

УДК 343
ББК 63.3(2)

С.Л. КУРАС

ПРОБЛЕМЫ СНАБЖЕНИЯ ГУБЕРНСКИХ ТЮРЕМНЫХ ВЕДОМСТВ ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ (вторая половина XIX века)

Статья посвящена вопросам регулирования закупок необходимых для строительства и ремонта тюрем, довольствия и обеспечения губернских тюремных инспекций дореволюционной России. Особое внимание посвящено проблемам отсутствия четкой регламентации и единообразного порядка осуществления заказов. Также рассматриваются проблемы недостаточного финансирования и контроля за тратой средств на содержание осужденных в Сибири.

Ключевые слова: тюрьма, закупки, власть, осужденные.

S.L. KURAS

PROBLEMS OF SUPPLY OF PROVINCIAL PRISON DEPARTMENTS OF PRE-REVOLUTIONARY RUSSIA (in the second half of the XIX century)

Article is devoted to issues of regulation procurement required for the construction and repair of prisons, allowances and security provincial prison inspection of pre-revolutionary Russia. The special attention is devoted to the problems of the deficiency of distinct regulation and uniform procedure for orders. Also problems of insufficient financing and monitoring expenditure on the alimentionation of convicts in Siberia are considered.

Keywords: prison, procurements, authority, convicts.

На сегодняшний день все государственные учреждения России осуществляют процесс снабжения своих ведомств через централизованную систему государственных закупок. Система развития государственного заказа, активно реализуется в современной России уже более десяти лет. Она появилась в 2005 г. с момента принятия Закона «О размещении заказов на поставку и выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Основными задачами ФЗ-№ 94 являлись:

- установление единого порядка размещения заказов, повышение эффективности использования средств бюджетного и внебюджетного финансирования;
- расширение возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирование такого участия;
- развитие добросовестной конкуренции;

- совершенствование деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления в сфере размещения заказов;
- обеспечение гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Однако, данный закон в своей первоначальной редакции имел существенные недостатки. Во-первых, практически не регламентировался процесс исполнения заключенных контрактов. Во-вторых, можно отметить низкий уровень контроля за эффективностью расходования бюджетных средств. Поэтому последующие изменения № 94-ФЗ были направлены на устранение вышеназванных недочетов и совершенствование отдельных процедур. Принятый в 2010 г. № 83-ФЗ существенным образом расширил возможности использования интернет-ресурсов для системы заказов, установил централизованную систему официальных площадок для заказов, а также максимально расширил возможности использования системы электронного документооборота. Дальнейшее развитие регламентации системы государственных закупок связано с вступлением в 2014 г. нового закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Основной идеей принятия нового закона являлась четкая регламентация всего закупочного процесса, а также усиления роли аудита и контроля за всеми этапами закупок. Основной упор был сделан на обеспечение гласности и прозрачности закупок для предотвращения злоупотреблений и коррупционных действий этой сфере.

В дореволюционный же период, в связи с отсутствием специального законодательства не удавалось унифицировать и сделать систему закупок прозрачной, а также соблюсти принципы конкуренции и поэтапного контроля.

Как отмечается в современных исследованиях, отдельные аспекты централизованных закупок появились в стране уже в XVIII столетии. Именно тогда, как отмечают ученые, появились указы царя Алексея Михайловича, в которых усматривались главные принципы государственного заказа — публичность, объявленные заранее условия, поиск исполнителей. Однако, на протяжении нескольких веков это были лишь фрагментарные нормативы. При этом централизованной системы закупки необходимого оборудования, мундиров, канцелярских книг и других значимых для государственных ведомств вещей, не было.

С проблемой отсутствия четкой регламентации и механизма реализации централизованного процесса закупок столкнулись все ведомства пореформенной России: в том числе судебное. Так, можно отметить, на наш взгляд, необоснованно частое использование института перевода судей в другую местность, что также могло стать основой для возможных злоупотреблений бюджетных средств [5, с. 59]. Тюремное ведом-

ство не исключение в этом процессе, здесь тоже было много лазеек для противозаконных действий с системой снабжения.

После образования в 1879 г. Главного тюремного управления (ГТУ) в составе МВД основными его задачами стали: контролировать и быть распорядительной инстанцией для всех местных тюремных ведомств. В этот период МВД создает блок нормативов, усиливающих контроль за деятельностью тюремных ведомств во всех губерниях. Усиление этих полномочий происходило как за текущей деятельностью губернских тюрем, так по поводу заполнения отчетов о расходовании бюджетных средств всех уровней. В последней трети XIX в. ГТУ создает формуляры в виде объемных таблиц, в которые губернским тюремным инспекциям необходимо было подробно указывать статьи прихода и расходов на осужденных. При этом если осужденный сбежал, то сразу должен был быть снят с довольствия и деньги должны были быть возвращены в казну. Причем делопроизводителям предписывалось в таблицах стоимость возврата за одежду и еду формировать разными графами, чтобы не создавать неразбериху в отчетности.

С одной стороны, мы встречаем такую подробную регламентацию трат и системы отчетности, а с другой стороны, например, в Управлении Нерчинской каторгой было выявлено несоответствие планируемой сметы закупочной цены крупы и муки и расходной части. Так, в одном из тюремных управлений в расходной части цена крупы значилась 1 р. 80 к. и муки 1 р. 55 к., а смета изначально предусматривал цены 1 р. 88 к. и 1 р. 63 к. соответственно. В связи с неизрасходованием части бюджетных средств Управление предлагает тюремным смотрителям «в следующие месяцы выровнять при расходах этих припасов и затраты» [1, л. 2].

Получается, что попытка тюремных смотрителей сэкономить бюджетные средства не увенчалась успехом и все деньги должны быть «успешно освоены» согласно плану. Таким образом, само вышестоящее руководство способствовало казнокрадству в тюремном ведомстве.

Большая степень надзора за потраченными деньгами просматривается при выделении средств МВД для специальных сыских секретных частей, осуществляющих работу по выявлению политически неблагонадежного элемента, осужденных в ссылку, а также бежавших из мест предварительного заключения или лишения свободы. Сотрудники сыских служб сначала тратили свои денежные средства на непредвиденные расходы в командировках, а уже после составления подробного отчета ГТУ возмещало затраты. Все расходы по фотографированию преступников и отправке срочных телеграмм, с информацией о найденных беглых заключенных или об их антигосударственной преступной деятельности, компенсировались из государственной казны. При этом из сыских частей в МВД и ГТУ поступали подробные отчеты о потраченных суммах. К документам прикреплялись сами тексты телеграмм и чеки из центров фотографии, находившихся в городах. Необходимо отметить

значимость сложившейся в пореформенный период системе документов: ведь и по сей день к отчетам государственных служащих о потраченных деньгах прикладывается документ, доказывающий эти затраты.

В целом стоимость фотографических услуг в салонах разных губерний отличалась. Это с одной стороны может указывать на небольшое количество таких контор и вследствие отсутствия конкуренции — монополизма цен, а с другой, это могло давать основу мошенническим схемам с бюджетными средствами.

Такая четкая регламентация и контроль за потраченными деньгами была не по всем направлениям снабжения. Значимую часть расходов на тюремные нововведения, направленные на устройство тюремных зданий, ложились на плечи губерний. Поэтому часть контрольных полномочий была закреплена за губернаторами. В их сферу ответственности входило решение вопросов самого устройства тюремных замков, а также ведение делопроизводства. Зачастую нововведения касались не непосредственно тюрем, а строительного отделения губернии. Последние, среди прочего, руководили строительством и ремонтом зданий тюрем. Для них ГТУ разработало единые чертежи тюремных зданий с учетом новых требований тюремной реформы. При этом губернаторам предписывалось за счет средств местного бюджета приобрести как минимум один экземпляр особого альбома с образцами чертежей тюрем на 50 листах. Предполагалось для удобства работы строительных отделений выпустить большой формат альбома, однако при этом росла и его стоимость — порядка 20 р. за экземпляр [3, д. 8, л. 15].

Сумма для губернской казны была достаточно существенна, должна была быть вычтена из губернских расходов на канцелярию.

Неоднократно губернские власти ходатайствовали об уменьшении бремени расходов по тюремному ведомству, ложащихся на местные бюджеты, однако, в целом ситуация распределения полномочий и статей расходов не менялась. Расходы губерний состояли из: затрат на содержание, ремонт, отопление и освещение всех зданий города (в том числе и тюрем) [4, с. 186], довольствие войск, врачебное дело. В 1880 г. Главное управление Западной Сибири отправляло в МВД запросы с несколькими просьбами:

1. Переложить расходы по содержанию Томской полиции на государственный бюджет, так как местный бюджет затрачивает более 159 тыс. р. в год на тюремное оснащение.

2. Увеличить штат местной полиции, вследствие роста численности ссыльного и преступного элемента, поступающего в регион, а также для поиска беглых арестантов.

Центральная власть отказала в удовлетворении обеих просьб, сославшись на тот факт, что формально Томск не входил в перечень особых городов и не мог требовать увеличения ассигнований.

В целом, можно отметить, что существовала проблема контроля за целевым использованием денежных средств центральных органов власти там, где полномочия ГТУ и губернаторов пересекались. Губернаторы стремились снизить статьи затрат. Тюремная реформа была направлена в том числе и на снижения бремени затрат на губернии, однако полностью не была воплощена. В ряду реформаторских нововведений первого руководителя ГТУ М.Н. Галкина-Враского была работа с совершенствованием навыков стрельбы у тюремных надзирателей. Для этого он предлагал ежегодно выделять из бюджета МВД, отведенной для тюремной части определенной суммы, с целью закупки боеприпасов и ремонта мишеней [3, д. 8, л. 14].

При этом расчет производился индивидуально для каждой губернии, в зависимости от сложности поставленных задач и численности надзирателей. Губернаторам же в этом процессе отводилась роль распределительной инстанции. То есть в рамках губернии делить выданные МВД ассигнования по тюрьмам должны были губернаторы. Таким образом, расширялись полномочия местных властей и отсутствовал строгий контроль за распределением средств. Тем самым порождая элементы казнокрадства в системе.

При проведении тюремной реформы ГТУ стремилось оптимизировать снабжение для местных тюрем. Управление собирало и особые совещания по вопросам образовавшейся задолженности ГТУ перед конвойными командами. В архивных делах ведомства сохранилась программа вопросов, которые рассматривались на особом совещании, посвященном долгам ведомства. Там среди прочего выяснялись причины и размеры задолженности, обсуждались возможности сокращения расходов на команды, определялся коэффициент прироста арестантов в 1903 г. по сравнению с 1902 г. Приводилась подробная статейная смета установленного плана и реального расхода. Так по статье «содержание тюремных помещений в чистоте» было запланировано потратить 210 000 р., а израсходовано 219 699 р., по другим направлениям в связи с увеличением численности арестантов затраты бюджета на их одежду и обувь с планируемых 1 150 000 р. увеличился до 1 227 000 р. [3, д. 11, л. 1].

Таким образом, вследствие возникающих расхождений в планировании и реальных расходах, ГТУ было принято решение на следующие годы пересмотреть действующие сметы и перераспределить статьи расходов.

Оптимизация снабжения касалась и вопросов довольствия служащих, и обеспечения мундирами тюремных надзирателей. ГТУ в своих предписаниях неоднократно указывало губернаторам максимально однообразно по всем губерниям рассматривать ценовой ряд и осуществлять закупки ткани и фурнитуры для шитья мундиров. Даже предписывалось заполнять специальные подробные формуляры, в которых

содержались предельные границы стоимости всех элементов одежды чиновников. Однако, несмотря на подробные отчеты, стоимость пошивочного материала и фурнитуры во всех губерниях значительно разнилась. Что сами чиновники объясняли центральной власти дальностью отдельных губерний, отсутствием достаточного количества ателье и как следствие конкуренции и завышения цен поставщиками услуг. Такая же ситуация и «разбег» цен между губерниями существовал и в отношении шитья одежды для осужденных. Так, в 1882 г. между губерниями затраты на одежду одного осужденного варьировались от 12 до 25 р. [2, л. 2].

Тем самым можно отметить, что в отсутствие добросовестной конкуренции, открытости системы заказов тюремного ведомства, возможности мошенничества в сфере закупок были легкодоступны. Сама деятельность тюремного ведомства и система хозяйствования в то время не могла быть открытой, в силу специфики охранительных и карательных поставленных перед ними задач. Именно поэтому ГТУ находилось в сложной ситуации: с одной стороны в вопросах снабжения тюрем необходимо было контролировать все процедуры закупки, а с другой, чрезмерная регламентация этого процесса мешала проводимым в стране демократическим преобразованиям. Тем не менее, вторая половина XIX в. и период реформирования тюрьмы сформировали для современных правоохранительных органов основу документооборота, а также систему отчетности, которая до сих пор используется ведомствами, только уже с использованием новых технических средств.

Список использованной литературы и источников

1. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). — Ф. 29. — Оп. 5. — Д. 2.
2. ГАРФ. — Ф. 102. — Оп. 2. — Д. 19.
3. ГАРФ. — Ф. 122. — Оп. 15.
4. Кальмина Л. В. Верхнеудинская тюрьма в структуре городских расходов в последней трети XIX в. / Л. В. Кальмина // Сибирская ссылка : сб. науч. ст. — Иркутск : Оттиск, 2017. — С. 185–195.
5. Курас Т. Л. Кадровая политика самодержавия в судебных палатах Российской империи / Т. Л. Курас // Гуманитарный вектор. — 2011. — № 3 (27). — С. 57–61.

Информация об авторе

Курас Софья Леонидовна — кандидат исторических наук, доцент, кафедра таможенного дела и правоведения, Иркутский государственный университет путей сообщения, 664074, г. Иркутск, ул. Чернышевского, 15, e-mail kuras@list.ru.

Author

Sofia L. Kuras — Ph.D. in History, Associate Professor, Irkutsk State University of Railroad Transport, 15 Chernyshevsky St., Irkutsk, 664074, e-mail kuras@list.ru.