

УДК 364:343.8(477)«1922/1939»(045)
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.16>

Н. М. Свириденко

підполковник внутрішньої служби,
аспірант кафедри кримінального,
кримінально-виконавчого права та кримінології
Академії Державної пенітенціарної служби

ОСОБЛИВОСТІ СОЦІАЛЬНОГО ТА ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛУ УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ У ПЕРШІ РОКИ ПЕРЕБУВАННЯ УКРАЇНИ У СКЛАДІ РАДЯНСЬКОГО СОЮЗУ (1922–1939 РР.)

У роботі з'ясовано, що системно питання правового та соціального захисту персоналу установ виконання покарань у досліджуваній період вищими державними органами УСРР-УРСР не розглядалось.

Окремі дії державних інституцій щодо підвищення рівня матеріального забезпечення персоналу установ виконання покарань та встановлення для співробітників місць позбавлення волі окремих пільг, як правило, були пов'язані з катастрофічною ситуацією, що періодично виникала з кадровим забезпеченням діяльності установ виконання покарання. Причини такого становища були тотожні тим, які на сучасному етапі характерні для національної пенітенціарної системи України. По-перше, це понаднормове службове навантаження, особливо на молодший склад нагляду та охорони; по-друге, це рівень матеріального забезпечення особового складу, що не відповідає мінімальним стандартам, встановленим у державі для вразливих верств населення; по-третє, відсутність якісної та системної професійної та психологічної підготовки кандидатів на службу; по-четверте, мінімальний рівень правового та соціального захисту співробітників та членів їх сімей, особливо рівень медичного та пенсійного забезпечення; по-п'яте, відсутність державної програми підвищення рівня престижності професії співробітника пенітенціарної системи.

Автором у рамках дослідження було проаналізовано зміст низки нормативних документів різного рівня – від постанов вищих органів державної влади того часу до циркулярів відомчих інституцій центрального карального (в подальшому – виправно-трудового) відділу. Якщо перша група документів вирішувала питання правового та соціального захисту персоналу комплексно, за рахунок поширення окремих пільг та привілеїв інших державних структур, зокрема робітничо-селянської міліції, на персонал ВТУ, то керівництво виправно-трудового відділу республіки у власних циркулярах намагалось врегулювати більш конкретні питання, зокрема адміністративної відповідальності працівників.

Ключові слова: *тюремні конгреси, злочин, покарання, класифікація, виховання, дисципліна.*

Постановка проблеми. Досвід діяльності державних органів у перші роки Радянської влади є дуже привабливим для дослідників, тому що має спільні риси із сучасною ситуацією на Україні: пошук нових форм роботи; напрацювання управлінських рішень у різних умовах, зокрема, зміни відомчої підпорядкованості системи місць позбавлення волі; відсутність належного фінансування; відкритість і доступність світового пенітенціарного досвіду тощо.

Зрозуміло, що дослідження історії діяльності персоналу органів та установ виконання покарань є актуальним і буде сприяти встановленню позитивного відображення минулого досвіду на сучасну практику правового та соціального захисту співробітників пенітенціарної системи України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням окремих питань діяльності персоналу органів та установ виконання покарань займалися вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема: І.Г. Богатирьов, М.Г. Детков, О.І. Зубков, І.В. Івань-

ков, Я.Ю. Кондратьєв, Н.М. Макарова, П.П. Михайленко, М.С. Пузирьов, Г.О. Радов, І.І. Резнік, О.С. Смикалін, В.М. Трубніков, Ю.А. Фролов та інші, які вивчали історію радянського етапу функціонування системи органів та установ виконання кримінальних покарань, зокрема еволюцію підбору, підготовки та навчання пенітенціарного персоналу, його роль у рішенні державних завдань, поставлених перед виправно-трудовою системою Союзу ССР досліджуваного періоду взагалі та УРСР зокрема.

Мета статті полягає в дослідженні витоків створення системи правового та соціального захисту персоналу органів та установ виконання покарань на території УСРР–УРСР у 1922–1939 рр.

Виклад основного матеріалу. Одним із перших документів, що частково спробував визначити правовий статус працівників УВП, став Циркуляр Центрального карального відділу (ЦЕКВ) Міністерства юстиції України № 53 за 1920 р. «Про мілітаризацію нагляду і службовців БУПРів¹». У Циркулярі зазначалось, що «в розвиток постанови Раднаркому України від 21 березня 1919 р. «Про мобілізацію тюремних службовців» весь службовий персонал місць ув'язнення, будучи військовозобов'язаним за родом своєї служби, керується статутом робітничо-селянської міліції. Усім завідувачам місцями ув'язнення пропонується в порядку наказу ввести сувору військову дисципліну серед службовців в місцях позбавлення волі, з дотриманням всіх правил співпідпорядкованості серед стройової частині службовців (нагляду), ввести стройові заняття, попередньо виконавши роботу з відновлення серед них військової дисципліни» [1, с. 10–11].

Наступний Циркуляр № 59 за 1920 р. «Про порядок відбування адміністративного стягнення наглядом і службовцями БУПРів» відтворював повне безладдя у процесі покарання працівників УВП: «Заарештовані в адміністративному порядку наглядачі та інші особи адміні-

страції БУПРів нерідко відбувають арешт в тому ж БУПРі, де вони перебувають на службі. Знаходячи це недоцільним, ЦЕКВ пропонує в таких випадках направляти їх або до іншого БУПРу міста, якщо такий є, або передавати їх до Надзвичайної Комісії² та міліції» [1, с. 136].

10 травня 1921 р. у Постанові Ради Народних Комісарів (далі – РНК) «Про роботу Наркомюсту» зазначалось, що з метою «у найкоротший термін зміцнити як у центрі, так і на місцях радянський правовий лад і підняти авторитет суду, РНК постановляє: ... 8. Визнати бажаним об'єднання у ЦЕКВ всіх місць ув'язнення... 9. Визнати за необхідне оновити у БУПРах особовий склад наглядачів, залучаючи для цієї мети профспілки і комнезами³. 10. Запропонувати відповідним комісаріатам надати ЦЕКО НКЮ всебічне сприяння при виконанні ним покладених на нього завдань, зокрема: ... б) зобов'язати Народний комісаріат охорони здоров'я (далі – НКОЗ) вжити термінових заходів до поліпшення санітарного стану місць ув'язнення і реформаторіумів, до постачання у лікарні при них білизни, медикаментів та медперсоналу; в) запропонувати Уккранаргоспу постачати до місць ув'язнення, реформаторіумів і майстерень необхідні інструменти і матеріали, терміново провести необхідний ремонт БУПРів...; д) запропонувати командувачу військами України забезпечити нагляд місць ув'язнення достатньою кількістю зброї... [2, с. 252–254].

Окремим Положенням ВУЦВК і РНК УСРР від 5 жовтня 1921 р. «Про Народний комісаріат юстиції» були визначені завдання НКЮ та його підрозділів. Зокрема, на виправно-трудова відділ (далі – ВТВ) покладалась: організація каральної справи в республіці; розробка виховно-трудова методів і каральних заходів; постачання ув'язнених і нагляду – продовольством і речовим майном, забезпечення місць ув'язнення паливом, освітленням, фуражем і необхідною зброєю» [2, с. 316–323].

¹ БУПР – будинок примусових робіт, створені 18 квітня 1920 р. на підставі постанови НКЮ УСРР «Про відміну розподілу місць ув'язнення на розряди за тяжкістю покарання і про перейменування їх в будинки примусових робіт» [Борьба с преступностью в Украинской ССР (1917–1967): в 2 т. Київ : Наукова думка, 1966. Т. 1 : 1917–1925гг. С. 170].

² Всеукраїнська надзвичайна комісія для боротьби з контрреволюцією, спекуляцією, саботажем та службовими злочинами скорочено ВУНК) – у 1918–1922 рр. державно-політичний карний орган уряду більшовиків.

³ Комітети незаможних селян – орган Радянської влади на селі в Україні в 1920–1933 рр.

6 грудня 1922 р. відповідно до вимог Постанови ВУЦВК всі місця ув'язнення, що перебували у віданні Наркомюсту, та управління ними, в тому числі Центральний Виправно-Трудовий Відділ (далі – ЦЕТВ) і його місцеві органи, а також конвойну варту Республіки передати у відання НКВС з усіма кредитами, штатами і майном [1, с. 164].

Уперше спроба конкретно вирішити окремі питання правового та соціального захисту працівників УВП була здійснена в Постанові ВУЦВК від 15 серпня 1923 р. «Про розвантаження і поліпшення місць позбавлення волі», згідно з вимогами якої «відповідні відомства повинні були терміново розробити та внести в законодавчому порядку кошторисні заявки: ... г) про встановлення для службовців місць позбавлення волі УРСР аналогічно РРФСР твердої ставки оплати праці, вживши заходів до її своєчасної виплати. Визнати за доцільне надання деяких пільг службовцям місць позбавлення волі, зокрема: відстрочки від призову на військову службу, прирівнювання сімейств загиблих службовців до сімей червоноармійців, для чого НКВС, погодивши з командуванням, увійти з відповідним поданням до РНК» [2, с. 589–592].

На підставі Постанови ВУЦВК від 15 серпня 1923 р. «Про розвантаження і поліпшення місць позбавлення волі» РНК УСРР прийняла 8 травня 1924 р. Постанову «Про поліпшення становища працівників місць позбавлення волі», відповідно до якої «для начальників місць позбавлення волі, заступників і помічників начальників, старших і молодших наглядачів були встановлені нижченаведені пільги: а) поширити на сімейства зазначених осіб все права і переваги, надані сім'ям працівників міліції; б) запропонувати губвиконкомам забезпечити перерахованих у ст. 1 осіб необхідними житловими приміщеннями, за можливістю, при місцях позбавлення волі... Особам, яким не можуть бути чомусь надані квартири при місцях позбавлення волі, повинна була видаватись відповідна компенсація (матеріальна) в розмірі, що встановлювався відповідним губвиконкомом; в) надати зазначеним у п. 1 постанови особам право на безкоштовне отримання обмундирування за нормами і на підставах,

встановлених для співробітників Робітничо-Селянської Міліції. 2. Встановити для працівників місць позбавлення волі заробітну плату та інше забезпечення на рівних підставах із встановленими для працівників радянської робітничо-селянської міліції; а) губернських інспекторів місць позбавлення волі прирівняти до начальникам губернської міліції; б) начальників губернських будинків примусових робіт (БУПРів) прирівняти до начальників міської міліції губернського міста; в) помічників начальників БУПРів прирівняти до начальників районної (міської) міліції губернського міста; г) старших наглядачів БУПРів прирівняти до дільничних наглядачів міліції; д) молодших наглядачів БУПРів прирівняти до старшого міліціонера; е) начальника окружного БУПРу прирівняти до начальника району міліції... [1, с. 212].

Відповідно до вимог ст. 13 Виправно-трудоного Кодексу УСРР, розробленого НКВС УСРР у вересні-жовтні 1925 р. і введеного в дію на всій території УСРР з 1 листопада 1925 р. Постановою Всеукраїнського ЦВК, «права, обов'язки та порядок діяльності, відповідальність і проходження служби адміністрації, нагляду і службовців виправно-трудоного установ визначались ВТК УСРР та Особливим Положенням про службу у виправно-трудоного установах», однак реально у ВТК утримувалась всього одна норма, присвячена персоналу – це стаття 14, в якій мова проходила про видання персоналу та нагляду «належного їм обмундирування за встановленими НКВС... нормами, зразками, термінами та розцінками» [1, с. 293].

Остаточо ж порядок проходження служби персоналом виправно-трудоного установ був встановлений у Статуті служби в поправно-трудоного установах (далі ПТУ), затвердженому Постановою ВУЦВК від 25 листопада 1925 р. У 6 Розділах Статуту були визначені: «загальні права і обов'язки адміністративно-муштрового складу ПТУ»; порядок призначення на посади й звільнення з посад у ПТУ; особливості усунення з посади; встановлені види переводів і відпусток та особливості їх отримання; заходи до заохочення та дисциплінарні покарання. Цікавим вважається той факт, що «особи, які всту-

пали на адміністративно-муштрову службу в ПТУ мусили відповідати таким умовам: мати виборче право до Рад; мати найменше 21 рік; відповідати за станом свого здоров'я вимогам правил служби в ПТУ і не мати хвороб, що перешкоджали б виконувати службу в ПТУ ...». До речі, до заходів заохочення відносилися «подяки від лиця служби; нагородження позачерговою відпусткою; видача посвідок про знання служби й добре поведження; нагородження додатковим окладом; подання до нагороди орденом Червоного Трудового Прапора⁴. На осіб адміністративно-муштрового складу ПТУ за порушення встановлених законом і статутами обов'язків і правил поведження, а так само за несумлінне; неуважне й недбайливе відношення до служби, яке все ж не мало ознак кримінально-карного діяння, накладалися і дисциплінарні покарання: догана з оголошенням у наказі або без нього; догана з попередженням про звільнення; догана з оголошенням у пресі; арешт до 7 діб; звільнення зі служби» [1, с. 327–331].

В Обіжнику ПТВ НКВС №30 від 1 березня 1926 р. «Про порядок, накладання дисциплінарних стягань на співробітників ПТУ» було розміщене пояснення, що «адміністративний арешт адміністративно-стройові службовці ПТУ не можуть відбувати в тому ПТУ, де працюють на посаді, а повинні бути направлені до найближчих районів міліції або до військової гауптвахти якщо така є» [1, с. 342].

Уперше детальні посадові інструкції начальника ВТУ, його помічників, посадових осіб чергової зміни, наглядачів, посадових осіб служб охорони і забезпечення були детально визначені в Інструкції ВТВ НКВС УРСР від 11 травня 1926 р. «Про службу працівників адміністративно-стройового складу виправно-трудоустанов УРСР». Незважаючи на те, що Інструкція не містила норм, які б визначали правовий та соціальний захист персоналу, в ній уперше на начальника УВП покладалась обов'язки з їх захисту: «Начальник зобов'язаний бути прикладом для підлеглих як у своїй поведінці, так і у виконанні

служби, бути розумно-вимогливим й наполегливим, але в водночас справедливим, доступним, рівним, спокійним і ввічливим у поведженні; він повинен знати кожного з підлеглих, сприяти задоволенню їх потреб і суворо охороняти їхні громадянські і службові права» [1, с. 366–386].

Постановою РНК УРСР від 18 травня 1926 р. «Про форму одягу та іншого речового постачання працівників ВТВ НКВС і працівників місць позбавлення волі УРСР» працівникам ВТВ НКВС і працівникам місць позбавлення волі УРСР було встановлену уособлену «форму одягу та іншого речового постачання. Лише білизна, теплі речі та постіль надавались за зразками, встановленими в Робітничо-Селянської Червоної Армії» [1, с. 387].

Найбільш важливим документом, що прирівняв працівників місць позбавлення волі та їхніх родин до робітників робітничо-селянської міліції і кримінального розшуку УСРР і їхніх родин, стала Постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 14 березня 1928 р. «Про поширення пільг і переваг, наданих робітникам робітничо-селянської міліції та кримінального розшуку УСРР і їхнім родинам, на осіб адміністративно-муштрового складу поправно-трудоустанов УСРР і їхні родини», у якій зазначалось: «Поширити на осіб адміністративно-муштрового складу ПТУ УСРР і органів, що керують цими установами, які підпадають під чинність «Статуту служби в ПТУ», та на їхні родини пільги, надані робітникам робітничо-селянської міліції і кримінального розшуку УСРР і їхнім родинам за постановами ВУЦВК і РНК УСРР від 20 січня 1926 р. «Про пільги і переваги особам, що перебувають на службі в міліції й кримінальному розшуку УСРР і їхнім родинам» і від 15 квітня 1927 р. «Про затвердження «Інструкції про застосування пільг у царині трудового законодавства і сільського господарства для військових службовців Робітничо-Селянської Червоної Армії і Робітничо-Селянського Червоної Флоту УСРР та їхніх родин, а також робітників міліції й кримінального розшуку УСРР та їхніх родин» [3, с. 73–74].

У продовження діяльності щодо підвищення рівня матеріального добробуту працівників місць позбавлення волі ВУЦВК

⁴ Орден Трудового Червоного Прапора УСРР — єдиний орден УСРР (УРСР) у 1921–1928 рр.

і РНК УСРР 24 липня 1930 р. прийняли Постанову «Про встановлення періодичних надвишок до основного розміру заробітної плати політичного, муштрового і активно-розшукового складу робітничо-селянської міліції УСРР та адміністративно-муштрового складу поправно-трудоустанов УСРР», відповідно до змісту якої з метою «поліпшити матеріальне становище робітників робітничо-селянської міліції і поправно-трудоустанов, притягти робітників, незаможних середняків на постійну службу та створити з них кадри кваліфікованих робітників міліції і поправно-трудоустанов, ВУЦВК і РНК УСРР постановили: встановити... для адміністративно-муштрового складу поправно-трудоустанов періодичні надвишки до основного річного розміру заробітної плати: за кожні три роки служби, але не більш як чотири надвишки, починаючи з жовтня 1927 р., у такому розмірі: для старшого командного складу – 100 крб., командного складу – 75 крб., старшим і молодшим дозорцям – 50 крб.» [3, с. 111–112].

У подальшому після передачі виправно-трудоустанов Народних комісаріатів юстиції союзних республік у відання Народного комісаріату внутрішніх справ Союзу РСР та ліквідації Головних управлінь виправно-трудоустанов народних комісаріатів юстиції союзних республік на підставі відповідної Постанови ЦВК і РНК СРСР від 27 жовтня 1934 р. [4] та наказу НКВС СРСР від 29 жовтня 1934 р. № 48 [5, с. 234] питання правового та соціального захисту співробітників ВТУ окремо не піднімались.

Висновки. Таким чином, слід зазначити, що питання правового та соціального захисту співробітників ВТУ в перші роки Радянської влади на території України не були пріоритетними, а вирішувались лише за умови катастрофічної нехватки персоналу, особливо на низових посадах наглядачів та охоронців. Перші спроби

встановити особливості служби пенітенціарного персоналу та його забезпечення на законодавчому рівні відносяться до 20-х – початку 30-х років ХХ століття. Однак їх зміст в основному полягав у прирівнянні пільг та грошового забезпечення працівників місць позбавлення волі та їх родин до робітників робітничо-селянської міліції і кримінального розшуку УСРР і їхніх родин. У подальшому співробітники органів та установ виконання покарань, як складова частина карального апарату НКВС УРСР, за слушним зауваженням І.В. Іванькова, «брали безпосередню і активну участь у масових репресіях проти свого народу, але, одночасно із цим, значна кількість співробітників місць позбавлення волі стали жертвами того самого терору, безпосередніми учасниками якого вони були» [6, с. 162]

Список використаної літератури:

1. Хрестоматія з історії пенітенціарної системи України: в 2 т. / упор. Г.О. Радов, І.І. Резнік. Київ : ВД «Говард Пресс», 1998. Т. 1. Ч. 2. 456 с.
2. Борьба с преступностью в Украинской ССР (1917-Михайленко П.П., Кондратьев Я.Ю. История милиции Украины у документах і матеріалах / у 3 т. Київ : Генеза, 1999. Т. 2: 1926–1945 рр. 412 с.
3. Постанова ЦВК і РНК СРСР від 27 жовтня 1934 р. «Про передачу виправно-трудоустанов Народних комісаріатів юстиції союзних республік у відання Народного комісаріату внутрішніх справ Союзу РСР». URL : <https://www.alexanderyakovlev.org/fond/issues-doc/1009093> (дата звернення: 15.08.2020).
4. ГУЛАГ: Главное управление лагерей. 1918-1960 / под ред. акад. А.Н. Яковлева ; сост. А.И. Кокурин, Н.В. Петров. Москва : МФД, 2002. 888 с.
5. Іваньков І.В. Тюремні установи в Україні в системі карально-охоронного механізму держави (кінець ХІХ – середина ХХ ст.) : дис. ... канд-та юрид. наук : 12.00.01 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2005. 212 с.

Svyrydenko N. Peculiarities of social and legal protection of the personnel of penal institutions during the first years of Ukraine's being a part of the Soviet Union (1922–1939)

The article clarifies that the issues of legal and social protection of the personnel of penal institutions was not raised systematically by the highest state bodies of the Ukrainian Socialist Soviet Republic-Ukrainian Soviet Socialist Republic while the studied period.

Some actions of the state institutions concerning the increasing the level of material support of the personnel of penal institutions and establishing certain benefits for the employees of the places of confinement, as a rule, were associated with a catastrophic situation that periodically arose with the staffing of penal institutions. The reasons for this situation were identical to those ones that are currently characteristic for the national penitentiary system of Ukraine. Firstly, it is an overtime workload, especially for junior oversight and security staff; secondly, it is the level of material support of the personnel that does not meet the minimum standards fixed in the state for vulnerable groups; thirdly, the lack of qualitative and systematic candidates' professional and psychological training for the service; fourthly, the minimum level of legal and social protection of the employees and members of their families, especially the level of medical and pension provision; fifthly, the lack of a state program to increase the level of prestige of an employee of the penitentiary system.

While conducting the research the author analyzed the essence of a number of normative documents of various levels starting from the decisions of the highest state authorities of that time finishing the circulars of departmental institutions of the central punitive (hereinafter – correctional labor) department. If the first group of the documents solved the problem of legal and social protection of the personnel comprehensively, by extending certain preferences and privileges of other state structures, in particular, workers' and peasants' militia, to CLI staff. In such a case the administration of the correctional labor department of the republic tried to resolve more specific issues, in particular, employees' administrative liability.

Key words: *prison congresses, crime, punishment, classification, education, discipline.*