомоги після звільнення з місць позбавлення волі, тобто здійснювало громадський вплив на діяльність пенітенціарної системи [13, с. 51–52].

На початку XX століття й до 1917 р. будь-яких суттєвих змін у здійсненні контрольно-наглядової діяльності за пенітенціарною системою не відбулось. Особливих новацій в організацію тюремної справи та її правову регламентацію не внесла й лютнева революція 1917 р.

Список використаних джерел:

1. Григор'єв О.М. Пенітенціарна теорія та практика в Російській імперії в кінці XVIII – на початку XX століття: історико-правове дослідження (на прикладі українських губерній) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О.М. Григор'єв. – Х., 2007. – 207 с.
2. Российское законодательство X–XX веков : в 9-ти т. / под. общ. ред. О.И. Чистякова. – М. : Юрид. лит., 1985. – Т. 3 : Акты Земського Собора конца XVI – начала XVII века / отв. ред. А.Г. Маньков. – 512 с.
3. Россіхін В.В. Пенітенціарна система російської імперії в XIX – на початку XX ст. (на матеріалах українських губерній) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В.В. Россіхін. – Х., 2005. – 219 с.
4. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг. : в 45 т. – СПб : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. IV. – 1830. – 890 с.
5. Сухонос В.В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.10 / В.В. Сухонос. – К., 2009. – 462 с.
6. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг. : в 45 т. – СПб : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. VI. – 1830. – 817 с.
7. Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність / В.В. Сухонос. – Суми : Університетська книга, 2004. – 348 с.



8. Сапін О.В. Прокурор у кримінальному провадженні з перегляду судових рішень : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / О.В. Сапін. – К., 2012. – 227 с.
9. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособ. для прокурорской службы. Прокуратура на Западе и в России / Н.В. Муравьев. – М. : Унив. тип., 1889. – 566 с.
10. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. 1733–1736 гг. : в 45 т. – СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. IX. – 1830. – 1016 с.
11. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. 1775–1780 гг. : в 45 т. – СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. XX. – 1830. – 1041 с.
12. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. 1819 г. : в 45 т. – СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. XXXVI. – 1830. – 734 с.
13. Иваньков І.В. Тюремні установи в Україні в системі карально-охоронного механізму держави (кінець ХІХ — середина ХХ ст.) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / І.В. Иваньков. – К., 2005. – 212 с.
14. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. 1851 г. : в 55 т. – СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830–1885. – Т. XXXVI. Отделение 2. – 1851–1852. – 803 с.
15. Гернет М.Н. История царской тюрьмы : в 5 т. / М.Н. Гернет. – М. : Госюриздат, 1951. – Т. 2. – 547с.
16. Свод законов Российской империи : в 15 т. – СПб. : Тип. Второго Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1857–1868. – Т. XIV. Устав о содержащихся под стражей. – 1857. – 909 с.
17. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. 12 декабря 1825 – 28 февраля 1881 гг. : в 55 т. – СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830–1885. – Т. XXXVII. Отделение 2. – 1862–1865. – 837 с.
18. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. 12 декабря 1825 – 28 февраля 1881 гг. : в 55 т. – СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830–1885. – Т. XXXIX. Отделение 2. – 1864–1867. – 822 с.
19. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.10 / М.І. Мичко. – Х., 2001. – 376 с.
20. Сухонос В.В. Прокуратура у державному механізмі Російської імперії після судової реформи 1864 р. : [монографія] / В.В. Сухонос. – Суми : Університетська книга, 2012. – 104 с.
21. Громов И.А. Судебно-административные права и обязанности лиц прокурорского надзора / И.А. Громов. – Витебск : Типография П.А. Подземского, 1914. – С. 57.
22. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. 12 декабря 1825 – 28 февраля 1881 гг. : в 55 т. – СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830–1885. – Т. LIV. Отделение 1. – 1879–1881. – 565 с.
23. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. 1 марта 1881–1913 гг. : в 33 т. – СПб. : Государственная типография, 1885–1916. – Т. XV. – 1895–1899. – 1542 с.
24. Кораблин К.К. Пенитенциарная система России: формирование и механизм функционирования тюремного ведомства на территории Дальнего востока во второй половине ХІХ – начале ХХ в. (историко-правовой аспект) : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / К.К. Кораблин. – Н. Новгород, 2001. – 205 с.
25. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. 1 марта 1881 – 1913 гг. : в 33 т. – СПб. : Государственная типография, 1885–1916. – Т. X. Отделение 1. – 1890–1893. – 1017 с.
26. Рябчиков А.Н. Устав о содержащихся под стражею (XIV т. Свод законов, по продолжению 1902 г.) / А.Н. Рябчиков. – Казань : Лито-типография. Л.П. Антонова, 1903. – 665 с.

