

**ЮЖНО-РОССИЙСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ
ФИЛИАЛ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

На правах рукописи



БОНДАРЕНКО Инна Александровна

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ
СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.:
ОБЩЕИМПЕРСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ
ОСОБЕННОСТИ (НА ПРИМЕРЕ ОБЛАСТИ ВОЙСКА ДОНСКОГО)**

5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

АННОТАЦИЯ

диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Небрятенко Геннадий Геннадиевич

Ростов-на-Дону – 2026

Актуальность темы исследования. Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью комплексного историко-правового осмысления процессов формирования и эволюции пенитенциарной системы Российской империи с учётом региональных особенностей её функционирования, которые длительное время оставались на периферии научного внимания. В научно-теоретическом аспекте исследование процесса интеграции пенитенциарных учреждений Области Войска Донского в общеимперскую систему в XIX – начале XX вв. позволяет раскрыть особенности и пределы действия общегосударственного правового регулирования в условиях специальных правовых режимов отдельных территорий.

Научная значимость данной проблематики определяется и тем, что пенитенциарная система Российской империи XIX – начала XX вв. являлась важным элементом государственного механизма, обеспечивавшим реализацию судебной политики и поддержание правопорядка. Передача тюремных учреждений Области Войска Донского в ведение Министерства юстиции и их подчинение Главному тюремному управлению завершили длительный процесс институциональной интеграции, в ходе которого были пересмотрены ранее действовавшие формы управления, финансирования и кадрового обеспечения. Анализ указанных изменений позволяет выявить устойчивые закономерности формирования и функционирования пенитенциарных институтов в условиях административной централизации и перераспределения полномочий между органами публичной власти.

Особое значение имеет исследование кризиса региональной модели пенитенциарных учреждений на Дону, проявившегося в конце имперского периода. Он был обусловлен несоответствием между централизованными требованиями правового регулирования и ранее сложившимися региональными управленческими практиками, основанными на особом статусе территории и специфике её административной организации. Выявление причин данного кризиса имеет не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку позволяет проследить пределы

допустимой дифференциации правового регулирования и условия интеграции территориальных институтов в общегосударственную систему.

Актуальность исследования усиливается его соотнесённостью с современными задачами государственного развития Российской Федерации (далее РФ). В Стратегии национальной безопасности РФ подчёркивается необходимость обеспечения устойчивости системы государственного управления, единства правового пространства и согласованного функционирования органов публичной власти на всей территории страны. Реализация этих задач предполагает обращение к историческому опыту формирования и трансформации государственных институтов, в том числе в сфере исполнения наказаний, где проблемы соотношения централизации и территориальной специфики проявлялись особенно остро.

Практико-прикладное значение работы связано с современными процессами оптимизации российской уголовно-исполнительной системы. Официальные стратегические документы прямо указывают на необходимость системного обновления ее организации и правового регулирования. Организационно-правовая модель, сложившаяся в Области Войска Донского, где поремные учреждения исторически совмещали различные функции, представляет конкретный материал для оценки эффективности и рисков современных преобразований. Изучение опыта адаптации общеимперского законодательства к условиям региона с особым правовым статусом имеет значение для выработки научно обоснованных подходов к региональному подходу в сфере исполнения наказаний, учитывающих исторические, культурные и социально-экономические особенности территорий.

Историко-правовой анализ интеграции донских ценитенциарных учреждений в систему Министерства юстиции Российской империи позволяет выявить факторы, снижавшие эффективность институциональных преобразований, включая ведомственную рассогласованность, сложности нормативного согласования и ограничения финансово-организационного

характера. Осмысление этих факторов имеет прикладное значение для выработки научно обоснованных подходов к оценке рисков при реформировании современных правовых институтов, прежде всего в сфере уголовно-исполнительной политики.

Таким образом, исследование организационно-правовых основ пенитенциарной системы Российской империи в XIX – начале XX вв., проведённое с учётом выявления общеимперских тенденций и анализа региональных особенностей на примере Области Войска Донского, обладает комплексной научной и практической значимостью. В научном отношении работа способствует углублению представлений о закономерностях формирования и эволюции государственных институтов, механизмах правового регулирования и особенностях функционирования системы исполнения наказаний в условиях сочетания общегосударственных норм и специальных правовых режимов отдельных территорий.

В практическом плане результаты исследования позволяют использовать историко-правовой опыт Российской империи при осмыслении современных процессов развития и оптимизации уголовно-исполнительной системы России. Совокупность указанных обстоятельств подтверждает высокую актуальность избранной темы исследования и её соответствие современным научным и государственно-правовым задачам.

Объектом диссертационного исследования являются урегулированные правом общественные отношения, складывавшиеся в сфере организации, функционирования и реформирования пенитенциарных учреждений на юге Российской империи в досоветский период.

Предметом диссертационного исследования выступают организационно-правовые формы и нормативные основы становления и развития пенитенциарной системы Российской империи на территории Области Войска Донского, включая особенности её формирования в дореформенный период и трансформации донских областных учреждений исполнения наказаний в условиях пореформенного развития.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является выявление и научное осмысление процессов формирования организационно-правовых основ пенитенциарной системы Российской империи в XIX – начале XX вв. с учётом региональной специфики их функционирования в условиях особого правового статуса Области Войска Донского.

Реализация поставленной цели достигается решением следующих **задач**:

- выявить общеимперские тенденции формирования тюремных учреждений в Российской империи в первой половине XIX вв.;
- раскрыть особенности зарождения тюремных учреждений в Области Войска Донского в условиях её особого правового положения;
- определить правовое положение тюремного аппарата в системе полиции Российской империи на территории Области Войска Донского в 1802–1867 гг.;
- выявить характерные черты развития донских учреждений исполнения наказаний в период пореформенных преобразований второй половины XIX в.;
- определить организационно-правовую форму включения тюремного аппарата Восточного Приазовья в систему Области Войска Донского;
- выявить причины и последствия ослабления региональной специфики пенитенциарных учреждений Области Войска Донского в условиях их ведомственной интеграции в Министерство юстиции Российской империи в конце XIX – начале XX вв.

Научная новизна заключается в том, что впервые осуществлено комплексное исследование формирования пенитенциарной системы Российской империи в XIX – начале XX вв. как единого организационно-правового процесса, развивавшегося в условиях сочетания общеимперского правового регулирования и региональной специфики на примере Области Войска Донского, что подтверждается достижением следующих научных результатов:

- выявлен и систематизирован комплекс общеимперских тенденций формирования тюремных учреждений Российской империи в первой

половине XIX в., включающий секуляризацию и централизацию пенитенциарной функции, нормативную институционализацию лишения свободы как самостоятельного вида наказания, функционально-типологическую дифференциацию мест лишения свободы и утилитарно-государственную ориентацию пенитенциарной политики, что позволило рассматривать развитие тюремной системы как целостный процесс нормативного упорядочения и организационной специализации в условиях сословной структуры имперского общества;

- установлено, что зарождение пенитенциарных учреждений в Области Войска Донского в начале XIX вв. характеризовалось следующими особенностями: формирование мест лишения свободы в структуре полицейско-сыскных органов, а не как самостоятельных учреждений; военно-административный характер их функционирования и кадрового обеспечения; отсутствие законодательной регламентации и опоры на обычное право и войсковые акты, а также функциональную универсальность тюрем, совмещавших в одном учреждении временное содержание под стражей, исполнение приговора и этапирование;

- определено и теоретически обосновано двойственное положение тюремного аппарата Области Войска Донского в системе полиции Российской империи в 1802–1867 гг., выразившееся в формально-юридическом включении тюрем в полицейскую систему Министерства внутренних дел при их фактической зависимости от военного и войскового управления, что обусловило незавершённость ведомственной централизации, децентрализованный характер тюремной сети и сохранение гибридных форм исполнения наказаний;

- установлено, что в 1868–1894 гг. учреждения исполнения наказаний в Области Войска Донского функционировали как особая региональная подсистема общей полиции, для которой были характерны поэтапное внедрение общегосударственных полицейско-судебных преобразований; устойчивое сохранение военно-полицейского характера управления

тюрмами; расширение административных функций тюремных попечительств при отсутствии специализированного тюремного ведомства, а также отсутствие единых стандартов материального обеспечения и режима содержания, обусловленное двойственной ведомственной подчинённостью и сложным порядком финансирования;

- показано, что в 1888–1890-е гг. включение тюремного аппарата Восточного Приазовья в систему Области Войска Донского сопровождалось сохранением различий в ведомственной подчинённости и применяемых правовых основаниях тюремного администрирования, а также расширением административно-хозяйственных функций органов попечительства;

- выявлены причины и последствия утраты региональной специфики донской пенитенциарной системы в условиях изменения ведомственного подчинения в 1895–1917 гг. и показано, что её включение в структуру тюремного управления Министерства юстиции Российской империи носило преимущественно формально-административный характер. Установлено, что централизация управления и унификация режимно-кадровых требований сопровождалась сохранением системных ограничений материально-инфраструктурного и санитарного порядка, а также снижением адаптивных возможностей тюремных учреждений к локальным условиям. Обосновано, что утрата автономных элементов региональной модели не привела к функциональной модернизации пенитенциарной практики, а, напротив, повысила уязвимость донских тюрем к общеимперским кризисным факторам конца XIX – начала XX вв.

Теоретическая значимость диссертационного исследования определяется тем, что полученные научные результаты вносят вклад в развитие истории государства и права России, а также в изучение истории правоохранительных и пенитенциарных институтов Российской империи. В работе восполнены пробелы в историко-правовой науке, связанные с анализом организационно-правовых основ функционирования учреждений

исполнения наказаний на территории Области Войска Донского, обладавшей особым военно-сословным и административно-правовым статусом.

Исследование расширяет научные представления о механизмах формирования и эволюции региональных пенитенциарных систем в условиях имперского государства с элементами правовой асимметрии. Выявленные особенности соотношения общегосударственного нормативного регулирования и региональной правоприменительной практики позволяют уточнить теоретические положения о роли территорий с особым правовым статусом в развитии институтов публичной власти и уголовно-исполнительной системы Российской империи. Существенное значение имеет введение в научный оборот ранее неиспользованных архивных материалов, расширяющих источниковую базу историко-правовых исследований.

Практическая значимость диссертации заключается в возможности использования её выводов и обобщений при анализе и осмыслении исторического опыта организации и реформирования пенитенциарных учреждений, в том числе при разработке концептуальных подходов к совершенствованию современной уголовно-исполнительной системы с учётом региональной специфики. Материалы исследования могут быть востребованы в деятельности научно-аналитических подразделений органов публичной власти, при подготовке справочных материалов, экспертных заключений, а также в работе учреждений, занимающихся правовой экспертизой и сохранением историко-правового наследия.

Результаты диссертационного исследования могут использоваться при подготовке и научном сопровождении региональных историко-правовых и мемориальных проектов, связанных с историей правоохранительных и пенитенциарных органов. Отдельные положения работы применимы при разработке методических рекомендаций и аналитических материалов, направленных на изучение институциональной преемственности пенитенциарной системы России.

Материалы диссертационного исследования используются при преподавании дисциплин «История государства и права России», «Основы российской государственности» и «Основы национальной безопасности».

Методологическая основа диссертационного исследования базируется на широком круге эмпирических данных, систематизированных с применением общенаучных методов познания, включая анализ и синтез, индукцию и дедукцию, абстрагирование, моделирование и аналогию. Достижение поставленных цели и задач обеспечивается комплексным использованием общенаучных и специально-юридических методов, позволяющих учитывать историческую последовательность событий и фактов в контексте эволюции институтов государства и права.

В основе исследования лежит принцип историзма, традиционно используемый в юридической науке и положенный в основу логики изложения материала, структуры диссертации и интерпретации источников. Его применение позволило рассмотреть процесс формирования и развития пенитенциарных учреждений как историко-правовое явление, обусловленное изменением социально-политических, административных и правовых условий.

Наряду с этим в работе использован цивилизационный подход, ориентированный на учет особой культурно-исторической роли России как многонационального государства, формировавшегося на пересечении западных и восточных правовых и социокультурных традиций. Указанный подход позволил выявить влияние сословных, региональных и культурных факторов на становление и развитие уголовно-исполнительной системы Российской империи, в том числе в условиях особого правового положения Донского казачьего войска.

Анализ нормативных правовых актов исследуемого периода как самостоятельного источника правовой информации осуществлялся с использованием формально-юридического метода, что позволило раскрыть содержание, структуру и направленность правового регулирования

пенитенциарных отношений. Историко-правовая методология нашла отражение в систематическом привлечении архивных материалов, обеспечивших возможность сопоставления нормативных предписаний с практикой функционирования учреждений исполнения наказаний.

Существенное значение в исследовании имел системно-структурный метод, predetermined выбранный тематикой, и позволивший рассмотреть донскую пенитенциарную систему как составную часть общегосударственной уголовно-исполнительной системы Российской империи, обладавшую при этом устойчивыми региональными особенностями. В рамках данного подхода пенитенциарные учреждения анализировались во взаимосвязи с административно-территориальной организацией, системой органов публичной власти и ведомственной подчинённостью.

Использование сравнительно-юридического метода позволило провести сопоставление организационно-правовых форм становления и развития донских областных учреждений исполнения наказаний с аналогичными институтами, функционировавшими в губерниях Российской империи, что обеспечило выявление как общих закономерностей, так и специфических черт региональной модели.

Положения, выносимые на защиту:

1. Формирование тюремных учреждений в Российской империи в первой половине XIX вв. было обусловлено общеимперскими тенденциями секуляризации и централизации карательной функции, приведшими к переходу от церковно-монастырских форм изоляции к государственной системе исполнения наказаний. Централизация выразилась в закреплении организации тюремного дела, режима содержания и надзора за местами лишения свободы за органами государственной власти, секуляризация – в постепенном изъятии функции исполнения наказаний в виде лишения свободы из ведения церковных институтов.

Общеимперские тенденции формирования и развития тюрем в первой половине XIX вв. были выражены нормативным закреплением лишения свободы как самостоятельного вида уголовного наказания и развитием кодифицированного уголовного законодательства, определившего правовые основания его исполнения, а также в дифференциации режимов содержания и функциональном разграничении мест лишения свободы в зависимости от характера преступления и правового статуса содержащихся лиц.

Устойчивая тенденция утилитаризации пенитенциарной системы находила выражение в использовании лишения свободы не только как меры уголовного наказания, но и как инструмента реализации военных, хозяйственных и колонизационных интересов государства (пункт 40 паспорта научной специальности 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки).

2. Зарождение пенитенциарных учреждений в Области Войска Донского в начале XIX вв. отличалось региональной спецификой, обусловленной автономным правовым положением края и сохранением казачьих институтов публичной власти. Формирование мест лишения свободы происходило вне рамок общероссийского законодательства и опиралось на нормы обычного права, войсковые акты и распорядительную практику атаманской власти, что предопределило их включённость в систему сыскных начальств и местной полиции.

Организационно данные учреждения складывались как элемент военно-административного управления. Они подчинялись органам казачьего самоуправления, содержались за счёт местных ресурсов и обеспечивались службой казаков, привлекавшихся к несению «внутренней службы». Такая модель закрепляла полицейско-охранительный характер лишения свободы и исключала развитие специализированных форм тюремного администрирования.

Функционирование тюрем определялось утилитарными задачами поддержания порядка и контроля над населением, что выражалось в

совмещении в одном учреждении функций содержания под стражей, исполнения наказаний и пересылки арестантов без институционального и правового разграничения контингента. В совокупности это свидетельствует о том, что на раннем этапе тюремные учреждения в Области Войска Донского формировались не как элемент государственной пенитенциарной политики, а как производный инструмент регионального военно-полицейского управления, приспособленный к условиям особого правового статуса казачьего края (пункт 39 паспорта научной специальности 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки).

3. В 1802–1867 гг. организационно-правовое положение тюремного аппарата в системе полиции Российской империи на территории Области Войска Донского характеризовалось дуализмом управления и незавершённостью ведомственной централизации. Донские тюрьмы формально включались в полицейскую систему Министерства внутренних дел. Военно-сословный статус казачества предопределял фактическую подведомственность тюремных учреждений Военному министерству при формальном включении их в систему гражданского управления.

Сочетание общероссийских норм и войсковых правовых актов определяло особый порядок кадрового обеспечения, финансирования и надзора за тюремными учреждениями. Поэтому пенитенциарная система Области Войска Донского сохраняла организационную децентрализованность и внутреннюю неоднородность, проявлявшуюся в разделении на войсковые и окружные тюрьмы с различным уровнем материального обеспечения, режима и административного контроля.

Несмотря на начавшиеся во второй половине рассматриваемого периода процессы унификации с общеимперской системой (введение тюремных попечительных комитетов, попытки стандартизации учета и строительства), к 1867 г. тюремный аппарат Области Войска Донского сохранял децентрализованный и межведомственный характер организации с признаками переходной, гибридной формы организации мест лишения

свободы (пункт 41 паспорта научной специальности 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки).

4. Развитие учреждений исполнения наказаний в Области Войска Донского в 1868–1894 гг. происходило в контексте общегосударственных реформ второй половины XIX в. с учётом особого военно-сословного статуса региона. Реализация реформ на территории Области отличалась временной отсрочкой и приспособлением к местным правовым и управленческим практикам, что обеспечивало преемственность ранее сложившихся форм организации тюремного дела. При этом тюремные учреждения продолжали находиться в устойчивой зависимости от органов военного и войскового управления, в том числе после их формального включения в систему Министерства внутренних дел.

Роль институтов попечительства о тюрьмах заключалась в обеспечении административно-хозяйственной деятельности учреждений исполнения наказаний в условиях неопределённости ведомственной ответственности. В результате сформировалось устойчивое сочетание общеимперского правового регулирования и военно-полицейских механизмов управления, следствием которого стали размытость финансовой ответственности, неудовлетворительное состояние тюремной инфраструктуры и хронический дефицит ресурсов. Указанные обстоятельства свидетельствовали о неполной институциональной интеграции донских учреждений исполнения наказаний и сохранении региональной специфики до конца рассматриваемого периода (пункт 42 паспорта научной специальности 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки).

5. Тюремный аппарат Восточного Приазовья был включён в систему Области Войска Донского в 1888–1895-е гг. в условиях ускоренной административно-территориальной перестройки региона при сохранении его особого военно-сословного правового режима. Формирование единого пенитенциарного пространства осуществлялось поэтапно и не

сопровождалось немедленным приведением организационно-правовых основ тюремного управления к единым стандартам.

Организация приазовских тюрем в составе областной системы характеризовалась сохранением ведомственной неоднородности. Учреждения Восточного Приазовья, ранее развивавшиеся в рамках губернской модели, ориентировались на нормативные установки Главного тюремного управления МВД России. При этом нижнедонские пенитенциарные учреждения продолжали функционировать в военно-полицейском формате под управленческим контролем войсковой администрации. Существенную роль в обеспечении согласованности функционирования тюрем играли органы попечительства, которые в новых условиях фактически выполняли расширенные административно-хозяйственные функции.

В результате в Области Войска Донского сложилась переходная организационно-правовая конфигурация пенитенциарной системы, в рамках которой тюремные учреждения Восточного Приазовья были встроены в областной аппарат без утраты ранее сложившихся управленческих и функциональных особенностей, что обусловило сохранение внутренней неоднородности и структурных противоречий до завершения ведомственной унификации (пункт 42 паспорта научной специальности 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки).

6. В 1895–1917 гг. пенитенциарные учреждения Области Войска Донского были окончательно включены в общеимперскую систему управления местами лишения свободы в результате изменения ведомственного подчинения, связанного с присоединением Главного тюремного управления к Министерству юстиции Российской империи (1895 г.). Данный процесс носил противоречивый характер и сочетал институциональное упорядочение тюремного дела с сохранением структурных проблем, сложившихся в предшествующий период.

К положительным результатам интеграции относились унификация ведомственного руководства и отчётности, сближение режимных и организационных требований с общеимперскими стандартами, а также повышение требований к кадровому составу тюремной администрации. Существенное значение имело развитие функциональной дифференциации пенитенциарных учреждений, выразившееся в формировании специализированных форм содержания, в институционализации санитарно-медицинского обеспечения и усилении надзорных практик.

Вместе с тем включение донских тюрем в централизованную систему сопровождалось ростом процедурной формализации и снижением оперативности при решении хозяйственных и санитарных вопросов; сохранение элементов смешанного финансирования поддерживало бюджетную неопределённость и ограничивало возможности инфраструктурной модернизации. Переполненность мест лишения свободы, неудовлетворительное санитарное состояние и эпидемиологические угрозы не были устранены в условиях Первой мировой войны и революционных потрясений и приобрели устойчивый характер (пункт 43 паспорта научной специальности 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки).

Апробация результатов диссертационного исследования осуществлена путем выступления с докладами на международных и всероссийских научно-практических конференциях, проходивших в Москве, Кирове, Омске, Ростове-на-Дону и Таганроге. Диссертационное исследование обсуждалось на заседании кафедры теории и истории права и государства Южно-Российского института управления – филиала РАНХиГС при Президенте РФ.

Основные научные результаты опубликованы в 15 статьях, в том числе 5 статей в журналах, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования Российской Федерации.

Тема диссертационного исследования соответствует паспорту научной специальности 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки.