Деятельность земств Юга Украины в становлении пенитенциарной системы (по материалам Государственного архива Российской Федерации)

Сараева О.В. (канд. ист. наук, ст. препод. каф. украиноведения Приазовского государственного технического университета (Украина, г. Мариуполь)

Важной проблемой современности является становление, развитие и обеспечение стабильности функционирования пенитенциарной системы. Ведь сегодня общество и правозащитники озадачены проблемами перегруженности тюрем, нарушением личных прав и несвоевременным предоставлением медицинских услуг заключенным, что приводит к проблемам со здоровьем и увеличение смертности. К тому же такие условия унижают достоинство человека. Именно эти проблемы пытались решить земские органы местного самоуправления, потому их опыт является важным для современников. Анализ и систематизация архивных источников по этому вопросу помогают определить важнейшие проблемы, которые возникали перед земцами во время выполнения ими функциональных обязанностей по обеспечению тюрем.

Целью статьи является определение информационного потенциала источников относительно участия земств в содержании и обслуживании тюрем и арестантских домов Юга Украины. Документы по отмеченной проблеме можно разделить по видовой принадлежности на актовые материалы (указы и циркуляры министерств и других государственных ведомств Российской империи); материалы делопроизводства земских собраний и управ (отчеты губернатору и МВД, протоколы заседаний и др.); статистические материалы (сметы расходов, статистические отчеты земских учреждений и т.д.).

К актовым материалам, которые регулировали деятельность земств в обслуживании тюрем, относится указ министерства финансов от 24 апреля 1865 г., согласно которому земства обязывались обеспечивать квартирами начальников тюрем и снабжать их дровами для отопления домов.

Выполнение указа осуществлялось под контролем уполномоченного тайного сотрудника сенатора П. Гирса. Также внедрению приказа способствовали уполномоченные от министерства финансов и министерства внутренних дел [1]. Значительно повлиял на функции земств относительно организации и обслуживания пенитенциарной системы и указ министра внутренних дел 24 мая 1867 г., согласно которому, к кругу земских обязанностей были отнесены ряд дополнительных повинностей по содержанию тюрем, которые раньше относились к функциональным обязанностям других ведомств. Так, из отчетов государственных министерств (Государственный архив Российской федерации (далее ГАРФ) ф. 123 “Министерство внутренних дел Российской империи 1868-69 гг.” дело 3 “Годовой отчет МВД Его императорскому величеству”) становится известным, что по указу министра, круг обязанностей земских учреждений был значительно расширен [2] (См. таблица 1).

Таблица 1.

Функциональные обязанности уездных земств по указу 1868 г.

№	***Направления расходов***	***Министерство, в ведомстве которого находилась повинность до 1868 г.***
1	Отопление, свет и ремонт зданий для штабов тюремних надсмотрщиков	Министерство финансов
2	Ремонт тюрем	
3	Уход за лошадьми надсмотрщиков	
4	Приобретение квартир для мировых судей и директоров тюрем	
5	Содержание город ской и уездной полиции	Министерство внутренних дел
6	Переправа арестантов в Сибирь	
7	Выделение средств на устройство шоссе	

Анализ делопроизводственной документации свидетельствует, что земские учреждения пытались бороться с таким неудовлетворительным положением вещей. Однако, анализ обращений земств Екатеринославской и Херсонской губерний в хозяйственный департамент МВД (в 1870 г.), в котором земства просили снять с них обязанность по содержанию

арестантских отделений, свидетельствует, что правительство нередко отказывало земствам в удовлетворении их ходатайств. Секретарь министра внутренних дел генерал-адъютант Рейтер заявил, что повинность по содержания арестных отделений “Действительно должна быть в ведении земских учреждений” [3]. При этом, какой-либо аргументации данного утверждения представлено не было.

Следствием такого безразличного отношения со стороны правительства стало еще одно ходатайство Феодосийской, Ялтинской и Симферопольской земских управ в МВД о сокращении сумм расходов земских учреждений на содержание тюрем (ГАРФ ф. 122, дело. 34 “Ходатайство Феодосийской, Ялтинской и Симферопольской земских управ в МВД о сокращении расходов на содержание тюрем”) [4]. В письме к начальнику хозяйственного департамента МВД представители земств отмечали: “Милостивейший государь Павел Павлович! Просим о прекращении отдельного существования государственного земского сбора и присоединении его к общим государственным доходам. Наибольшим нашим желанием было переведение земского налога на содержание тюрем на счет финансового департамента МВД» [5]. При этом, земцы даже сформулировали конкретные рекомендации, относительно реализации предложенной идеи. Так, в письме к министру финансов, составленном в том же году, земцы отмечали: “Уважаемый Александр Даниилович Шумахер! Если переводить земский сбор в государственный, то необходимо установить какие-либо основные правила на этот предмет, и правилам этим должны быть подчинены дела означенного рода. В этом отношении мы находим, что в ряду прочих узаконений относительно порядка производства из казны, должно быть постановлено общее правило о порядке выполнения расходов по арестным домам. А именно, предлагаем, чтобы расходы в размере до 10 руб. на 1 тюремный подряд утверждались министерствами, а от 30 руб. - Правительствующим Сенатом... Сообщите, пожалуйста, Ваши размышления относительно означенного вопроса!» [6]. В ответ на ходатайство, МВД ответило: «Не встречаем препятствий согласиться на осуществление предложенных

земствами мер, касающихся порядка выполнения законоположения о прекращении отдельного существования государственного земского сбора и присоединении его с наступающего 1870 г. к общегосударственным расходам. Но при этом все расходы по найму, постройке, ремонту, отоплению и освещению тюремных зданий, содержанию подъездных дорог и подвод должны возлагаться на земства на основании ст. 142 «Устава о земских повинностях 1868 г.» [7]. Также правительство предлагало земствам брать средства на реализацию повинности по благоустройству тюрем в кредит: “Если земским учреждениям не хватает средств, Казенная палата предлагает открыть подлежащие кредитные кассы для ассигнования земских повинностей, например, по содержанию тюрем (квартирное довольствие директоров тюрем, заготовление постельных принадлежностей для арестантов и т. д.)» [8]. Кредит оформлялся сроком на три года и в случае неуплаты кредитной задолженности у земств конфисковывалось имущество. Для контроля над должниками МВД обязало земства составлять списки должников. Также, в письме к министру внутренних дел земства подняли вопросы о выделении средств на отпуск для работников тюрем: “Не можем не возбудить вопроса о том, кто поможет организовать досуг работникам тюрем и выделит на это соответствующие средства. Разрешение вопроса возлагаем на вас!” [9]. Но ответа на это ходатайство, к сожалению, не последовало, что свидетельствует о том, что земствам нередко приходилось “выживать” за собственный счет. Среди материалов делопроизводственной документации земских учреждений находим также “Предложение Таврического и Херсонского земств о внесении изменений в тюремный порядок (1871 г.)” (ф. 122, дело 37 «Отчеты Херсонского губернского земства за 1871-1872 гг.») [10]. В обращении к губернатору земцы предлагали ввести в арестных домах определенные новации, а именно, речь шла о том, чтобы “установить в тюрьмах общественный контроль с целью навести порядок среди заключенных. Подобный «наблюдательный совет» возможно, сформировать из служителей закона, членов общественных организаций и простых граждан. Ведь тюрьмы не должны оставаться закрытой

структурой...” [11]. Известно, что администрация положительно восприняла это предложение, ведь совет был создан. Однако, существенных изменений в решении вопроса, относительно содержания тюрем, земства, не получили. Так, статистические источники (ф. 122, дело 218 “Дело Высшей комиссии для составления общего систематического проекта о тюремных преобразованиях со статистическими ведомостями по Таврической губернии, предоставленными Таврическим губернатором (1869-1870 гг.)” (переданное в главное тюремное управление первым Департаментом полиции) свидетельствуют, что суммы расходов земств на содержание арестантов оставались очень значительными [12]. Из отчета Таврического губернатора Высшей комиссии от 10 января в 1869 г. о поступлении и расходах земских сумм на содержание тюремных отделений за 1869-1870 гг. становится известным, что на содержание одного арестанта тюремного отделения уездные земства тратили 7 коп. в сутки. Такое содержание устанавливалось на основании ст. 118 тома XIV "Устава содержания под стражей”. Кроме того, в отмеченный период земскими учреждениями были пожертвованы дополнительные средства на продовольствие для арестантов, о чем свидетельствуют данные таблицы 2.

Таблица 2

Расходы земских учреждений Таврической губернии на продовольство для арестантов тюремных отделений (1869-1870 гг.)

1869 г. ***1869 р.***		***1870 г.***	
Январь	3 руб.	Январь	20 руб. 25 коп
Февраль	5 руб. 90 коп.	Февраль	3 руб. 90 коп.
Март	8 руб. 95 коп.	Март	-
Апрель	73 руб. 5 коп.	Апрель	47 руб. 85 коп.
Май	4 руб.	Май	4 руб. 70 коп.
Июнь	4 руб. 30 коп.	Июнь	6 руб. 15 коп.
Июль	2 руб. 40 коп.	Июль	-

Август	3 руб.	Август	5 руб.
Сентябрь	-	Сентябрь	-
Октябрь	6 руб. 70 коп.	Октябрь	6 руб. 5 коп.
Ноябрь	5 руб.	Ноябрь	12 руб. 75 коп.
Декабрь	11 руб. 5 коп.	Декабрь	14 руб.
Всего	***131 руб. 25 коп.***	***Всего***	***121 руб. 1 коп.***

Это дает возможность сделать вывод о том, что земства тратили достаточно значительные средства на продовольствие для заключенных, невзирая на то, что содержание тюрем с самого начала было делом, в первую очередь, государственных ведомств — МВД и Министерства финансов. Из дела 127 фонда 122 “Статистический отчет Таврического губернского земства о доходах и расходах за 1869-1870 гг.” [13], становится известным, что земства тратили также значительные средства на содержание больных арестантов. Более того, 10 июля в 1869 г. Таврическим губернским земством при Симферопольской тюрьме была открыта больница для больных арестантов, которая имела значительный спрос среди заключенных, ведь количество стационарных больных в ней постоянно росло. Так, в 1869 г. в больнице находилось 120 больных арестантов, а в 1870 г. - 154. При этом, общая сумма расходов земских учреждений на содержание больных арестантов в 1869-1870 гг. составляла приблизительно 1800 руб. [14]. Государственные же дотации, которые выделялись земству на содержание тюрем, были очень малы. Так, в 1870-1871 гг. государством было выделено на содержание тюрем только 1453 руб. 23 коп., между тем, как сумма расходов земства на содержание арестантов составляла 2052 руб. 35 коп. [15]. Однако, проанализировав отчеты земства, относительно взносов на содержание арестных домов (ГАРФ ф. 122, дело 215 “Отчет Херсонского губернского земства о содержании тюрем в 1871- 72 гг.»), мы видим, что определенная сумма средств на содержание тюремных отделений выделялась и другими учреждениями, а также частными лицами. Однако, сумма этих пожертвований была все же значительно меньше, чем взносы земских управ (См. табл. 3).

Таблица 3

Источники и суммы расходов на содержание тюрем Херсонской губернии в (1871-1872 гг.)

1871 г.			***1872 г.***		
Месяц	***Учреждения, которые финансировали тюрьмы***	***Сума платежей***	***Месяц***	***Учреждения, которые финансировали тюрьмы***	***Сума платежей***
Январь	Херсонское губернское земство	4400 руб.	Январь	Директор Херсонского казначейства Вульф	100 руб.
Февраль	Херсонское губ. Земство	300,00 руб.	Февраль	Херсонское губ. Земство	400 руб.
Март	Херсонское губ. земство	300 руб.	Март	Директор Александровской тюрьмы	1 руб. 25 коп.
Апрель	Вице-губернатор	10 руб.	Апрель	Херсонское губ. Земство	300 руб.
Май	Херсонское губ. земство	350 руб.	Май	Херсонское губ. Земство	250 руб.
Июнь	Начальник тюремного отделения	1 руб. 25 коп.	Июнь	Херсонское губ. земство	300 руб.
Июль	Мелитопольская тюрма	350 руб.	Июль	Херсонское губ. земство	374 руб. 64 коп.
Август	Херсонское губ. земство	350 руб.	Август	Херсонское губ. земство	1114 руб. 8 коп.
Сентябрь	Херсонское губ. земство	74 руб. 64 коп.	Сентябрь	купчиха Берг	10 руб.
Октябрь	Херсонское губ. земство	350 руб.	Октябрь	Херсонское губ. земство	652 руб. 88 коп.
Ноябрь	Херсонское губ. земство	350 руб.	Ноябрь	начальник Симфероп. тюрьмы	170 руб. 95 коп.
Декабрь	Купец Тисов	25 руб.	Декабрь	Херсонское губ. земство	303 руб. 80 коп.

Всього внесено земством	**2350 руб.**	Всього внесено земством	**3320 руб. 68 коп.**
Всего пожертвовано другими особами	386 руб. 25 коп.	Всього пожертвовано	282 руб. 2 коп.

В течение следующих 1874-75 гг. сумма расходов земских учреждений Херсонской губернии на содержание тюрем только увеличивалась, что подтверждает отчет Херсонского губернского земства МВД «О затратах земских учреждений на содержание тюрем Херсонской губернии за 1874-75 гг.» (ГАРФ, ф. 122, дело. 213 “Отчет о деятельности земских учреждений Херсонской губернии на 1875 г.”). К тому же, данный отчет подтверждает, что большинство средств на содержание арестантов выделялось именно земскими учреждениями (См. таблица 4) [16].

Таблица 4

Расходы на содержание тюрем Херсонской губернии (1875 г.)

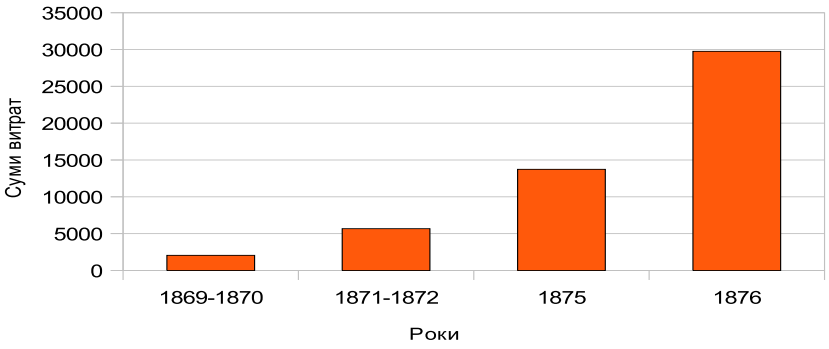
Учреждение которое выделяло средства	***Вид затрат на содержание земских арестных учреждений***									
	Руководство тюрьмой	***Еда***	***Одежда***	***Отопление***	***Свет***	***Ремонт***	***Пересылка заключенных***	***Содержание арестантов во время остановок***	***Содержание врачей***	***Всего***
Губернское управление	178 руб.	292 руб.	33 руб.	29 руб.	-	-	-	-	-	**533**
Городские думы	-	514 руб.	-	873 руб.	789 руб.	-	-	-	-	**2177**

Земства	345 руб.	1160 руб. 94 коп.	2321 руб. 31 коп.	1598 руб. 80 коп.	1598 руб. 9 коп.	500	3000	1808 руб. 20 коп.	3000 руб.	**13734. 45**
Меценаты	127 руб.	125 руб.			300 руб.					**533**
Тюремный комитет	43 руб.	41 руб.								**84**

Таким образом, анализ статистических источников демонстрирует, что сумма расходов земских учреждений на содержание арестных домов постоянно возрастала (Таблица 5)

Таблица 5

Расходы земских учреждений Юга Украины на содержание арестантов (1869-1876 гг.)



Со временем увеличилась заинтересованность частных лиц судьбой арестантов, на что указывает увеличение сумм пожертвований благотворителей на содержание арестных домов. Однако, участие земских учреждений в финансировании тюрем как и раньше оставалось доминирующим, что подтверждается отчетами Таврического губернского земства МВД (ГАРФ ф. 122 дело 110) (Таблица 7) [17].

Таблица 7

Расходы Таврического губернского земства и благотворителей на содержание тюрем в 1890 г.

№	***Расходы***	***Сумма расходов***	
		Земство	***Меценаты***
1	Еда	4374 руб. 38 коп.	65 руб.
2	Одежда	3467 руб. 90 коп.	20 руб.
3	Отопление	1808 руб.	-
4	Свет	3520 руб.	-

5	Ремонт тюрем	5560 руб.	125 руб.
6	Уборка тюрем	780 руб.	-
7	Аренда тюремних помещений	6534 руб.	30 руб.
8	На улучшение условий содержания арестантов	300 руб.	-
Всего		***26344 руб. 28 коп.***	***6300 руб.***

Кроме того, в соответствии с отчетом Олешковского тюремного отделения Таврической губернии, за 1890 г. земства выделяли суммы на захоронение умерших арестантов (около 60 руб. на месяц), переправу арестантов в места отбывания наказания (10 коп. в день), вызов губернского врача (1200 руб.), заказа медикаментов для арестантов по каталогу (2800 руб.), на приобретение до Рождества Христова 1,5 пудов телятины (500 руб.), а ко дню Пасхи — 567 руб. на приобретение 2 пудов баранины, 3 пудов муки, и другой провизии [18].

Значительную сумму средств земства выделяли и на содержание персонала тюрем. Например, при Олешковском тюремном отделении Таврической губернии работал 1 надзиратель и 2 охранника, которые содержались на средства земства (553 руб. 85 коп. в год). Также при тюрьме работало 8 вольнонаемных работников, которые получали от земства ежегодно плату в размере 1536 руб.

Таким образом, анализ источников ГАРФ (а), освещающих деятельность земств Юга Украины по обслуживанию пенитенциарной системы, свидетельствует, что земства в значительной мере посодействовали обеспечению достойного существования узникам и работникам арестных домов. Их заслугой стала организация специальных советов смотрителей призванных контролировать деятельность тюрем. Такой общественный контроль обеспечивал «прозрачность» содержания заключенных под стражей. Анализ документов официального делопроизводства земств и статистические материалы свидетельствуют, что земствам удалось также привлечь к содержанию узников средства благотворителей. Таким образом, невзирая на определенные сложности связанные с нехваткой средств,

земствам удавалось поддерживать и обеспечивать функционирование действенной, эффективной пенитенциарной системы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Государственный архив Российской федерации (далее ГАРФ).- Ф. 122, дело 35, оп. 3, лист 23-24 об.
2. Там же. - Ф. 123, дело 3, оп. 3, лист 6.
3. Там же. - Ф. 122, дело 218, оп. 3, лист 100.
4. Там же. - Ф. 122, дело 34, оп. 3, лист. 47.
5. Там же.- лист 47
6. Там же. - лист 47
7. Там же. - лист 47 об.
8. Там же. - лист 48.
9. Там же. –лист 48 об.
10. Там же. - Ф. 122, дело 37, оп. 3, 74 л.
11. Там же. - Ф. 122, дело. 218, оп. 3, 98 л.
12. Там же.
13. Там же. - Ф. 122, оп. 3, дело. 127, 67 л.
14. Там же. - лист 14.
15. Там же.- лист 14 об.
16. Там же. - Ф. 122, оп. 3, дело. 213, 67 л.
17. Там же. - Ф. 122, дело. 110, оп. 3, 112 л.
18. Там же. - лист 14.