

## ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ИСПОЛНЕНИИ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ НАКАЗАНИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

*Г.А. Султанбаева* – аспирант

Рассматривается развитие уголовно-исполнительного законодательства в области исполнения дополнительных наказаний в Кыргызской Республике.

*Ключевые слова:* история законодательства, дополнительные наказания, Кыргызстан.

Вторая половина 80-х и первая половина 90-х годов XX в. была насыщена политическими событиями большой исторической важности, менявшими судьбы многих государств и народов. Основным объективным содержанием этого периода был распад СССР и обретение суверенитета бывшими странами СССР, в том числе и нашей страной. Произошедшие перемены в Кыргызстане вызвали необходимость проведения крупномасштабных реформ: политической, экономической, и в том числе судебной. В ходе судебной реформы в 1997 г. был принят первый Уголовный кодекс Кыргызской Республики и начата разработка Уголовно-исполнительного кодекса. Указанный нормативный акт в ходе долгого обсуждения представителями парламента, правительства, Верховного суда, Генеральной прокуратуры и работников различных органов был принят в 1999 г.

Уголовно-исполнительный кодекс был призван регламентировать порядок и условия исполнения и отбывания наказания. До его введения в действие на территории современного Кыргызстана действовали следующие нормативные акты в области исполнения наказания: Исправительно-трудовой кодекс 1924 г.; Исправительно-трудовой кодекс 1933 г.; Исправительно-трудовой кодекс 1970 г., принятый на базе Основ исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик 1969 г.

В юридической советской литературе немало работ было посвящено истории развития законодательства об исполнении наказаний, но все они были основаны на исследованиях российского законодательства. До сих пор исследованием истории развития законодательства об исполнении наказаний в нашей стране никто не занимался.

Нашими отечественными учеными-юристами достаточно глубоко изучены понятия наказания и его виды, цели, функции, назначения. А ведь очень важным для достижения целей наказания является не только правильное, справедливое его назначение, но также и процесс его исполнения.

Как отмечал в своей работе А.М. Яковлев, решать вопрос об эффективности, успешности наказания следует, исходя из существа и характера его исполнения. Как бы ни был совершен процесс расследования преступления и судебного разбирательства, реальные результаты всех этих усилий зависят от успешности исполнения наказания<sup>1</sup>.

Цель данной статьи – рассмотрение развития законодательства об исполнении наказаний, в частности исполнения дополнительных наказаний в период, непосредственно предшествовавший принятию нового Уголовно-исполнительного кодекса. Это позволит больше узнать историю уголовно-исполнительного права, кроме того, без анализа истории законодательства об исполнении дополнительных наказаний затруднительно определить пути их дальнейшего совершенствования и т.д.

История становления и развития законодательства об исполнении наказаний начиналась с введения в действие первого советского Уголовного кодекса РСФСР 1922 г., на основе которого был разработан проект первого Исправительно-трудового кодекса.

Первые нормативные акты исправительно-трудового законодательства были разработаны при жизни и активном участии В.И. Ленина<sup>2</sup>. Одним из таких важных нормативных актов явился Исправительно-трудовой кодекс, который был принят 16 октября 1924 г. Это был первый советский систематизированный законодательный акт по исправительно-трудовому праву, принятый Второй сессией ВЦИК XI созыва, в котором провозглашалось осуществление уголовной политики путем организации исполнения лишения свободы и принудительных работ без содержания под стражей, целью которых было общее и специальное предупреждение преступлений. Та-

ким образом, указанный нормативный акт регламентировал исполнение лишь двух наказаний.

На практике некоторые положения кодекса оказались нежизнеспособными. Так, в связи с переполненностью тюрем и отсутствием необходимых социально-экономических предпосылок не была реализована прогрессивная система отбывания наказания в виде лишения свободы<sup>3</sup>. Значительно изменилась система мест лишения свободы. Эти, а также иные изменения в правовом регулировании положений советской исправительно-трудовой политики были закреплены Исправительно-трудовым кодексом РСФСР, принятым постановлением ВЦИК и СНК РСФСР 1 августа 1933 г. Кодексом были выделены цели исправительно-трудовой политики: 1) ставить осужденных в условия, которые не дают им возможность совершать действия, наносящие ущерб социалистическому строительству; 2) перевоспитывать и приспособлять к условиям трудового общежития путем направления их труда на общепользные цели. Средствами перевоспитания признавались труд и политико-воспитательная работа. Кодекс предусматривал порядок и условия отбывания не только лишения свободы, но и исправительно-трудовых работ, и ссылки, соединенной с исправительно-трудовыми работами.

В 30-х годах набирает силу тенденция к росту строгости наказаний и отступлению от судебного порядка их применения. Дело в том, что в условиях культа личности Сталина имели место произвол, беззаконие, необоснованное привлечение к ответственности и репрессии в отношении ни в чем не повинных людей<sup>4</sup>. Так, 5 ноября 1934 г. постановлением ВЦИК и СНК СССР при народном комиссаре внутренних дел СССР было создано особое совещание, получившее право без суда назначать ссылку и высылку на срок до пяти лет, заключение в исправительно-трудовой лагерь. Также было восстановлено упраздненное ранее тюремное заключение, максимальный срок лишения свободы был увеличен с 10 до 25 лет. В период с конца 30-х по начало 50-х годов Исправительно-трудовой кодекс РСФСР

<sup>1</sup> Яковлев А.М. Об эффективности исполнения наказания // Советское государство и право. – 1964. – №1. – С. 99.

<sup>2</sup> Белянкин Н.М. Основы исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик и их роль в борьбе с преступностью. – М., 1971. – С. 7.

<sup>3</sup> Михлин А.С., Пономарев П.Г., Селиверстов В.И., Шмаров И.В. Уголовно-исполнительное право: Учебник для юридических вузов / Под ред. проф. В.И. Селиверстова. – 2-е изд. – М.: Новый юрист, 1998. – С. 47.

<sup>4</sup> Стручков Н.А. Исправительно-трудовое право и педагогика // Советское государство и право. – 1979. – №5. – С. 70.

фактически перестает действовать, законодательная регламентация исполнения наказаний вытесняется закрытыми ведомственными нормативными актами.

В начале 50-х годов начинается отход от жесткой диктатуры власти и восстановление демократических начал исправительно-трудовой политики. В 1954 г. Советом Министров СССР было одобрено Положение об исправительно-трудовых лагерях и колониях МВД СССР, которое отменило действие многочисленных ведомственных нормативных актов.

25 декабря 1958 г. Верховный Совет СССР утвердил Основы уголовного законодательства Союза СССР и союзных республик, на базе которых 29 декабря 1960 г. был принят Уголовный кодекс Киргизской ССР.

В качестве целей наказания кодексом назывались: исправление и перевоспитание осужденных в духе честного отношения к труду, точного исполнения законов, уважения к правилам социалистического общежития, а также предупреждение совершения новых преступлений как осужденными, так и иными лицами. В систему наказаний вошли: 1) лишение свободы; 2) исправительные работы без лишения свободы; 3) лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью; 4) увольнение от должности; 5) штраф; 6) конфискация имущества; 7) лишение воинского или специального звания; 8) направление военнослужащих в дисциплинарный батальон; 9) лишение родительских прав. Предстояло обеспечить регулирование исполнения этой более гуманной системы наказаний новым исправительно-трудовым законом.

11 июля 1969 г. законом СССР были введены в действие Основы исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик, а 1970 г. был принят Исправительно-трудовой кодекс Киргизской ССР.

До принятия указанного нормативного акта в среде юристов преобладало мнение, что нормы исправительно-трудового права призваны регулировать лишь порядок и условия исполнения лишения свободы, ссылки, высылки и исправительных работ без лишения свободы. Обосновывалось это тем, что исполнение других видов наказания либо выражается в однократном действии (штраф, лишение специального или воинского звания, конфискация имущества, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью) и поэтому не связано с процессом исправительно-трудового воздействия, либо, хотя и имеет опре-

деленную протяженность во времени, свойственную обязательному труду, но с исправительно-трудовым воздействием все равно не сопряжено. В привлечении к обязательному труду осужденных к указанным видам наказания нет и практической необходимости, поскольку по степени общественной опасности эти лица, как правило, не нуждаются в применении таких дополнительных к наказанию мер воздействия<sup>1</sup>. По этой причине большинство советских юристов, занимавшихся проблемами исправительно-трудового права, считали, что другим наказаниям места в данной отрасли права нет. Например, Н.А. Стручков утверждал, что «главное, что характеризует исполнение наказаний, – это исполнение наказаний, связанных с исправительно-трудовым воздействием. И название исправительно-трудовое законодательство подчеркивает главное»<sup>2</sup>.

Получалось, что объем правовых норм по исправительно-трудовому праву не полностью корреспондировал соответствующему объему норм уголовного и уголовно-процессуального права, в соответствии с которыми назначается любое наказание и осуществляется освобождение также от любого наказания.

Но в литературе существовала иная точка зрения. Так, Л.В. Багрий-Шахматов, Н.А. Беляев, С.М. Золин, М.Х. Комахидзе, А.Л. Ременсон придерживались мнения, что нормы этой отрасли права должны регулировать порядок и условия отбывания всех наказаний. Они считали, что нельзя, говоря об исполнении наказаний и правовом регулировании этого процесса, ограничиваться какой-то их частью, иначе это понятие будет не полным, не станет отражать действительности и правильно ориентировать практиков, а также создаст неверное представление, будто ряд наказаний имеет какое-то второстепенное значение.

Все это постарались учесть и фактически закрепить в Основах исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик 1969 г.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> *Наташев А.Е.* Уголовное законодательство и кодификация исправительно-трудового права // Советское государство и право. – 1964. – №1. – С. 105.

<sup>2</sup> *Стручков Н.А.* Проблемы науки исправительно-трудового права в свете нового исправительно-трудового законодательства. – М., 1972. – С. 54–55.

<sup>3</sup> Основы исправительно-трудового законодательства Союза СССР и союзных республик // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1969. – №29. – С. 247.

Об этом, прежде всего, свидетельствовало наличие в Основах раздела I, имеющего отношение к исполнению всех наказаний. Так, в ст.1 говорилось, что задачей исправительно-трудового законодательства является обеспечение исполнения уголовного наказания. При этом никакого ограничения перечня наказаний не содержалось. Отсюда следовало предположить, что речь идет об исполнении любого наказания или всех наказаний. В правильности этой мысли еще больше убеждало толкование ст. 2 Основ.

В ч.1 ст. 2 определялось, что назначение исправительно-трудового законодательства в целом состоит в установлении принципов и общих положений исполнения наказания вообще (всех наказаний). В ст. 3 устанавливался принцип действия закона в пространстве применительно к исполнению каждого наказания (всех наказаний). Согласно ст. 4 основанием отбывания любого наказания (всех наказаний) является только приговор суда, вступивший в законную силу.

В то же время нельзя не обратить внимания на различия в тексте ч. 1 и ч. 2 Основ. Если в ч. 1 шла речь о принципах и общих положениях исполнения наказания вообще, то в ч. 2 той же статьи говорилось об определении порядка и условий отбывания наказания и применения мер исправительно-трудового воздействия к лицам, осужденным к лишению свободы, ссылке, высылке и исправительным работам без лишения свободы. Из сопоставления обеих частей ст.2 следует, что Основы непосредственно устанавливают порядок и условия не всех наказаний, а лишь тех, которые связаны с исправительно-трудовым воздействием на осужденных. Что касается определенных Основами принципов и установленных ими же общих положений исполнения наказаний, то эти принципы и общие положения относятся к наказанию вообще, то есть ко всем наказаниям<sup>1</sup>.

Из сказанного следует, что Основы установили самые общие положения исполнения наказания вообще и непосредственно определили порядок и условия исполнения и отбывания наказаний, связанных с исправительно-трудовым воздействием. Что касается других наказаний, то в Основах лишь в общей форме было сказано, что порядок и условия их исполнения устанавливаются законодательством Союза ССР и законодательством союзных республик.

Таким образом, указанный нормативный акт полностью не разрешил проблему правового ре-

гулирования исполнения уголовных наказаний. Очень многие советские ученые-юристы при исследовании наказаний, не связанных с мерами исправительно-трудового воздействия (дополнительных наказаний), указывали на этот пробел в законодательстве.

Ведь дополнительные наказания – одно из важных средств индивидуализации ответственности, их применение позволяет в наибольшей мере учесть характер и тяжесть преступления, степень общественной опасности того, кто его совершил. Дополнительные наказания способствуют предупреждению совершения осужденными новых преступлений, их исправлению и перевоспитанию<sup>2</sup>. Функциональные возможности дополнительных наказаний широки и разнообразны. Однако проведенный анализ материалов судебной практики позволил сделать вывод о том, что они недооцениваются и полностью не реализуются. Изучение практики их применения судами Киргизской ССР в период с 1970 по 1984 гг. показывало, что из восьми дополнительных наказаний, предусмотренных Уголовным кодексом Киргизской ССР, фактически применяются в основном лишь конфискация имущества и лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Также исследование судебной практики многими учеными<sup>3</sup> выявило и другие ее недостатки, в частности: не учитывались при решении вопроса о назначении дополнительного наказания характер и степень общественной опасности совершенного преступления, личность виновного, мера основного наказания; нарушались требования закона об условиях и порядке их назначения; встречались случаи необоснованного назначения дополнительных наказаний; в судебных приговорах не всегда указывался срок лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью и размер конфискации имущества; допускались

<sup>2</sup> Чекалина Н., Щеглова Т. Применение дополнительных наказаний в судебной практике // Советская юстиция. – 1983. – №23. – С.6.

<sup>3</sup> См. Мельникова Ю., Якубов А. Применение дополнительных мер наказания // Социалистическая законность. – 1975. – №3, 50–60 с.; Гальперин И.М., Мельникова Ю.Б. Дополнительные наказания в современных условиях борьбы с преступностью // Советское государство и право. – 1978. – №7. – С. 88–89.; Чекалина Н., Щеглова Т. Применение дополнительных наказаний в судебной практике // Советская юстиция. – 1983. – №23. – С. 6–7 и т.д.

<sup>1</sup> Стручков Н.А. Указ. соч. – С. 53.

ошибки при назначении дополнительных наказаний по совокупности преступлений и приговоров и многие другие недостатки.

Причиной всех этих недостатков было несовершенство организации исполнения дополнительных наказаний. Отсутствие специальных норм, регламентирующих исполнение дополнительных наказаний, создавало трудности в их осуществлении, в установлении контроля за их исполнением, не была предусмотрена и ответственность за уклонение от исполнения этих наказаний<sup>1</sup>. Поэтому ученые-юристы говорили, что эффективность дополнительных наказаний в значительной степени возрастет, если будут устранены существенные недостатки в практике их исполнения. Для этого необходимо было принять специальный нормативный акт, регулирующий порядок и условия исполнения рассматриваемых наказаний.

Так, 15 марта 1983 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР было утверждено Положение о порядке и условиях исполнения уголовных наказаний, не связанных с мерами исправительно-трудового воздействия на осужденных<sup>2</sup>. Это Положение было также утверждено Указом Президиума Верховного Совета Киргизской ССР от 23 октября 1984 г.<sup>3</sup> Этот нормативный акт определял порядок и условия исполнения наказаний в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, увольнения от должности, штрафа, общественного порицания, конфискации имущества, лишения воинского или специального звания, лишения родительских прав. Таким образом, указанное Положение стало первым в советском законодательстве нормативным актом, регулирующим порядок и условия исполнения дополнительных наказаний. Никогда ранее за всю историю советского пра-

ва исполнение этих наказаний самостоятельной правовой базы не имело.

С принятием Положения о порядке и условиях исполнения уголовных наказаний, не связанных с мерами исправительно-трудового воздействия на осужденных 1984 г., в юридической литературе возник вопрос об определении его правовой природы. Ведь образовались две отрасли законодательства, регулирующие исполнение уголовных наказаний: 1) исправительно-трудовое; 2) законодательство об исполнении наказаний, не связанных с мерами исправительно-трудового воздействия на осужденных. В среде ученых-юристов возникли вопросы относительно юридической природы Положения и его месте в системе отраслей права.

Например, Т.Ф. Миняева<sup>4</sup> утверждала, что упомянутый нормативный акт не входит в систему какой-либо отрасли законодательства и это в значительной степени затрудняет его применение и анализ. Сложилась ситуация, которую в целом можно охарактеризовать как дефект системности законодательства в сфере исполнения наказания, нарушение необходимой иерархической соподчиненности законодательных норм различного уровня общности<sup>5</sup>.

Отдельные положения исполнения этих и других наказаний регламентировались не только рассматриваемым актом, но также и другими подзаконными актами, а также содержались в самостоятельных уголовно и уголовно-процессуальных законодательствах, тем самым оказались «изрядно замусоренными нормами ... исправительно-трудового права»<sup>6</sup>. Все это приводило к появлению ряда конкурирующих институтов и норм. Причем их применение не обеспечивалось в законодательстве ясными, четкими и согласованными критериями.

<sup>1</sup> Лисицын А. Дополнительные наказания при условном осуждении по указу от 12 июня 1970 г. // Социалистическая законность. – 1966. – №3. – С. 62.

<sup>2</sup> Положение о порядке и условиях исполнения уголовных наказаний, не связанных с мерами исправительно-трудового воздействия на осужденных // Ведомости Верховного Совета ССР. – 1983. – №12. – ст. 175.

<sup>3</sup> Положение о порядке и условиях исполнения в Киргизской ССР уголовных наказаний, не связанных с мерами исправительно-трудового воздействия на осужденных // Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР. – 1984. – №20. – ст. 169.

<sup>4</sup> Миняева Т.Ф. Проблемы уголовно-исполнительного законодательства // Правоведение. – 1988. – №3. – С. 58–59.

<sup>5</sup> Журавлев М.П., Романов А.К. XXVII съезд КПСС и актуальные задачи совершенствования законодательных основ исполнения уголовных наказаний // Совершенствование законодательных основ исполнения уголовных наказаний: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1988. – С. 8.

<sup>6</sup> Карпец И. Каким быть уголовному законодательству // Социалистическая законность. – 1987. – №6. – С. 18.

Поэтому Т.Ф. Минязева и другие ученые выступали за объединение Исправительно-трудового кодекса и Положения о порядке и условиях исполнения уголовных наказаний, не связанных с мерами исправительно-трудового воздействия на осужденных в единое законодательство. Они считали, что юридическим основанием объединения наказаний является то, что общественные отношения, складывающиеся в процессе исполнения наказаний как связанных, так и не связанных с исправительно-трудовым воздействием на осужденных, имеют общие основания возникновения, цели, единую исправительно-воспитательную направленность, содержание карательных элементов. Права и обязанности субъектов данных правоотношений в своей основе также однородны: соответствующие органы должны исполнить предписания приговора, осужденные претерпеть те или иные правоограничения<sup>1</sup>.

Возникла острая необходимость в проведении реформы законодательства в области исполнения наказаний. Это было связано, прежде всего, с тем, что изменилась политика в сфере исполнения уголовных наказаний и обращения с осужденными, которая повлекла снятие акцента с труда осужденных как основы их исправления (что, в конечном счете, обусловило наименование отрасли законодательства и обслуживающей его науки как исправительно-трудовое законодательство, право)<sup>2</sup>.

В целом сложившееся положение не соответствовало уголовно-политическим установкам на всемерное сокращение объема лишения свободы<sup>3</sup>, осложняло поиск реальных

альтернатив исполнению наказания в условиях изоляции осужденных от общества<sup>4</sup>.

В 1988 г. во ВНИИ МВД СССР коллективом под руководством А.И. Зубкова был разработан проект Основ уголовно-исполнительного законодательства, регулирующего порядок и условия исполнения всех наказаний. В октябре того же года проект был обсужден на Всесоюзной научно-практической конференции в Рязанской высшей школе МВД. Затем были разработаны другие варианты подобного документа, но ни один из них не был принят и введен в действие. Потому что в начале 90-х годов в ходе преобразований, коренным образом изменивших общественно-экономический строй и социально-политический облик общества (распад СССР и обретение суверенитета бывшими странами СССР), началась разработка национального законодательства. Была проведена коренная реформа правовой системы, в ходе которой в 1999 г. был принят первый Уголовно-исполнительный кодекс независимой, суверенной Кыргызской Республики.

Новый Уголовно-исполнительный кодекс Кыргызской Республики не только устранил целый ряд пробелов и недостатков, свойственных предшествующему Исправительно-трудовому кодексу Кыргызской ССР 1970 г., но и в целом значительно расширил сферу законодательного регулирования исполнения уголовных наказаний, повысил ее качественный уровень. Впервые в едином кодифицированном законе урегулированы вопросы исполнения и отбывания всех видов наказаний и иных уголовно-правовых мер, закреплены принципы, источники уголовно-исполнительного законодательства, предусмотрена отдельная глава о правовом положении осужденных и т.д.

Таковы основные моменты развития законодательства об исполнении дополнительных наказаний в Кыргызской Республике.

Таким образом, после рассмотрения истории развития законодательства об исполнении дополнительных наказаний, мы пришли к следующим выводам.

Положение о порядке и условиях исполнения в Кыргызской ССР уголовных наказаний, не связанных с мерами исправительно-трудового

<sup>1</sup> Минязева Т.Ф. Указ соч.

<sup>2</sup> Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. А.И. Зубков. – М., 1995. – С. 208.

<sup>3</sup> Считалось, что лишь наказание в виде лишения свободы способно перевоспитать и исправить осужденного. Поэтому так много внимания в литературе было обращено исследованию понятия, сущности, применения указанного наказания. Суды часто назначали наказание даже лицам, совершившим преступления, не представляющие особой опасности для общества. Это привело к стиранию граней между положением осужденных и лиц, подвергнутых мерам административного и общественного воздействия и переполнению мест лишения свободы.

<sup>4</sup> Романов А.К. Пределы соединения мер исправительно-трудового воздействия и наказаний, не связанных с лишением свободы // Проблемы применения наказаний, не связанных с лишением свободы: Сборник научных трудов. – М., 1988. – С. 24.

### *Укрепление правопорядка и борьба с преступностью*

---

воздействия на осужденных 1984 г., был первым нормативным актом за всю историю советского и киргизского права, который регулировал исполнение дополнительных наказаний. Несмотря на обнаружившиеся недостатки, пробелы в регламентации общих вопросов исполнения наказаний в Положении, тем не менее, был сделан первый шаг в урегулировании исполнения этих наказаний, ставший толчком для дальнейшего

совершенствования законодательства в этой области и принятия единого закона, регламентирующего исполнения всех видов наказаний.

В настоящее время нормативным актом, регламентирующим порядок и условия исполнения дополнительных наказаний, а также других видов наказаний, является первый Уголовно-исполнительный кодекс Кыргызской Республики 1999 г.