
15. Миронов В. И. Трудовое право России. – М: «Управление персоналом», 2005. – 866 с.

УДК 343.8

Муравйов К.В.,

канд. юрид. наук, доцент,
завідувач кафедри фінансового та банківського права
Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВИКОНАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПОКАРАНЬ В УКРАЇНІ У ХХ-ХХІ СТОЛІТТІ

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених, досліджено яким чином проходив розвиток державної політики у сфері виконання кримінальних покарань в Україні у ХХ-ХХІ столітті. Доведено, що становлення та розвиток державної політики у сфері виконання кримінальних покарань не є вичерпаним процесом, оскільки людство постійно розвивається та, відповідно, змінюються пріоритети як суспільства і держави, так і кожної окремої людини та громадянина.

Ключові слова: державна політика, виконання кримінальних покарань, Кримінальний кодекс України.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, исследовано каким образом проходило развитие государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний в Украине в ХХ-ХХІ веке. Доказано, что становление и развитие государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний не является исчерпанным процессом, поскольку человечество постоянно развивается и, соответственно, меняются приоритеты как общества и государства, так и каждого отдельного человека и гражданина.

Ключевые слова: государственная политика, исполнения уголовных наказаний, Уголовный кодекс Украины.

The article, based on an analysis of scientific views of scientists investigated how public policy development was held in the execution of criminal penalties to Ukraine in the XX-XXI century. Proved that the formation and development of state policy on execution of punishments is not exhaustive process because humanity is constantly evolving and therefore changing priorities as a society and the state and every individual and citizen.

Keywords: government policy, execution of criminal penalties, the Criminal Code of Ukraine.

Постановка проблеми. Державна політика у сфері виконання кримінальних покарань має цікаву і давню історію. Еволюція її становлення відзначається цілою низкою етапів, які є супутніми державному управлінню загалом. За різних часів вона набувала форм тієї чи іншої ідеології, яка домінувала за конкретних обставин місця і часу в суспільстві. Упродовж багатьох років українське законодавство, а частіше і самі посадові особи, не забезпечували засудженим можливості повністю використовувати багато своїх передбачених законом прав. Виправна система найчастіше була головною зброєю у так званій «класовій боротьбі». Необхідністю цієї боротьби виправдовувалися масові репресії і занадто жорстокі умови виконання покарань [1, с. 442]. Дослідження історії розвитку державної політики у сфері виконання кримінальних покарань має важливе значення, адже історія завжди вчить, та дозволяє уникнути одних і тих же помилок.

Аналіз дослідження даної проблеми. Дослідженню окремих аспектів того, як проходив розвиток державної політики у сфері виконання кримінальних покарань присвячували уваги такі вчені, як: О.О. Дудоров, О.П. Кучинська, В.О. Навроцький, М.І. Панов, В.М. Попович, П.Л. Фріс, М.М. Яцишин та інші. Проте, єдиного комплексного дослідження того, як відбувався розвиток державної політики у

сфері виконання кримінальних покарань в Україні у XX-XXI столітті, так зроблено і не було.

Саме тому **метою статті є:** дослідити яким чином відбувався розвиток державної політики у сфері виконання кримінальних покарань в Україні у XX-XXI столітті.

Виклад основного матеріалу. У кінці XIX сторіччя в каральній практиці уряду відбуваються суттєві зміни: ухвалюється закон від 12 червня 1900 року «Об отмене ссылки на жительство и ограничении ссылки на поселение», де перевага надається тюремному ув'язненню; у 1906 році при Головному управлінні створюється центральне дактилоскопічне бюро; з 1908 року виділяється особливе діловодство, до функцій якого належала розробка законодавчих та інших принципово важливих питань по тюремній частині; 19 квітня 1909 року ухвалюється закон «О воспитательно-трудовых заведениях для несовершеннолетних»; 22 червня 1909 року видається закон «Об условно-досрочном освобождении».

В перші місяці 1917 р. Тимчасовий уряд під тиском революційної демократії видав низку важливих актів, які пом'якшували політичний режим та каральну політику. 6 березня 1917 р. було затверджено указ про амністії. Він проголошував загальну політичну амністію особам, засудженим за політичні злочини усіх категорій, а також за злочини проти релігії. 12 березня 1917 р. уряд ухвалив постанову «Про скасування смертної кари». В усіх випадках, коли за законом як міра покарання передбачалася смертна кара, вона замінялася строковою або безстроковою каторгою. Проте це нововведення проіснувало недовго. Через чотири місяці смертну кару було поновлено на фронті, а згодом і в тилу. 17 березня 1917 р. Тимчасовий уряд ухвалив постанову «Про полегшення долі осіб, які вчинили кримінальні злочини». Злочинцям, засудженим до смертної кари, вона замінялася каторгою на 16 років. Тоді ж, 17 березня 1917 р., було ухвалено урядову постанову «Про скасування для засланих поселенців і арештантів покарання різками», а 26 квітня скасовано і саме заслання на поселення як покарання [2]. Водночас без змін залишилися статті Кримінального Уложення 1903р., якими мали керуватися судово-слідчі органи, а також основне царське тюремне

законодавство та відомчі акти: тюремний статут і загальна тюремна інструкція.

Внаслідок боротьби різних політичних сил на більшій частині України встановилася більшовицька радянська влада з тоталітарним режимом. Спочатку місця позбавлення волі перебували у віданні Наркоматів юстиції (далі – НКЮ). У складі НКЮ було тюремне управління, а в губернських органах юстиції – тюремні інспектори. З метою реформування тюремних установ, а також здійснення керівництва всіма видами тюремного побуту при Наркомюсті в січні 1918 року було створено тюремну колегію, куди увійшли представники народних комісаріатів праці, просвітництва і суспільного презирства, представники судових органів. У травні 1918 року тюремні інспекції на місцях були скасовані. Замість них у складі губернських відділів юстиції були створені каральні підвідділи, що відали всіма місцями позбавлення волі на території губернії. У жовтні 1919 року каральний відділ НКЮ став називатися центральним каральним відділом. У 1921 році цей відділ було перейменовано у центральний виправний відділ. Такі зміни зазнали й губернські відділи юстиції.

Важливим правовим актом, що представляв собою систему норм виправно-трудового права, була Тимчасова Інструкція «Про позбавлення волі, як міри покарання і про порядок його відбування», затверджена постановою Народного Комісаріату Юстиції 23 липня 1918 року. Ця Інструкція передбачала такі місця позбавлення волі: 1. Загальні місця ув'язнення – в'язниці. У 1921 році вони були перейменовані у виправні будинки. 2. Землеробські колонії і виховно-каральні установи для засуджених до позбавлення волі молодого віку. 3. Испитові заклади – для осіб, стосовно яких існували підстави для послаблення режиму або дострокового звільнення. 4. Каральні лікувальні заклади – для арештантів із помітно вираженими психічними дефектами. 5. Тюремні лікарні. 6. Арештні помешкання – для короткочасного утримання підслідних і арештантів [2].

До травня 1922 року місця позбавлення волі перебували у віданні двох відомств: Наркомату юстиції і Наркомату

внутрішніх справ. У період з 1918 по 1921 рік було ухвалено ряд документів, що стосувалися діяльності місць позбавлення волі, а саме: Інструкція НКЮ від 25 листопада 1918 року «Про дострокове звільнення»; Постанова НКЮ від 15 листопада 1920 року «Про затвердження Положення про загальні місця ув'язнення»; Декрет СНК від 21 березня 1921 року «Про позбавлення волі і про порядок умовно-дострокового звільнення ув'язнених»; 24 травня 1922 року третьою сесією ВЦВК був затверджений Кримінальний кодекс РРФСР, що був введений у дію з 1 червня 1924 року. Аналогічний Кримінальний кодекс був затверджений і в Україні.

Радянська кримінально-виконавча політика була кров'ю від крові породженням радянської тоталітарної держави і за весь час існування СРСР була спрямована, насамперед, на боротьбу з будь-якими посяганнями на пануючий лад. Вона реалізовувалася за допомогою фізичного знищення противників режиму, залякування, тримання у стані перманентного страху мільйонів людей, реалізовувалася шляхом приниження людської гідності з порушеннями основних прав і свобод людини і громадянина [3, с. 6].

Узагальнюючи період з 1921–1991 рр. Є.С. Назимко доходить висновку, що формування поняття та системи, визначення мети покарання в межах Української РСР відбувалось в умовах докорінних перебудов та змін у суспільному житті – розпаду однієї соціально-економічної формації та зародження іншої. У результаті цього відбулася зміна ціннісних пріоритетів та напрямів направлених на охорону прав і свобод людини та громадянина, власності, громадського порядку й безпеки, конституційного устрою держави від злочинних посягань, що мало результатом ухвалення нових законодавчих рішень [4, с. 4]. 1934–1953 рр. були властиві розгул сталінського терору та відмова від принципів доцільності та наукової обґрунтованості застосування покарання. У період Великої Вітчизняної війни значна частина чоловіків засуджених за нетяжкі злочини придатних до військової служби, була мобілізована у Червону Армію. З території України й інших західних регіонів СРСР усі місця позбавлення волі були евакуйовані з причини погрози їхньої окупації. Евакуація в

більшості випадків проводилася пішим порядком і тривала декілька місяців.

Важливим кроком на шляху до гуманізації кримінальної політики у сфері виконання кримінальних покарань стало підписання 10 грудня 1948 р. Загальної декларації прав людини. Її прийняття стало точкою відліку процесу формування у системі міжнародного права окремої галузі – галузі прав людини [5, 26–27]. А 31 липня 1957 р Організацією Об'єднаних Націй були прийняті Мінімальні стандартні правила поводження з ув'язненими.

Таким чином, до проголошення незалежності нашої держави пенітенціарна система України, як і всіх інших республік колишнього СРСР, функціонувала відповідно до законодавчих та нормативних вимог, встановлених Кримінальним кодексом СРСР та його підзаконними актами. Здобуття Україною незалежності суттєво вплинуло на кримінальне законодавство та його [6, с. 260].

З метою гуманізації українського суспільства, Міністерством внутрішніх справ за участю вчених і зацікавлених відомств була розроблена і пізніше затверджена постановою уряду від 11 липня 1991 р. Концепція реформування кримінально-виконавчої системи України. В її основу були покладені Декларація про державний суверенітет України, затверджені ООН Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями, Загальна Декларація прав людини, Європейські стандарти, інші міжнародні угоди та документи. Реформа, перш за все, була спрямована на соціальну переорієнтацію виконання кримінальних покарань з урахуванням міжнародного досвіду й актів про права людини, принципів законності, гуманізму, демократизму, справедливості, диференціації та індивідуалізації виховного впливу на засуджених. З отриманням Україною самостійності було знято суворі таємниці з системи виконання покарань. Нині її установи відвідують представники будь-якої зареєстрованої громадської організації, колективу чи видавництва. Разом з тим, наша динамічна дійсність постійно висувала нові завдання, проблеми, що вимагали оперативних, нестандартних рішень [2].

Пізніше 27 серпня 1994 року Верховною Радою затверджено Закон України «Про внесення змін та доповнень в законодавчі акти України щодо врегулювання деяких питань, пов'язаних з умовами відбування покарання», яким передбачалося: а) відстрочка відбування покарання вагітним жінкам та жінкам, які мають неповнолітніх дітей віком до 3 років; б) дозволені короткострокові відпустки для жінок, які мають дітей у віці до 3 років, для їх влаштування у родичів, опікунів, дитячих будинках; в) дозволені телефонні розмови засудженим один раз на квартал (до 15 хвилин); г) для визначеної категорії засуджених дозволено купувати продукти харчування за гроші, що надійшли за переказами; д) дозволені платні медичні консультації [7].

З прийняттям Конституції України в червні 1996 р. процес національного державотворення вийшов на новий правовий рівень, який стабілізував на той час суспільно-політичну та соціально-економічну ситуацію в Україні, визначив програму руху до політичного ідеалу – демократичної, соціальної, правової держави, в якій людина визнається найвищою соціальною цінністю. Зокрема, вона чітко зорієнтувала на фундаментальні цінності в галузі держави і права: непорушність прав і свобод людини і громадянина, політичну багатоманітність, демократичні засади державного устрою, поділ влади, верховенство права тощо [8, с. 4].

31 липня 1998 року Президентом України затверджено Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань. Пізніше 11 грудня 1998 року Верховна Рада України затвердила Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з утворенням Державного департаменту України з питань виконання покарань», який створив правове поле для самостійної діяльності системи виконання покарань [9].

12 березня 1999 року Указом Президента України Державний департаменту України з питань виконання покарань виведений з підпорядкування Міністерству внутрішніх справ та набув самостійності. Створення Департаменту, який уособлював в собі всі функції управління пенітенціарною системою та підпорядковувався безпосередньо Кабінету Міністрів України,

дозволило виконати зобов'язання, взяті Україною при вступі до Ради Європи, та рекомендації експертів Ради Європи щодо припинення усіх зв'язків з військовими, міліцією і демілітаризації кримінально-виконавчої системи. Окрім того, проведена реорганізація спростила систему управління кримінально-виконавчою системою, яка стала більш гнучкою, оперативною, дієвою за рахунок концентрації усіх сил та засобів в одному відомстві, у т.ч. служб охорони, нагляду та безпеки, позбавило виконання невластивих їй функцій та втручання у справи посадових осіб, які безпосередньо не відповідають за діяльність кримінально-виконавчої системи, у тому числі в її господарську діяльність [2].

Новий кримінальний кодекс України, який вступив у дію з 1 вересня 2001 року, вніс кардинальні зміни до принципів призначення та відбування кримінальних покарань на якісно новому рівні, з урахуванням міжнародних стандартів. 15 лютого 2002 року Кабінет Міністрів України ухвалює Постанову «Про затвердження Програми подальшого реформування та державної підтримки кримінально-виконавчої системи на 2002-2005 роки». Цей актуальний і своєчасний документ стосується усіх сфер багатогранної діяльності пенітенціарної системи України. Судячи зі змісту Програми, мова йшла, передусім, про соціальну переорієнтацію виконання кримінальних покарань з урахуванням міжнародного досвіду, принципів гуманізму, законності, демократизму, справедливості, диференційованого та індивідуального виховного впливу на засуджених через реорганізацію системи виконання покарань. Основними напрямками реформування системи були визначені наступні: поліпшення нормативно-правового регулювання діяльності кримінально-виконавчої системи; зміцнення матеріальної бази органів і установ виконання покарань, поліпшення умов тримання ув'язнених; запровадження нових форм і методів роботи із засудженими, посилення виховного впливу на них, забезпечення ефективної соціальної адаптації; поліпшення кадрового забезпечення органів і установ виконання покарань [10].

Окрім того програма передбачала докорінні зміни умов утримання ув'язнених, порядку виконання і відбування покарань, приведення умов утримання ув'язнених та засуджених у відповідність до міжнародних стандартів, згідно з ратифікованими Україною конвенціями, та чітке регулювання питань матеріально-побутового і медико-санітарного забезпечення надання засудженим психологічної й педагогічної допомоги. Передбачалось також суттєво поліпшити роботу з добору, підготовки, виховання кадрів кримінально-виконавчої системи, забезпечити їх соціальний та правовий захист, зміцнити матеріально-технічну базу власних навчальних закладів, розробити посадові кваліфікаційні вимоги до основних категорій працівників, на підставі яких здійснювати ретельний відбір кадрів для органів і установ виконання покарань [11, с. 365].

11 липня 2003 року Верховною Радою України було затверджено Кримінально-виконавчий кодекс, положення якого ґрунтуються на Конституції України, міжнародних актах з прав людини та міжнародному досвіді у сфері виконання кримінальних покарань. Затвердження Кодексу є новим етапом у реформуванні та забезпеченні дотримання прав людини в установах кримінально-виконавчої системи. Цим Кодексом передбачено перебудову системи класифікації установ за ступенями безпеки, що прийнята у Європі, вводиться прогресивна система зміни умов тримання засуджених за рівнем їх виправлення, визначаються гарантовані права засуджених на побачення, отримання посилок, передач, отримання продуктів харчування, відрахування із заробітної плати. Більш чітко урегульовані питання матеріально-побутового та медико-санітарного забезпечення, надання засудженим психологічної та педагогічної допомоги. 23 червня 2005 року Верховною Радою України був затверджений Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України».

У сфері державної політики Кабінетом Міністрів України було затверджено «Державну програму покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту, на 2006–2010 роки». Необхідність її прийняття була обумовлена тим, що матеріально-технічна база установ виконання покарань та

слідчих ізоляторів і умови тримання засуджених та осіб, взятих під варту, не повною мірою відповідали вимогам Кримінально-виконавчого кодексу України, Закону України «Про попереднє ув'язнення», Загальної декларації прав людини, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Європейської конвенції про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, Мінімальним стандартним правилам поводження з ув'язненими та Європейським в'язничним правилам, про що неодноразово відзначали Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, представники Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, експерти Ради Європи, громадські правозахисні організації [12].

Пізніше указами Президента України від 09 грудня 2010 року № 1085/2010 реорганізувавши Державний департамент України з питань виконання покарань, утворено Державну пенітенціарну службу України, а від 06 квітня 2011 року № 394 затверджено Положення «Про Державну пенітенціарну службу України». Але вже 18 травня 2016 року з метою оптимізації діяльності органів системи юстиції Кабінет Міністрів України прийняв постанову, якою ліквідував Державну пенітенціарну службу, а її повноваження передав Міністерству юстиції.

Передача таких повноважень має надати змогу оптимізувати структуру кримінально-виконавчої системи, спростити управління сукупністю її підрозділів, зробити її більш гнучкою, оперативною, дієвою, впровадити нові підходи до заохочення її персоналу, запровадити ефективне управління підприємствами установ виконання покарань, а також забезпечити реалізацію заходів, спрямованих на покращення умов відбування покарань та тримання під вартою засуджених та осіб, узятих під варту.

Постановою передбачається віднесення до сфери управління Міністерства юстиції установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств установ виконання покарань [13].

Внаслідок зазначених заходів, Уряд ліквідував 24 територіальні органи управління Державної пенітенціарної служби України. Одночасно утворено 6 міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції України. Крім того, прийняття акта сприятиме реалізації заходів, спрямованих на покращення умов відбування покарань та тримання під вартою засуджених та осіб, узятих під варту та раціональному використанню бюджетних коштів [14].

Висновки. Як бачимо, становлення та розвиток державної політики у сфері виконання кримінальних покарань не є вичерпаним процесом, оскільки людство постійно розвивається та, відповідно, змінюються пріоритети як суспільства і держави, так і кожної окремої людини та громадянина. Здійснюється постійний пошук оптимальних методів боротьби з протиправними діяннями, роботи з особами, які вчинили ці діяння тощо. Й проведений нами ретроспективний огляд є корисним з точки зору розуміння розвитку прав людини, незважаючи на те, що така людина порушила норми закону.

Література:

1. Трубников В.М. Про систему принципів кримінально-виконавчої політики / В.М. Трубников // Від громадянського суспільства – до правової держави. Тези II Міжнародної науково-практичної конференції. – Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2007. – С. 439–447.
2. Головні історичні події розвитку пенітенціарної служби України: офіційний веб-сайт Державної пенітенціарної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/626509>
3. Фріс П.Л., Бучко М.Б. основні напрями кримінально-виконавчої політики України на сучасному етапі державотворення / П.Л. Фріс, М.Б. Бучко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2010. – № 1. – С. 1–13.
4. Назимко Є.С. Розвиток інституту покарання в Україні: історичний метод пізнання / Є.С. Назимко // Часопис Академії адвокатури України. – 2011. – № 11. – С. 1–8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/e-journals/Chaau/2011-2/1nesimp.pdf

5. Рабінович П.М. Світовий маніфест гуманізму (до 60-річчя проголошення Загальної декларації прав людини) / П.М. Рабінович // Право України. – 2008. – № 12. – С. 23–30.

6. Уголовное наказание [монографическое исследование] / автор. кол-в под руковод. Ю.С. Шемшученко, Ю.Л. Титаренко. – Киев-Донецк: «Донеччи- на», 1997. – 320 с.

7. Про внесення змін та доповнень в законодавчі акти України щодо врегулювання деяких питань, пов'язаних з умовами відбування покарання: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 37. – Ст. 342.

8. Тацій В. Я. Конституційний лад України: проблеми вдосконалення / В.Я. Тацій // Вісник прокуратури. – 2007. – № 7. – С. 3–11.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з утворенням Державного департаменту України з питань виконання покарань: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 4. – Ст. 35.

10. Про затвердження Програми подальшого реформування та державної підтримки кримінально-виконавчої системи на 2002-2005 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2002 р. № 167. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/167-2002-%D0%BF>

11. Оксенчук І. Місце і роль Кабінету Міністрів України в механізмі творення і реалізації норм кримінально-виконавчого права / І. Оксенчук // Публічне право. – 2012. – № 3 (7). – С. 363–368.

12. Про затвердження Державної програми покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту, на 2006-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серп. 2006 р. № 1090 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1090-2006-%D0%BF>

13. Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 трав. 2016 р. № 343 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249066305>

14. Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 трав. 2016 р. № 348 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249086737>