**ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЗЕМСКИХ ОРГАНОВ
САМОУПРАВЛЕНИЯ И ТЮРЕМНЫХ ИНСПЕКЦИЙ
В РОССИИ В НАЧАЛЕ XX В.
(НА ПРИМЕРЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ГУБЕРНИИ)**

© 2025 М. В. Вольский

*кандидат исторических наук, доцент кафедры истории,
философии и социально-политических дисциплин
e-mail: mv1973@bk.ru*

*Воронежский государственный аграрный университет
имени императора Петра I*

В статье исследуется историческая практика основ взаимодействия земских органов самоуправления в Российской империи и тюремных инспекций на местах – в губерниях и уездах в начале XX в. К вопросам указанной сферы деятельности относились проблемы финансового обеспечения, строительства мест заключения, содержания осужденных, организации арестных общественных работ и др. Изучение и применение данного исторического опыта в России начала XX в. представляет большой интерес сегодня, например, в контексте развития института пробации в нашем государстве. Последнее позволяет адаптировать историческую модель взаимодействия общественных институтов и государственных учреждений применительно к нынешним условиям развития отечественной пенитенциарной системы.

Ключевые слова: земство, уголовно-исполнительная система, Главное тюремное управление, тюрьма, арестанты.

**ISSUES OF INTERACTION BETWEEN ZEMSTVO SELF-GOVERNMENT
BODIES AND PRISON INSPECTIONS
IN RUSSIA AT THE BEGINNING OF THE TWENTIETH CENTURY
(USING THE EXAMPLE OF THE VORONEZH PROVINCE)**

© 2025 M. V. Volski

*Candidate of Historical Sciences
e-mail: mv1973@bk.ru*

Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great

The article examines the historical practice of the basics of interaction between the zemstvo self-government bodies in the Russian Empire and prison inspections on the ground – in the provinces. The issues of this sphere of activity included the problems of financial support, construction of places of detention, detention of convicts, organization of community service, etc. The study and application of this historical experience in Russia, at the beginning of the XX century, is of great interest today, for example, in the context of the development of the probation institute in our state. The latter makes it possible to adapt the historical model of interaction between public institutions and state institutions, in relation to the current conditions of development of the domestic penitentiary system.

Keywords: zemstvo, penal enforcement system, Main Prison Administration, prison, prisoners.

«Великие реформы» второй половины XIX в. привели к значительным преобразованиям во всех сферах жизни Российского государства. Последующие изменения коснулись нашего общества и в начале XX в. Необходимо отметить, что в указанные годы уголовно-исполнительную систему в нашей стране также затронули реформы. Так, в 1879 г. было создано Главное тюремное управление в составе Министерства внутренних дел, а затем на местах – в российских губерниях – тюремные инспекции, которые ведали различными вопросами в деятельности данной службы [1].

Важным шагом в развитии местного самоуправления в Российской империи стало создание земств – совершенно новых органов представительства на местах. Местные земские учреждения начали активно действовать после реформы 1864 г. и занимались делами, «подведомственными местным хозяйственным пользам и нуждам»: дороги, квартирная и подворная повинности, содержание школ, больниц, тюрем и др. [2, с. 116].

Деятельность земских органов самоуправления определялась «Положением о губернских и уездных земских учреждениях», что и делало их вполне самостоятельными органами представительства. Однако земства не должны были вмешиваться в дела, относящиеся к ведению правительственных властей, а губернатор имел право приостанавливать постановления земских представительств, противоречащих закону [3].

Одним из примеров активного взаимодействия земских представительств и губернских властей в начале XX в. была пенитенциарная сфера деятельности. Здесь решались вопросы об устройстве новых и преобразовании уже действовавших тюремных учреждений, содержании арестантов и работе конвойных этапов. Указанные проблемы рассматривались на земских собраниях и поступали для одобрения в губернскую тюремную инспекцию с последующим возможным одобрением губернатора.

Так, например, на очередной сессии Острогожского уездного земского собрания Воронежской губернии 1901 г. был вынесен для обсуждения вопрос реорганизации местного арестного помещения.

В земских арестных помещениях Острогожского уездного земства (Острогожском и Россошанском) по состоянию на начало указанного года содержалось 629 арестантов, из них 504 – мужчины и 24 – женщины. В Острогожском арестном помещении содержалось 234, а в Россошанском – 204 душ обоего пола. Общее число дней, проведенных арестантами, по отчету земства, равнялось 5 250, в среднем один арестант содержался около 10 дней.

Общий расход на содержание указанных арестных помещений равнялся 2 033 руб. 64 коп. в год, в среднем содержание одного арестанта обходилось в сутки в 53 коп.; в частности, на продовольствие одного арестанта расходовалось 13 коп. На содержание этапных пунктов израсходовано было в 1900 г. 1 160 руб., на продовольствие арестантов при полицейском управлении и волостных правлениях – 4 руб. 50 коп.

Всего же было израсходовано на содержание арестантов и этапных пунктов 4 098 руб. 44 коп. (часть этого расхода – 450 руб. 57 коп. – должна была быть отнесена на штрафной капитал, а остальная сумма – 3647 руб. 37 коп. – составляла расход из сумм уездного земского сбора) [4, л. 4].

На основании п. 2 Высочайше Утвержденного 10 июля 1900 г. мнения Государственного совета постановление о возведении и ремонте помещений для подвергаемых аресту по приговорам земских начальников представлялось местным губернатором Министру юстиции для внесения надлежащих сумм в расходную смету

Главного тюремного управления, и, по утверждению указанной сметы, отпускались суммы в распоряжение того или иного земства [5].

Ввиду этого указания местная земская управа составила смету на ремонт в Острогожском арестном помещении в сумме 246 руб. 34 коп. на 1901 г. Эта сумма предполагаемого расхода должна быть взята из штрафного капитала. В смету на 1902 г. на содержание арестантов и администрации также вносились из сумм уездного земского сбора 2 240 руб., в том числе на содержание арестуемых 60 руб., на содержание указанных пунктов 1 185 руб. (всего 3 485 руб.). Управа просила в рамках указанного собрания представленные суммы на ремонт и на содержание арестантов на 1902 г. утвердить.

Одновременно Острогожское тюремное отделение отношением за № 44 того же года обращалось в земскую управу с вопросом о возможности продовольствовать содержащихся в земском арестном доме из арестантского тюремного котла по табели, утвержденной на этот предмет местным земским собранием. Указанное ходатайство осталось без удовлетворения ввиду того, что, по мнению земской управы, продовольствовать содержащихся в земском арестном доме из тюремного котла неудобно, ибо тюрьма находится в другом здании, носить же из острога пищу еще менее удобно. Потому управа полагала более удобным отказаться от сделанного предложения.

Также в рамках указанной сессии земского собрания обсуждалось предложение крестьянина В.И. Бодягина, который предлагал купить у него дом, занятый Россошанским земским арестным помещением, с участком 57x15 саженой за 2 000 руб. Дом Бодягина был расположен около реки, при нем имелся и двор, обнесенный высоким забором, в котором удобно хранить запасы. При этом земская управа обращала внимание, что в случае положительного решения вопроса «возможно, было бы удобным решить вопрос с продовольствованием содержащихся при Острогожском арестном помещении из тюремного котла» [4, л. 8]. Таким образом, местное земское представительство пыталось решить вопрос в пользу местного населения.

Другим ярким примером взаимодействия местного представительства земств и тюремных органов власти стала переписка между Главным тюремным управлением и Задонским уездным земством Воронежской губернии (через посредничество воронежских губернских властей) по вопросу возврата из перечисленной в казну суммы штрафного капитала в размере 391 руб. 71 коп. на ремонт и содержание арестного дома в гор. Задонске в 1901 г. Местное земство испрашивало первоначально на содержание Задонского арестного помещения определенную сумму, а местное тюремное управление со своей стороны, полагало бы предоставить Задонскому земству потребные на упомянутый предмет средства из расхода сумм текущих штрафных поступлений.

Воронежское губернское земское собрание на очередной сессии 1900 г., выслушав доклад губернской земской управы по ходатайству Задонского уездного земства о возврате из обращенной в казну суммы штрафного капитала в размере 381 руб. 71 коп., необходимой в 1901 г. на ремонт, отопление, освещение, страхование и содержание в чистоте Задонского земского арестного дома, в заседании 29 ноября 1900 г. постановило поддержать это ходатайство. Так как эта сумма тюремным управлением не была отпущена в 1901 г., то Задонское уездное земское собрание очередной сессии 1901 г. постановило вновь возобновить ходатайство об отпуске суммы 381 руб. 71 коп. и, кроме того, ходатайствовать об ассигновании Задонскому земству еще другой суммы, необходимой на ту же потребность в 1902 г., в размере 231 руб. 96 коп. [6, л. 14].

Ходатайство это также было поддержано Воронежским губернским земским собранием очередной сессии 1901 г. по постановлению от 2 декабря и было представлено воронежскому губернатору.

На указанное выше ходатайство получены были следующие ответы. Тюремное отделение Воронежского губернского правления отношением от 19 февраля сего года за № 956 сообщило губернской управе, что «Главное тюремное управление, отношением 11 февраля за № 2310 по поводу ходатайства Задонского уездного земства о возврате из перечисленных в казну сумм штрафного капитала 381 р. 71 к. на ремонт и содержание арестного дома в г. Задонске уведомило, что, так как по точному смыслу закона 10 июня 1900 г. об отмене ссылки возвращаемые штрафные капиталы должны обращаться непосредственно на удовлетворение прямой их цели – устройство арестных домов, между тем указанные выше суммы испрашиваются на содержание Задонского арестного помещения, то управление, с своей стороны, полагало предоставить Задонскому земству потребные на упомянутый предмет средства расходовать из текущих штрафных поступлений». Об изложенном губернской управою сообщено было Задонской уездной управе отношением от 27 февраля 1901 г. за № 3833.

Воронежский губернатор в своем приложении от 16 сентября 1901 г. за № 3 602 препроводил в губернскую управу копию сообщения Главного тюремного управления от 29 Августа сего года за № 15 607 письмом следующего содержания: «По поводу возбужденного Задонским земством ходатайства, препровожденного при отношении от 8 марта 1901 года за № 1 148, о возврате в счет обращенных заимообразно в казну штрафных сумм – 381 руб. 71 коп., которые были необходимы в минувшем году на ремонт, отопление, освещение, страхование и содержание в чистоте Задонского арестного дома, мы изволили в приведенном отзыве предположить покрыть указанный расход частью из имевшейся в то время в ведении Задонского земства наличности (71 руб. 03 коп.) штрафных капиталов, частью же из свободных денег, образовавшихся по Бобровскому земству».

Ввиду сего Главное тюремное управление в минувшем году вошло в переписку с Департаментом окладных сборов по общему вопросу о том, «могут ли быть обращаемы в пособие уездному земству на расходы по содержанию арестных домов суммы, поступившие в штрафной капитал по другим уездам, в тех случаях, когда суммы эти не сосредоточиваются в ведении губернской земской управы и обороты штрафных денег ведутся поуездно» [6, л. 16].

В ответ на возбужденный Главным тюремным управлением вопрос Департамент окладных сборов отзывом от 11 мая 1901 г. за № 3 505 уведомил, что «по мнению Департамента, организация, при которой штрафные суммы не сосредоточиваются в ведении губернской управы и распорядка, установленного губернским земством в видах удобства и облегчения дела, и поэтому обстоятельство это не может служить препятствием к перечислению, в случае надобности, штрафных капиталов из одного уезда в другой.

Применяясь к изложенному, надлежит признать вполне правильным предположенный порядок покрытия расходов по содержанию Задонского арестного дома в 1901 г., присовокупляя, что, по разъяснению г-на Министра юстиции, основанному на суждениях Государственного совета, при рассмотрении вопроса отмене ссылки возмещение из казны позаимствованных штрафных капиталов производится только на строительные надобности арестных помещений, и то лишь в тех случаях, когда накопившаяся, после издания закона 10 июня 1900 г., наличность штрафов по губернии недостаточна для полного удовлетворения заявленной на капитальный ремонт или постройку арестных помещений суммы». При этом губернатор просит губернскую управу внести на обсуждение очередного губернского

земского собрания вопрос о покрытии недостающей по Задонскому уезду суммы, подлежащей возврату земству в возмещение расходов по содержанию арестного дома в 1900 г., из свободной наличности штрафных капиталов, образовавшихся Бобровскому уезду.

О вышеизложенном было сообщено Задонской земской управе письмом от 23 сентября 1901 г. за № 17434 [6, л. 18].

По упоминаемому закону 10 июня 1900 г., на расходы по расширению существующих и сооружению новых мест заключения для содержания приговариваемых к лишению свободы, взамен ссылки, было принято обращать имеющиеся налицо суммы, назначенные на устройство помещений для подвергаемых аресту по приговорам мировых или городских судей и земских участковых начальников, с возвращением позаимствованных сумм, по мере надобности, к прямому, в Законе указанному, назначению установленным порядком.

Таким образом, видно, что постановления губернских земских собраний о возведении или ремонте помещений для подвергаемых аресту по приговорам мировых или городских судей и земских участковых начальников, равно как и исправительных приютов для несовершеннолетних, на счет особо ассигнуемых на это из государственного казначейства средств, в пределах позаимствованных по тем же губерниям сумм штрафных капиталов на расширение существующих и сооружение новых мест заключения, представляли определенные права местным губернаторам. Последние же, в свою очередь, решали указанные вопросы с ведением или по представлению местных земств, через рассмотрение тюремных инспекций.

Интересен тот факт, что по постановлениям Воронежского губернского земского собрания от 14 декабря 1867 г. и 7 декабря 1868 г. и составленной Инструкции об арестных помещениях помещения для подвергаемых аресту по приговорам городских судей и земских начальников (а раньше мировых судей) устраивались и содержались в каждом уезде на счет уездной денежной земской повинности. В пособие уездным земствам поступают назначенные законом на устройство этих помещений особые суммы и все денежные штрафы, взыскиваемые по приговорам городских судей и земских начальников [7, л. 26].

Так, например, Воронежское губернское земское собрание очередной сессии 1899 г. в заседании 20 декабря по предложению воронежского губернатора рассматривало вопрос об отчислении в распоряжение Павловской уездной земской тюрьмы 3 275 руб. 64 коп. из имеющихся по другим уездам штрафных сумм, поступающих на устройство арестных помещений, и постановило «признать, что, согласно постановлениям 1867 и 1868 гг., собрание не считает возможным отчисление означенной в доклад управы суммы в распоряжение Павловского уездного земства» [7, л. 28].

Представляя вышеизложенное вниманию губернского земского собрания, губернская управа отмечала, что «вопрос о распределении между уездами штрафных сумм на устройство арестных помещений относился на рассмотрение Правительствующего сената по Самарскому губернскому земству и в Указе от 25 июня 1901 г. за № 6024 получил следующее разъяснение:

«Рассмотрев настоящее дело, Правительствующий сенат находит, что, согласно разъяснению его в Указе 22 сентября 1900 г. № 10199, установленная денежная земская повинность по устройству и содержанию помещений для арестуемых по приговорам мировых или городских судей и земских начальников должна быть отнесена к числу повинностей уездных и что обязанности губернского земства по отправлению этой повинности ограничиваются только распределением между уездами определенного пособия, причем от него зависит, или оставить это пособие в своем распоряжении,

распределять поступающую ежегодно сумму между уездными земствами, по мере действительной потребности, или раз навсегда определить порядок, согласно которому должны распределять штрафные суммы. Принимая во внимание, что, на основании изложенного, Самарское губернское земство не допустило никакого нарушения закона, установить в своих постановлениях 9 декабря 1881 г. и 19 февраля 1882 г. такой порядок распределения штрафных сумм, при котором 90 % этих сумм поступает в распоряжение соответствующих уездных земств, а 10 % в капитал на устройство колоний для малолетних преступников, и что, в силу этих постановлений, вступивших в законную силу, вопрос о постройке арестного дома в г. Бузулук подлежал разрешению Бузулукского уездного земства, на рассмотрение которого он и был передан губернским земством. Правительствующий сенат, согласно с заключением Министерства внутренних дел, признает, что губернское присутствие не имело законного основания требовать от губернского земства отчисления для этой постройки имеющихся у некоторых уездных земств названной губернии свободных остатков штрафных денег и затем заставить на исполнении этого требования» [8, л. 76].

В итоге Воронежская губернская управа полагала на основании собственных постановлений собрания от 1867 и 1868 гг. признать, что собрание не считает возможным отчислить недостающую по Задонскому уезду сумму на содержание арестного дома из свободной наличности штрафных капиталов, образовавшихся по Бобровскому или другому какому-либо уезду.

Таким образом, в Воронежской губернии, равно как и в других местах Российского государства, при содействии Главного тюремного управления, местных органов власти земскими представительными органами проводилась активная политика по решению насущных вопросов, связанных с обеспечением работы тюремных учреждений на местах.

Указанная практика взаимодействия государственных и общественных институтов во многом содействовала реформированию пенитенциарной системы Российской империи. Данный опыт вполне может быть изучен и применен в современном положении органов пробации и в деятельности отдельных учреждений уголовно-исполнительной системы России.

Библиографический список

1. Вольский, М. В. Государственная деятельность по организации кадрового обеспечения российского тюремного ведомства в XIX – начале XX в.: диссертация ... кандидата исторических наук / М. В. Вольский; Курский госуниверситет. – Курск, 2019. – 256 с.

2. Ярцев, А. А. Сенат и земство: административная юстиция и местное самоуправление в дореволюционной России. 1864–1890 / А. А. Ярцев. – Калининград: Ярус, 2008. – 267 с.

3. Положение о губернских и уездных земских учреждениях, Высочайше утвержденное 1 января 1864 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание 2-е. – Том 39. – Отд.1. – Санкт-Петербург, 1867. – Ст. 6–7,9.

4. Государственный архив Воронежской области (ГА ВО). – Ф. И-20. – Оп. 1. – Д. 2870. Воронежская губернская земская управа.

5. Полное собрание законов Российской Империи. (ПСЗ). – Собрание третье. – 1907. – Отделение IX. – №23. – Ст.154.

6. Государственный архив Воронежской области (ГА ВО). – Ф. И-20. – Оп. 1. – Д. 2871. Воронежская губернская земская управа.

Вольский М. В. Вопросы взаимодействия земских органов самоуправления и тюремных инспекций в России в начале XX в. (на примере Воронежской губернии)

7. Государственный архив Воронежской области (ГА ВО). – Ф. И-19. – Оп. 1. – Д. 871. Воронежская губернская земская управа. Делопроизводство.
8. Государственный архив Воронежской области (ГА ВО). – Ф. И-19. – Оп. 1. – Д. 917. Воронежская губернская земская управа. Делопроизводство.