

УДК 343.8

Колб О. Г.,

доктор юридичних наук, професор
професор кафедри кримінального права
та процесу НУ «Львівська політехніка»

Колб І. О.,

кандидат юридичних наук,
начальник відділу нагляду за дотриманням
законів при виконанні кримінальних
покарань прокуратури Київської області

ПРО ДЕЯКІ ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ СФЕРИ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

У статті здійснено науковий аналіз історичних етапів реформування сфери виконання покарань України, починаючи з 1917 р. до сьогодні, а також визначено головні тенденції, що склалися за цей період та обумовлюють необхідність видозміни змісту кримінально-виконавчої діяльності на сучасному етапі.

Ключові слова: виконання-відбування покарання; реформування; засуджений; кримінально-виконавча діяльність; місія позбавлення волі.

В статье осуществлен научный анализ исторических этапов реформирования сферы исполнения наказаний Украины, начиная с 1917 г. по настоящее время, а также определены главные тенденции, сложившиеся за этот период и обуславливающие необходимость видоизменения содержания уголовно-исполнительной деятельности на современном этапе.

Ключевые слова: исполнение-отбывание наказаний, реформирование; осужденный; уголовно-исполнительная деятельность; места лишения свободы.

Постановка проблеми. 3 вересня 2017 р. в Україні на нормативно-правовому рівні започатковано нову реформу у сфері виконання покарань [1], організаційні засади закладено у травні 2016 р. [2]. При цьому, як свідчить суспільна практика в зазначеній галузі діяльності, без урахування попередніх результатів проведення аналогічних реформ, а також тенденцій розвитку кримінально-виконавчої діяльності протягом відповідного історичного періоду, ефективно їх здійснити вкрай

проблематично. Хоча в цій ситуації варто зазначити й те, що в науці і практиці склався на сьогодні й інший підхід, відповідно до якого теперішні реформи мають розпочинатися з нуля та не пов'язуватися з історичним минулим [3, с. 28].

Постановка завдання. Таким чином, слід визнати, що існує складна теоретико-прикладна проблема, яка має бути вирішена в тому числі й на теоретичному рівні. Саме вона й обумовила вибір теми цієї наукової статті, мету і завдання, головними з

яких є обґрунтування необхідності видозміни змісту сучасної кримінально-виконавчої діяльності України з урахуванням як загалом історії становлення та розвитку сфери виконання покарань у 1917–2018 рр., так і, зокрема, тих позитивних тенденцій, які сформувалися за означений період.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Результати вивчення наукової літератури засвідчили, що історичними аспектами функціонування сфери виконання покарань України займаються як фахівці кримінально-виконавчого права, так і, власне, історики права. У цьому контексті можна виокремити розробки тих вітчизняних авторів, які останнім часом найбільш активно займаються дослідженням питань історії становлення й розвитку системи органів та установ виконання покарань (УВП), а також організації їх діяльності на сучасному етапі: О. М. Бандурка, Є. Ю. Бараш, І. Г. Богатирьов, В. К. Муравйов, Є. С. Назимко, В. Г. Неділько, С. І. Нежурбіда, М. Б. Панасюк, М. С. Пузирьов, В. В. Россіхін, О. В. Сокальська, А. Х. Степанюк, С. О. Стефанов, В. М. Трубніков, П. Л. Фріс, С. Є. Фаренюк, Ю. В. Чабукаш, В. О. Човган, Д. В. Ягунов, О. М. Ярмиш, М. М. Яцишин та ін.

Виклад основного матеріалу. Питання діяльності органів та установ виконання покарань як суб'єкта виконання покарань діалектично взаємопов'язані як з періодами реформування кримінально-виконавчої системи, так і з науковим супроводом цих процесів у той час. Зокрема, у ході спеціального вивчення цієї проблематики [4, с. 9–37] виведено вісім періодів створення та розвитку системи виконання пока-

рань з 1917 до 1991 рр. (до проголошення незалежності України), а саме:

1. З 1 жовтня 1917 р. по жовтень 1922 р. органи та установи виконання покарань перебували в підпорядкуванні Наркомату юстиції та Наркомату внутрішніх справ Української Соціалістичної Радянської Республіки, у квітні 1919 р. створено табори примусових робіт, які належали до системи Наркомату внутрішніх справ.

2. З 12 жовтня 1922 р. постановою Наркомату юстиції та Наркомату внутрішніх справ Української Радянської Соціалістичної Республіки підрозділи кримінально-виконавчої системи передано в підпорядкування Наркомату внутрішніх справ, який здійснював управління ними до грудня 1930 р.

3. Постановою Центрального виконавчого Комітету і Ради Народних Комісарів Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 15 грудня 1930 р., у зв'язку зі скасуванням Наркомату внутрішніх справ, органи та установи виконання покарань підпорядковано Наркомату юстиції СРСР.

4. У липні 1934 р., після утворення Наркомату внутрішніх справ СРСР та відповідно до його аналізу на території УРСР, підрозділи кримінально-виконавчої системи знову переведено в підпорядкування зазначеного відомства.

5. 15 березня 1953 р. Центральний комітет Комуністичної партії Радянського Союзу, Рада Міністрів СРСР, а також Президія Верховної Ради СРСР прийняли спільну постанову про заходи щодо реалізації партійного і державного керівництва в СРСР. При цьому виправно-трудові

табори і колонії передано у відання Мін'юсту, а МВС – тюрми, СІЗО та трудові колонії для неповнолітніх.

6. Із січня 1954 р. всі існуючі на той час органи та установи виконання покарань знову повністю підпорядковано МВС СРСР (в Україні – МВС УРСР).

7. Восени 1956 р. визнано за недоцільне подальше існування виправно-трудова таборів. Їх реорганізовано у виправно-трудова колонії та передано у відання Мін'юсту СРСР (УРСР).

8. 3 квітня 1957 р. органи та установи виконання покарань знову повернуто в систему МВС, де вони перебували до створення незалежної Української держави [5, с. 8–9].

Як з'ясовано в ході цього дослідження, з 1991 р. до сьогодні органи та УВП також пережили декілька періодів реформування сфери виконання покарань в Україні.

Перший період припадає на 1991–1998 рр., коли органи та УВП перебували у віданні МВС України та який завершився створенням у цій системі Державного департаменту України з питань виконання покарань (ДДУПВП) (квітень 1998 р.). При цьому важливе значення для прийняття такого рішення в Україні мала постанова Кабінету Міністрів УРСР від 11 липня 1991 р. № 88 «Про основні напрями реформи кримінально-виконавчої системи в Українській РСР».

Другий період (1999–2010 рр.) розпочався із затвердження Положення про ДДУПВП (липень 1998 р.) – із повного виведення ДДУПВП з підпорядкування МВС України (березень 1999 р.), прийняття КВК України (липень 2003 р.), базового спеціального Закону України

«Про Державну кримінально-виконавчу службу України» (червень 2005 р.) та інших важливих для сфери виконання покарань нормативно-правових актів, зокрема Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань (ПВР УВП) у червні 2000 р. та грудні 2003 р.; Положення про здійснення помилування (липень 2005 р.); Програми подальшого реформування та державної підтримки кримінально-виконавчої системи на 2002–2005 рр. та ін.

Третій період (2010–2012 рр.) мав спірний характер, позаяк був пов'язаний з узурпацією організаційно-правових засад управління органами та установами виконання покарань міністром юстиції України у зв'язку з прийняттям Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», відповідно до якого на міністра покладалася функція координації діяльності ДДУПВП з Кабінетом Міністрів України, а не, власне, управлінням ДКВС України, що суперечило вимогам ч. 2 ст. 19 та п. 14 ст. 92 Конституції України, які закріпили положення про те, що виключно законами України (а до таких Укази Президента не належать) [6, с. 197–200] визначається діяльність органів та установ виконання покарань.

При цьому (і це є ще однією правовою особливістю того періоду) організаційно-управлінською діяльністю у сфері виконання покарань займалася створена замість ДДУПВП Державна пенітенціарна служба України, яка діяла на підставі відповідного Положення про ДПтСУ та на яку (а не на Міністерство юстиції України) було покладено завдання щодо реалізації Концепції державної

політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, затвердженої Указом Президента України від 8 листопада 2012 р. Цей період завершився визнанням у жовтні 2012 р. на законодавчому рівні Міністерства юстиції України як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання покарань.

Четвертий період (2012–2016 рр.) характеризувався подальшим посиленням, з одного боку, впливу на організаційно-управлінські процеси в системі ДКВС Міністерства юстиції України, а з іншого – безперервним проведенням різноманітних реформістських заходів у сфері виконання покарань. У цей час прийнято новий КПК України (квітень 2012 р.), яким суттєво змінено порядок розслідування злочинів, учинених у системі ДКВС України, унесено зміни і доповнення до чинного КВК України з питань приведення умов відбування засудженими покарання у виді позбавлення волі до європейських стандартів (квітень 2014 р.), затверджено нові ПВР УВП та інші нормативно-правові акти у сфері виконання покарань.

П'ятий період реформування органів та установ виконання покарань розпочався з прийняття у травні 2016 р. постанови Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію територіальних управлінь Державної пенітенціарної служби України та створення територіальних управлінь Міністерства юстиції України» [2] і триває сьогодні. Знову ж таки, реформування ДКВС України триває в цей період в особливих умовах, а саме: при наявному Законі України «Про Державну кримінально-виконавчу

службу України», КВК України, Положенні про Державну пенітенціарну службу, ПВР УВП та інших правових джерелах у сфері кримінально-виконавчої діяльності вчиняються безсистемні та нелогічні, з огляду на правові реалії та вимоги Конституції України з цих питань (ч. 2 ст. 19, п. 14 ст. 92 та ін.), заходи щодо створення в Україні паралельної пенітенціарної системи.

У цьому контексті заслуговують на увагу такі нормативно-правові акти, що стосуються проблем регулювання кримінально-виконавчих правовідносин: Закон України «Про пробацію» (зі змінами, унесеними в грудні 2016 року); Закон України «Про вищу раду правосуддя», відповідно до якого в системі ДКВС створено слідчі підрозділи, а також відомчі нормативно-правові акти, прийняті Міністерством юстиції України з метою закріплення організаційно-управлінських засад реформування органів та УВП. При цьому слід зазначити, що кожен період реформування сфери виконання покарань України відбувався внаслідок реалізації на законодавчому та практичному рівнях відповідної правової політики у зазначеній сфері суспільної діяльності (репресивної, виправно-трудової та кримінально-виконавчої) [7, с. 67–68], а також супроводжувався науковими розробками з цієї проблематики.

Зокрема, діяльність владних структур, включаючи органи та УВП, у перших восьми періодах радянської доби (1917–1991 рр.), як встановив О. М. Джужа, базувалася на ідеологічних засадах комуністичної партії та відповідних змістовних наукових розвідках у сфері виконання пока-

рань [8, с. 33]. Так, М. Ю. Козловський був переконаний, що в цій сфері слід діяти рішучими хірургічними засобами терору та ізоляції [9, с. 26]. Аналогічну позицію займав Л. М. Саврасов, який вважав, що стосовно класових ворогів принцип перевиховання є неприпустимим, а до інших слід керуватися принципом, нехай і застарілим та архаїчним – карі і відплати [10, с. 21–22]. Цікавим у зв'язку з цим був і підхід, запропонований Н. В. Криленко, відповідно до якого перед загальною карною і карно-виконавчою політикою має постати завдання щодо охорони цілого, охорони колективу, а не впливу на особистість, не охорона особи, а тому в цій ситуації варто діяти шляхом ізоляції та інших засобів впливу, і лише вторинним має бути завдання виправно-трудоного впливу [11, с. 13–14]. Загалом у період з 1917 по 1922 рр. основними правовими та навчально-методичними джерелами, у яких відображався зміст політики у сфері виконання покарань, були рішення відповідних державних репресивних органів (типу Всеросійської (в Україні – Всеукраїнської) надзвичайної комісії), а також політичних діячів того часу (Ф. Е. Дзержинського, В. І. Леніна, Л. Д. Троцького та ін.) [8, с. 29].

З 1922 по 1930 рр. (другий період) реформування сфери виконання покарань, незважаючи на прийняття основоположних нормативно-правових актів із цих питань (Конституції СРСР 1922 р., КК УРСР 1927 р., КК УРСР 1929 р., ВТК УРСР 1925 р.), репресивний характер та вплив на формування змісту виправно-трудоної політики керівництва СРСР та УРСР, а також політичних рішень і окремих діячів не зменшив-

ся, а роль науковців значно знизилася через страх бути репресованим та фізично знищеним. Як з цього приводу влучно зауважив І. Й. Бойко, формулюючи, зокрема, досить широко й невиразно склади контрреволюційних злочинів, держава намагалася повністю ліквідувати не лише інакодумство, а й будь-яку критику своїх дій [12, с. 350].

Ще більш репресивною була політика у сфері виконання покарань у період 1930–1941 рр., ідеологічні та нормативно-правові засади якої визначили керівники СРСР та державних органів юстиції і Народного комісаріату внутрішніх справ [369, с. 32–34], а також Спеціальна комісія безпеки політбюро Комуністичної партії СРСР, яка була створена Й. В. Сталіним 1935 р. для здійснення «Великої чистки» (1936–1938 рр.) [13, с. 376].

Цей період, за даними спеціальних наукових досліджень, завершився тим, що станом на 1 січня 1941 р. в СРСР у всіх місцях позбавлення волі перебувало: у таборах – 1 млн 500 тис. 524 особи, а в колоніях – 429 тис. 205 осіб [14, с. 54]. При цьому в державі функціонували 53 виправно-трудоі табори, 425 виправно-трудоих колоній та 392 загальні тюрми [15, с. 75].

Непростим був і інший період у розвитку сфери виконання покарань, який припав на повоєнні часи (1941–1945 рр.) та пору завершення епохи сталінізму (1946–1953 рр.). Як з цього приводу зауважив І. Й. Бойко, нові завдання, що постали перед СРСР у роки війни, істотно змінили співвідношення функцій держави, викликали необхідність перебудови форм і методів діяльності [12, с. 358]. Зокрема, згідно з таємною директи-

вою Наркома внутрішніх справ СРСР № 240 від 23 червня 1941 р., у місцях позбавлення волі затримували до особливого розпорядження всіх засуджених, що звільнялися (політичних і деяких рецидивістів) [8, с. 34], а розпочинаючи з 1947 року багатьом політв'язням та кримінальним рецидивістам, які відбули строк покарання, «особлива порада» визначила пожиттєве заслання (не передбачене, до речі, жодним КК союзних республік СРСР) [13, с. 159].

Певні зрушення на нормативно-правовому та науковому рівнях відбулися в наступному періоді реформування сфери виконання покарань, який розпочався з 1953 року (масового звільнення засуджених з місця позбавлення волі) [16, с. 341] та завершився прийняттям ВТК УРСР 1970 р.

Цікавим у контексті з'ясування змісту предмета даного дослідження є такий факт того часу: для вжиття заходів щодо посилення кадрового складу місця позбавлення волі МВС СРСР наказом від 2 липня 1951 р. затверджено План підготовки та перепідготовки офіцерів для системи МВС на 1952–1954 рр. Згідно із цим Планом підлягали навчанню 950 політпрацівників, 600 начальників установ виконання покарань та їх заступників, 1100 оперативних працівників, 1250 працівників культурно-виховних частин, 600 осіб відділів спецчастин УВП, 100 осіб з офіцерського складу наглядової служби, ін. [16, с. 341].

Своєрідний розквіт та позитивний розвиток сфери виконання покарань спостерігався в період з 1971 до 1991 рр. При цьому активна та результативна реалізація змісту виправно-трудової політики України

відбулася як на нормативно-правовому, так і на науковому рівнях. Цьому, насамперед, сприяли низка демократичних перетворень в СРСР, а також закінчення «холодної війни» у світі та прийняття Конституції СРСР 1977 р. та Конституції УРСР 1978 р. [12, с. 374–377]. Як з цього приводу зауважив В. А. Уткін, власне, виправно-трудова проблематика змогла стати самостійним предметом дослідження лише після викриття культу особи та відновлення законності у сфері виконання кримінальних покарань [16, с. 458]. У 1970–1991 рр. у науковому обігу з'явилася низка доктринальних видань, що стосуються сфери виконання покарань та є актуальними і сьогодні.

Висновки. За результатами узагальнення інформації про зміст політики у сфері виконання покарань України в радянський період (1917–1991 рр.) можна виокремити такі етапи її формування, а також реалізації на нормативно-правовому та науковому (доктринальному) рівнях:

а) перший із них (карально-репресивний) припадає на 1917–1953 рр., за формою і змістом його слід визнати репресивним, позаяк правові джерела, що його супроводжували та відображали, а також практичні аспекти діяльності сфери виконання покарань того часу свідчать про грубе порушення принципів виконання та відбування покарань, насамперед принципу законності, нелюдське та таке, що принижує гідність, поводження із засудженими, особливо в місцях позбавлення волі;

б) другий (каральний) охоплює 1953–1971 рр., його умовно мо-

жна назвати часом часткового відновлення принципів справедливості та законності, а також більш активного залучення до реформування сфери виконання покарань відповідних фахівців та науковців;

в) третій (карально-виправний) припадає на 1971–1991 рр., йо-

го можна назвати часом наукового «розквіту» доктринальних засад правно-трудового права, а також створення наукових перспективних ліній для вдосконалення правового механізму діяльності сфери виконання покарань.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 654. *Офіційний вісник України*. 2017. № 78. Ст. 2401.

2. Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції: постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 348. *Офіційний вісник України*. 2016. № 44. Ст. 1620.

3. Куценко С. І. Перспективи розвитку національної політики у сфері виконання покарань в контексті реформування системи органів юстиції України. *Актуальні проблеми захисту прав людини, що перебуває в конфлікті зі законом, крізь призму правових реформ*: зб. матеріалів VI міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25 жовтня 2018 р.). Київ: Ін-т кримін.-викон. служби, ФОП Кандиба Т. П. 2018. С. 126–129.

4. Запобігання злочинам, що вчиняються персоналом ДКВС України у сфері виконання покарань : монографія / А. В. Савченко, О. Г. Колб, В. Я. Конопельський та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрУ Коваленка В. В. Луцьк : ПрАТ «Волинська обласна друкарня», 2017. 526 с.

5. Радов Г. О. Роль та місце пенітенціарної системи в структурі державного управління України. *Проблеми пенітенціарної теорії і практики*. 1997. № 2. С. 5–10.

6. Теорія держави і права: підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за ред. О. В. Петришина. Харків : Право. 2014. 368 с.

7. Сучасна кримінально-виконавча політика України : моногр. 2-ге вид. випр. і переробл. / Колб О. Г., Захаров В. П., Кондратішина В. В. та ін. ; за заг. ред. О. Г. Колба. Луцьк : ПП В.П. Іванюк, 2008. 210 с.

8. Кримінально-виконавче право України: підруч. / О. М. Джужа, І. Г. Богатирьов, О. Г. Колб та ін.; за заг. ред. О. М. Джужі. Київ : Атіка, 2010. 752 с.

9. Козловский М. Ю. Пролетарская революция и уголовное право. *Пролетарская революция и право*. 1918. № 1. С. 21–26.

10. Саврасов Л. М. Преступник и наказание в текущий переходной период. *Пролетарская революция и право*. 1918. № 2. С. 21–22.

11. Крыленко Н. В. Выступление на I Всероссийском съезде работников пенитенциарного дела (18–24 октября 1923 г.): Стенографический отчет. Москва: Всероссийская юстиция, 1923. С. 13–14.

12. Бойко І. Й. Кримінальні покарання в Україні (ІХ–ХХ ст.) : навч. посібник. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2013. 408 с.

13. Росси Ж. Справочник по ГУЛАГУ в 2-х частях. Москва : Просвет, 1991. Ч. 1: изд. 2-е, доп. 726 с.

14. Зубков А. И., Калинин Ю. И., Сысоев В. Д. Пенитенциарные учреждения в системе Министерства юстиции России : История и современность. Москва : Норма, 1998. 322 с.

15. Гель А. П. Кримінально-виконавче право України : навч. посіб. / Гель А. П., Семаков Г. С., Яковець І. С. ; за заг. ред. А. Х. Степанюка. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 624 с.

16. Уголовно-исполнительное право России: теория, законодательство, международные стандарты, отечественная практика конца XIX – начала XXI века: учеб. для вузов / под ред. А. И. Зубкова. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма, 2005. 720 с.

O. Kolb,

*Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department of Criminal Law
and Process of the Lviv Polytechnic National
University*

I. Kolb,

*PhD in Law,
Deputy Head of the Department for
supervision of the law observance during
the enforcement of criminal sentences of
the Prosecutor's Office of the Kyiv region*

ABOUT SOME HISTORICAL ASPECTS OF REFORMING THE SPHERE OF ENFORCEMENT OF SENTENCES

The article provides a brief scientific analysis of the historical stages of the reform of the sphere of enforcement of sentences in Ukraine since 1917 to date, as well as identifying the main trends, which developed during that period and made it necessary to change the content of the criminal-executive activity at present.

As a result of generalization of the policy content on enforcement of sentences in Ukraine during the Soviet period (1917–1991), the following stages of its formation and implementation on the normative-legal and scientific (doctrinal) levels are introduced:

a) the first stage (punitive and repressive) was during 1917–1953, which both in form and content should be recognized as the repressive, since the legal sources, which accompany and reflect it, as well as the practical aspects of enforcement of sentences at that time, indicate the flagrant violation of the humane principles of the execution and serving the sentences (first of all, the principle of legality, justice and avoiding the inhumane and degrading treatment of convicts, especially in the places of deprivation of liberty);

b) the second stage (punitive) was during 1953–1971, which can be characterized as the partial restoration of the principles of justice and legality, as well as more active involvement of relevant specialists and scientists in reforming the sphere of enforcement of sentences;

c) the third stage (punitive and corrective) was during 1971–1991, which was the time of scientific «prosperity» of the doctrinal principles of the correctional labor law, as well as creation of the scientific perspective concerning the improvement of the legal mechanism of the sphere of execution of punishment.

Keywords: *execution-serving of punishment; scope of punishment; reforming; condemned; criminal-executive activity; places of deprivation of liberty.*

Надійшла до редакції 03.12.2018