

**I.V. САЛЕНКОВ***Управління Служби безпеки України в Харківській області*

УДК 343.8(477)

## ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ<sup>1</sup>

Виконаний аналіз історико-правових шляхів становлення та розвитку пенітенціарної системи в Україні; висвітлені суттєві зміни, що відбулися в законодавстві та державній політиці виконання кримінальних покарань і поведіння з засудженими та практиці їх застосування.

Перш за все треба відмітити, що чітко провести межу між історією кримінально-виконавчого законодавства і історією пенітенціарної системи дуже важко, а то навіть неможливо. І це пояснюється дуже просто. Як показує аналіз історії розвитку вітчизняного законодавства, введення нового виду покарання обов'язково тягне за собою призначення конкретного органу держави, на якій покладатиметься його виконання. Але, в той же час, виокремлення пенітенціарної системи дозволяє більш глибоко та усебічно розглянути її складові і побачити тенденції подальшого розвитку.

Історія пенітенціарної системи України дуже цікава і багато в чому повчальна. В ній як у лакмусовому папірці відображаються усі зміни, які здійснюються у соціально-політичному, економічному житті держави і суспільстві, відображається внутрішня політика держави стосовно боротьби зі злочинністю. І ця тенденція простежується на усіх етапах розвитку пенітенціарної системи України [1]. Зокрема, питання розбудови пенітенціарної системи у тій чи іншій мірі досліджували Н.Н. Паше-Озерський, Г.О. Радов, В.В. Россіпін, А.Х. Степанюк, І.С. Яковець, О.М. Джуца, В.О. Меркулова, В.М. Трубников та інші. Разом із тим, їх дослідження не є всеохоплюючими, тому метою нашої роботи є аналіз історико-правових шляхів становлення та розвитку пенітенціарної системи в Україні. Її повизна полягає у висвітленні суттєвих змін, що відбулися за ці роки в законодавстві та державній політиці виконання кримінальних покарань і поведіння з засудженими та практиці їх застосування.

Зазначимо, що формування пенітенціарної системи України почалось ще у 1900 році. Тоді в царській Росії налічувалося 895 поремних закладів, що підрозділялися на такі види: в'язниці Привіслянського краю - 132; виправно-арештантські відділення - 31; каторжні тюрми - 6; пересильні тюрми - 8. Особливе положення займали Петропавлівська і Шліссельбургська фортеці, а також Солов'євська і Суздальська монастирські тюрми.

В перші роки радянської влади поступово почала формуватися кримінально-виконавча політика, яка, будучи ланкою державної політики в області боротьби із злочинністю, визначила напрям діяльності держави і суспільних організацій в області виконання і відбування кримінальних покарань, форми, задачі і зміст такої діяльності. Саме

перші нормативні акти в області виправно-трудового права і з'явилися фундаментом, на якому стала будуватися нова виправно-трудова політика.

До найважливіших нормативних актів, регулюючих діяльність виправно-трудових установ, необхідно віднести:

- 1) Ухвалу НКЮ про поремні робочі команди від 24.01.1918 р. [2];
- 2) Тимчасову інструкцію НКЮ про позбавлення волі і про порядок відбування такого від 23.07.1918 р. [3];
- 3) Декрети та Ухвали ВЦВК про табори примусових робіт від 15.04.1919 р. і 17.05.1919 р. [4];
- 4) Положення про загальні місця ув'язнення від 15.11.1920 р. [5].

Після жовтневої революції 1917 року, у зв'язку з відсутністю системи видів установ, виконуючих покарання, НКЮ від 15.12.1917 р. була прийнята ухвала «Про заходи ув'язнення затриманих і про установа при в'язницях слідчих комісій, перевіряючих правильність і законність арешту» [6]. В ній пропонувалося всім владним структурам всіх осіб, що тримаються під арештом і затримуваних, супроводити в одні з шести порем: пересильну, хрести, будинок попереднього ув'язнення, військово-морську при комендантському управлінні та жіночу.

Через деякий час після революції ця система була створена і ухвалено НКЮ від 23.07.1918 р. в Тимчасовій інструкції про позбавлення волі, як мірі покарання, і про порядок відбування такого утворюється система установ і органів, виконуючих кримінальне покарання у вигляді позбавлення волі. Цим та іншими нормативними актами створювалося виправно-трудове право, регламентувався напрям розвитку законодавства, формувалися загальні принципи нової виправно-трудової політики.

В ці роки законодавчими органами особливу увагу надавалося вдосконаленню системи органів, виконуючих покарання у вигляді позбавлення волі і створенню нових установ - трудових колоній. В циркулярах Наркомюста висувалося завдання перетворити місця ув'язнення в життєву трудову школу, що перевиховує злочинців, та проголошувалося боротьба пережиткам старого тюремного побуту.

Серед нормативних актів, що регламентують порядок і умови виконання покарання, виділяється Декрет РНК «Про позбавлення волі і порядок умовно-дostroкового звільнення» від 21.03.1921 р. [7], в якому формулювалися завдання позбавлення волі і передбачалося переведення ув'язнених від більш строгих форм ізоляції до менш стро-

<sup>1</sup> Первинна рекомендація з напрямку досліджень: докт. юрид. наук Трубников В.М. (ХНУ ім. В.Н. Каразіна).

гих форм, упритул до дострокового звільнення від покарання. Таким чином визначалися основи для застосування в радянських виправно-трудових установах так званої прогресивної системи відбування покарання, коли умови тримання засуджених ставляться в пряму залежність від їх поведінки.

Зі створенням СРСР почалося нове кодифікування виправно-трудового законодавства, особливість якого полягає в тому, що кодифікування починалося знизу, проводилося в союзних республіках підготовкою та ухваленням відповідно до компетенції перших виправно-трудових кодексів.

Виправно-трудовий кодекс РРФСР був прийнятий 16.10.1924 р. і з'явився першим систематизованим законом по виправно-трудовому праву [8]. Тут визначалися задачі і методи виправно-трудової політики в той історичний період: передбачалася система видів виправно-трудових установ, де колонія розглядалася як основний вид ВТУ; зокрема, в статті 7 були закріплені принципи прогресивної системи відбування покарання. При цьому Виправно-трудові кодекси союзних республік при деяких окремих відмінностях мало чим відрізнялися один від одного, містили одні й ті ж принципи та інститути виправно-трудового права. Принципи, або загальні положення діючого тоді виправно-трудового права, наприклад, були визначені в статті 1 ВТК УРСР.

Зазначимо, що система видів ВТУ, передбачена Виправно-трудовим кодексом УРСР, децю відрізнялася від системи видів ВТУ, введених в інших союзних республіках. НКЮ УРСР ще 18.04.1920 р. видав ухвалу «Про відміну розподілу місць ув'язнення на розряди за тяжкість покарання і про перейменування їх в «Будинки загальних примусових робіт». Відповідно до нього циркуляра тюрми були перейменовані в будинки громадських примусових робіт, а замість виправних будинків були передбачені будинки примусових робіт.

Оскільки ВТК УРСР був прийнятий на один рік пізніше ВТК РРФСР, в ньому був сприйнятий весь позитивний досвід, накопичений в Росії, і тим самим вдалося уникнути багатьох неточностей і чужих помилок.

Цікавим є те, що 07.01.1926 р. інформаційно-технічний відділ (ІТВ) НКВС УРСР видав циркуляр № 1 «Про перенумерацію виправно-трудових установ УРСР», за яким кожному ВТУ привласнювався певний номер і буквене позначення, під яким вони мали числитися в справах ІТВ НКВС, і надалі всілякі взаємостосунки між собою та іншими відомствами повинні були відбуватися з вказівкою тільки нових найменувань.

Всі ув'язнені, що поступили в ВТУ, зразу ж визначалися в початковий розряд. Ув'язнені першої категорії за ВТК УРСР повинні були знаходитися на початковому розряді не менше чверті терміну позбавлення волі, визначеного вироком суду (за ВТК РРФСР і БРСР - не менше половини); ув'язнені другої категорії - не менше однієї п'ятої частини терміну покарання (в ВТК РРФСР і БРСР - не менше четвертої); ув'язнені третьої категорії - не менше за одну шосту частину терміну покарання (в ВТК РРФСР і БРСР про це ніщо не говорить). Особи, переведені з початкового в середній розряд, за ВТК УРСР повинні були знаходитися в ньому не менше однієї шостої частини терміну покарання, в БРСР же - не менше четвертої частини терміну, а в РРФСР - не менше третини частини терміну покарання.

В окружних центрах при Окрадмінвідділах утворювалися «Комітети допомоги ув'язненим в ВТУ і звільненим

з них», куди входили представники державних, профспілкових, кооперативних, господарських і політичних установ і окремі громадські діячі, які виявили бажання працювати в цій галузі. Керівництво, контроль і спостереження за діяльністю комітетів покладалося на виправно-трудовий відділ НКВС на місцях - Окрадмінвідділи. Паралельно з комітетами допомоги функціонували «Особливі товариства», організовані на загальних підставах відповідно до типового статуту, розробленого НКВС за узгодженням з НКЮ, що працювали під наглядом і керівництвом НКВС.

Зазначимо, що з ухваленням ВТК УРСР ці організації отримали своє законодавче закріплення і розвиток в якості однієї з активних форм участі громадськості в боротьбі і попередженні злочинності.

В цей час відбулися зміни в системі видів Виправно-трудових установ. перші табори з'явилися вже в 1929 році; Положення про виправно-трудові табори, затверджене РНК СРСР 07.04.1930 р. [9], мало своїм завданням «охорону суспільства від особливо небезпечних правопорушників шляхом ізоляції їх, сполученої з суспільно корисною працею, і пристосування цих правопорушників до умов трудового гуртожитку».

До моменту ухвалення нових виправно-трудових кодексів склалися як би дві системи видів виправно-трудових установ: такі, що знаходяться у віданні НКЮ союзних республік; та такі, що знаходяться у віданні ОД-ПУ як загальносоюзному органі.

Характерною особливістю початку 30-х років була нестабільність правового регулювання діяльності системи виконання кримінальних покарань. Ухвалою ЦВК і РНК 15.12.1930 р. були скасовані народні комісаріати внутрішніх справ союзних і автономних республік. Місця буття покарань були передані у ведення народних комісарів юстиції союзних республік, за винятком виправно-трудових таборів, які залишилися в підпорядкуванні ОД-ПУ. Нормативним актом, що регулював відносини в цій сфері, став Виправно-трудовий кодекс РРФСР, затверджений ухвалою ВЦВК і РНК 01.08.1933 р. [10].

Нова кодифікація виправно-трудового законодавства була проведена тільки в деяких союзних республіках (наприклад, у РРФСР - у 1933 р., в Узбекистані - у 1935 р.). В інших союзних республіках продовжували діяти ВТК, прийняті в 20-ті роки. Разом із тим, у багатьох виданнях відносно України йшлося про ухвалення нового ВТК в 1935 році. Проте, тут треба внести наступне уточнення - проект нового Виправно-трудового кодексу був внесений у ВЦВК УРСР ще в 1931 році, але з ряду причин він не був прийнятий, а в ВТК 1925 роки вносилися зміни в 1928-1930, 1932-1933, 1935, 1937 і 1949 роках. І лише в 1970 році був прийнятий новий Виправно-трудовий кодекс УРСР, що сприйняв весь накопичений позитивний досвід діяльності виконавської системи.

Слід зазначити одну особливість, що дія нових кодексів розповсюджувалася тільки на ті місця позбавлення волі, що знаходилися у віданні НКЮ. Зокрема, в ст.28 ВТК РРФСР була наведена наступна система видів ВТУ: ізолятори для підслідних; пересильні пункти; виправно-трудові колонії; установи для застосування до осіб, позбавлених свободи, заходів медичного характеру; установи для неповнолітніх осіб, позбавлених свободи, у вигляді шкіл ФЗУ або сільськогосподарських училищ.

Взагалі, період 1930-1941 років характеризувався необрунтованим посиленням покарань за окремі складні злочинів - органи НКВС проводили лінію на повне відо-

соблення всіх видів ВТУ від будь-якого відомчого чи громадського контролю, через що були поширені випадки свавілля і беззаконня.

Питання про нове кваліфікування виправно-трудового законодавства виникло в масштабі всього СРСР в середині 50-х років. У 30-60 роки спостерігалось погравлення законодавчої діяльності і активізація наукової роботи в галузі виправно-трудового права, перш за все, в республіках. Так, у 1961 р. у всіх республіках були прийняті Положення про виправно-трудові колонії і в'язниці; у 1963-1964 роках - нормативні акти про новий вигляд ВТУ - виправно-трудовий колонії-поселення; у 1965-1967 роках - Положення про спостережні комісії.

Для розвитку виправно-трудового законодавства важливе значення мали загальносоюзні нормативні акти, наприклад, Укази Президії Верховної Ради СРСР «Про умовне звільнення з місць позбавлення волі осуджених, що встали на шлях виправлення, для роботи на будівництві підприємств народного господарства» від 20.03.1964 р.; «Про затвердження Положення про трудові колонії для несповнятних і порядку введення його в дію» від 03.06.1968 р. та інші. Значною подією в історії розвитку виправно-трудового законодавства було ухвалення Законом СРСР «Основи виправно-трудового законодавства Союзу РСР і союзних республік» від 11.07.1969 р. [11].

Разом із тим, у зв'язку з утворенням на базі колишніх союзних республік нових незалежних держав, появою нових соціально-економічних відносин, виникла гостра необхідність у новому, більш прогресивному та усесторонньому кодифікуванні вже не виправно-трудового, а кримінально-виконавчого законодавства задля систематизованої регламентації порядку та умов виконання і відбування всіх видів кримінальних покарань. При цьому значною подією в правовому житті України стало ухвалення нового Кримінального кодексу України 2001 р. [12], а в подальшому - і першого в історії вітчизняного законодавства Кримінально-виконавчого кодексу України 2003 р. [13].

Зазначимо, що до 1994 р. в країні не існувало спеціального нормативного акту, яким би регулювалось правове положення персоналу установ і органів, виконуючих покарання і забезпечувався його соціальний захист. Вперше Законом України від 27.07.1994 р. у ВТК України був введений розділ IX «Персонал установ і органів виконання покарань». А прийняття 23.06.2005 р. Верховною Радою України Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» дійсно стало важливою подією у процесі реформування кримінально-виконавчої системи. Як підкреслює Департамент України з питань виконання покарань, цей нормативно-правовий акт уможливить вдосконалення чинної та розвиток відповідно до Конституції України нової законодавчої бази з питань діяльності органів і установ виконання покарань, стане об'єктивною передумовою поглиблення реформування, підняття рівня діяльності Державно-кримінальної служби

України (ДКВС), надасть можливість соціально переорієнтувати її діяльність на якісно повий рівень з урахуванням міжнародного досвіду, принципів законності, гуманізму, поваги й дотримання прав і свобод людини і громадянина, справедливості, диференційованого індивідуального виховного впливу на засуджених.

Таким чином, завершуючи аналіз розвитку і стану кримінально-виконавчої системи і кримінально-виконавчого права в країні, слід зазначити як позитивні суттєві зміни в законодавстві та державній політиці виконання кримінальних покарань і поводження з засудженими, в практиці його застосування. Ці зміни здійснювалися на досягнутій за попередні роки нормативній і матеріальній базі КВС і апробованих багаторічною практикою формах і методах роботи з засудженими.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Радов Г.О. Доктринальна модель Закону «Про пенітенціарну систему України» // Проблеми пенітенціарної теорії і практики. - Київ: РВВ КІВС, 1997. - С.11-52.
2. Постановление НКЮ «О тюремных рабочих командах» Газета Временного Рабочего и Крестьянского правительства от 24.01.1918 г. // СУ. -1918. -№ 19. -Ст.284.
3. Постановление НКЮ «О лишении свободы, как мере наказания, и о порядке отбывания такового»: Временная инструкция от 23.07.1918 г. // СУ. -1918. -№ 53. -Ст.598.
4. Декрет ВЦИК «О лагерях принудительных работ» Известия. -15.04.1919 г. // СУ. -1919. -№ 2. -Ст.29.
5. Положения про загальні місця ув'язнення від 15.11.1920 р. // СУ. -1921. -№ 23-24. -Ст.141.
6. Постановление НКЮ «О мерах заключения задержанных и об учреждении при тюрьмах следственных комиссий, проверяющих правильность и законность ареста» от 15.12.1917 г. // СУ. -1917. -№ 9. -Ст.146.
7. Про відміну розподілу місць ув'язнення на розряди за тяжкістю покарання і про перейменування їх в «Будинки загальних примусових робіт» // СУ УССР. -1920. -№ 7. -Ст.123.
8. Якубсон В.Р. Исправительно-трудовой кодекс РСФСР: Популярное изложение и постатейный комментарий. -М., 1926. -Вып.1-5.
9. Положения про виправно-трудові табори від 07.04.1930 р. // СЗ. -1930. -№ 22. -Ст.248.
10. Ухвала ВЦВК і РНК «Виправно-трудовий кодекс РСФСР» від 01.08.1933 р. // СУ. -1933. -№ 48. -Ст.208.
11. Закон СРСР «Основи виправно-трудового законодавства Союзу РСР і союзних республік» від 11.07.1969 р. // ВВС СССР. -1969. -№ 29. -Ст.247.
12. Кримінальний кодекс України, прийнятий 05.04.2001 р. // ВВР України. -2001. -№ 25-26. -Ст.131.
13. Кримінально-виконавчий кодекс України, прийнятий 11.07.2003 р. // ВВР України. -2004. -№ 34. -Ст.21.

Надійшла до редакції 31.12.2007

## САЛЕНКОВ И.В. ПУТИ РАЗВИТИЯ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ

Выполнен анализ историко-правовых путей становления и развития пенитенциарной системы в Украине; освещены существенные изменения, которые состоялись в законодательстве и государственной политике исполнения уголовных наказаний и обращения с осужденными и практике их применения.

\*\*\*

## SALENKOV I.V. WAYS IN DEVELOPMENT OF PENAL SYSTEM OF UKRAINE

The analysis of historical-legal ways in becoming and development of penal system in Ukraine is executed; essential changes which were held in the legislation and a state policy of execution of criminal punishments and references with condemned and practice of their application are covered.