

ПРОЕКТ КОНЦЕПЦИЯ

проекта Уголовно-исполнительного Кодекса КР (новая редакция)

1. Обоснование необходимости разработки проекта новой редакции кодекса исполнения уголовных наказаний.

Действующий Уголовно-исполнительный кодекс (УИК) был принят ЖогоркуКенешом Кыргызской республики и подписан Президентом Кыргызской Республики 13 декабря 1999 г. №142 и введен в действие Законом КР от 13 декабря 1999 г. №143.

В соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию правосудия Кыргызской Республики» от 8 августа 2012 года №147 и согласно распоряжению Руководителя аппарата президента Кыргызской Республики от 1 февраля 2013 г. №24 образована экспертная рабочая группа по разработке проекта – Уголовно-исполнительного кодекса Кыргызской Республики. Проект должен быть представлен на рассмотрение Совета по судебной реформе при Президенте Кыргызской Республики до 1 декабря 2013 года.

Основными направлениями законодательной политики государства на вторую половину 90-х годов стали разработка и принятие нормативных правовых актов:

- предусматривающих действенные меры по реализации в соответствии со статьей 38 Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года принципа безусловной судебной защиты прав и свобод граждан;

- устанавливающих гарантированность реализации интересов граждан в сфере конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства;

- обеспечивающих эффективно работающий механизм независимого и ответственного отправления правосудия судьями судебной системы Кыргызской Республики.

При этом одной из главных задач реформирования уголовного законодательства являлась задача по деполитизации и деидеологизации понятия преступления, исходя из признания первичности и неотъемлемости естественных прав и свобод человека как высших ценностей, охраняемых законом.

Радикальные рыночные реформы, начатые в Кыргызстане сразу после получения независимости, также ставили задачу возвести в уголовном законодательстве надежный заслон противоправному поведению, одновременно исключив сковывающие частную инициативу и предприимчивость запреты идеологического характера, освободив от необоснованных ограничений творческий потенциал личности.

Пенитенциарная система КР до сих пор представляет собой подлинную и самодостаточную «систему» исполнения наказаний лишь в формальном смысле (с точки зрения текста УИК), но не в реальности. В действительности она функционирует в рамках той инфраструктуры, которая осталась Кыргызстану в наследство от СССР.

Основная проблема, которую испытывает пенитенциарная система Кыргызской Республики на современном этапе – это колоссальный системный разрыв между нормативным регулированием на уровне действующего уголовно-исполнительного законодательства и реальной пенитенциарной инфраструктурой, а также социально-экономической реальностью. Такой разрыв представляет очень большую опасность, поскольку превращает норму права, многие положения действующего УИК в пустую декларацию, ничего не определяющую в действительности. Это полностью дискредитирует саму идею в действительности правового государства.

Не менее драматичная ситуация складывается в колониях поселениях, призванных исполнять наказания в виде лишения свободы в наиболее щадящем режиме. Осужденные, содержащиеся в колониях поселения, формально находятся в состоянии «побега».

Ясно также, что любые попытки перейти с лагерной системы Советского происхождения к более адекватной тюремной системе западного типа при любых обстоятельствах сейчас могут вестись исключительно на доктринальном уровне. В действительности их нельзя реализовать по отмеченным инфраструктурным причинам.

В такой ситуации любые первоочередные шаги по оптимизации уголовно-исполнительного законодательства КР должны рассматриваться не через призму институционального проектирования, а с точки зрения очевидной потребности в преодолении системного разрыва между нормой права и реальностью. Уголовно-исполнительное право (кодекс) должно регламентировать то, что имеет место на самом деле, учитывая при этом существующую инфраструктуру и финансово-экономические возможности по ее оптимизации в ближайшей перспективе. В настоящий момент УИК отчасти посвящен описанию того, что в реальной действительности не существует и по этой причине многие его положения не представляют никакой нормативной ценности.

В связи с этим, представляется необходимым приступить к разработке новой редакции Уголовно-исполнительного кодекса, которая, должна быть направлена прежде всего на устранение системного разрыва между уголовно-исполнительными нормами и реальностью исполнения лишения свободы и полной мере учитывала бы существующую в КР пенитенциарную инфраструктуру.

В новой редакции УИК необходимо, в частности, решение на нормативном уровне проблемы содержания лиц, осужденных к пожизненному лишению свободы, преодоление проблемы колоний-поселений, где осужденные едва ли не с ведома администрации постоянно находятся в состоянии «побега».

За прошедшие годы положения Уголовно-исполнительного кодекса (далее – УИК КР) неоднократно подвергались изменениям, что, с одной стороны, является естественным процессом его совершенствования и приведения в соответствие с требованиями практики.

По состоянию 28 марта 2013 г. было принято 11 законов, которые были внесены в поправки в УИК КР.

Глобальные преобразования, происходящие в Кыргызстане, с особой остротой поставили перед обществом задачу обеспечения безопасности, как самого общества, так и отдельных его членов. Ее решение особенно актуально, когда речь идет о лицах,

отбывающих уголовные наказания в виде лишения свободы.

В настоящее время Кыргызстан находится на качественно ином этапе своего развития:

- во-первых, это связано с принятием новой Конституции Кыргызской Республики референдумом 27 июня 2010 года и ее реализацией;

- во-вторых, в условиях глобализации общемировых процессов, появляются новые, ранее неизвестные общественные отношения и связанные с ними угрозы, а существующие подвергаются серьезной трансформации;

- в-третьих, в связи с изданием Указа Президента Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию правосудия в Кыргызской Республике» от 28 августа 2012 года № 147, началось осуществление нового этапа судебной реформы, который предусматривает обновление ныне действующего административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного, гражданского процессуального и иного законодательства, прямо или косвенно связанного с вопросами отправления правосудия.

Главными целями нового этапа судебной реформы в Кыргызской Республике определены:

- повышение эффективности и качества правосудия;

- достижение открытости и прозрачности судебной системы;

- обеспечение гарантий судебной защиты прав и свобод человека и гражданина;

- повышение ответственности судей за качественное осуществление правосудия;

- приведение законодательства Кыргызской Республики в соответствие с нормами международного права и международными стандартами в области прав человека, что должно обеспечить расширение сферы судебной защиты прав и свобод граждан, повышение доступности правосудия.

В перечне основных направлений судебной реформы предусматриваются осуществление, в числе других, следующих мероприятий:

- гуманизация правосудия;

- внедрение альтернативных механизмов разрешения конфликтов.

Основными задачами развития уголовного законодательства являются внедрение мер и механизмов, направленных, в частности, на:

- эффективную защиту и восстановление нарушенных прав физических и юридических лиц в судопроизводстве;

- либерализацию уголовного законодательства и декриминализацию преступлений, не представляющих большой общественной опасности, в том числе в экономической сфере, с переводом их в категорию административных правонарушений и усилением административной ответственности за их совершение, а также переоценку степени тяжести отдельных преступлений;

- расширение примирительных процедур в судопроизводстве, в том числе развитие института медиации, а также расширение категории уголовных дел частного и частно-публичного обвинения;

- регламентацию порядка освобождения лиц от уголовной ответственности в связи с примирением сторон, установление ограничений для применения меры пресечения в виде ареста к лицам, совершившим экономические преступления небольшой и средней тяжести, а также их освобождение от уголовной ответственности в случае добровольного погашения причиненного ущерба;

- формирование единой судебной практики Верховным судом Кыргызской Республики и иные меры, вытекающие из Указа.

Вышеуказанное обуславливает необходимость не только коррекции действующих механизмов уголовно-правовой защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, но и законных интересов государства, защиты национальной безопасности, и как следствие - создания новых уголовно-правовых институтов.

С указанных позиций неизбежно встал вопрос о разработке концепции новой редакции Уголовно-исполнительного кодекса.

При этом целесообразно сохранить базовые, оправданные временем и практикой уголовно-правовые институты, осуществив лишь их необходимую модернизацию в целях обеспечения адекватной защиты охраняемых интересов от современных угроз, в связи с чем речь идет о разработке новой редакции Уголовно-исполнительного кодекса.

2. Цели и задачи разработки проекта новой редакции уголовного-исполнительного кодекса.

Основной целью разработки и принятия законопроекта является модернизация уголовного законодательства для повышения уровня защищенности прав и свобод человека и гражданина, собственности, законных интересов граждан и организаций, общественного порядка и безопасности, окружающей среды, суверенитета и территориальной целостности Кыргызской Республики, охраняемых законом интересов общества и государства от преступных посягательств.

В рамках данной Концепции также необходимо определиться с вопросом о либерализации и гуманизации уголовного законодательства, в том числе определения их пределов.

В рамках новой редакции Уголовно-исполнительного кодекса следует реализовать задачи по дальнейшему совершенствованию уголовного законодательства, в том числе задачи по повышению эффективности охраны прав и законных интересов детей и несовершеннолетних.

Требуется также имплементация в уголовное законодательство норм международного права, приведение УИК (КИУН) КР в соответствие с международными правовыми актами.

3.Необходимость одновременного (последующего) приведения других законодательных актов в соответствие с разрабатываемой новой редакцией Уголовно-исполнительного кодекса

Действующий Уголовно-исполнительный кодекс Кыргызской Республики от 1 октября 1997 года № 68 подлежит постановке на утрату.

Коррекции потребует уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное и административно законодательство.

Потребуется коррекции и уголовно-исполнительная (пенитенциарная) политика государства.

4.Основополагающие подходы к реформированию уголовно-правовой политики.

В свете изложенного в проекте новой редакции Уголовно-исполнительного кодекса Кыргызской Республики должны быть учтены следующие подходы.

1.Уголовный закон должен строго соответствовать Конституции Кыргызской

Республики, в том числе с позиций ограничения законом прав и свобод человека и гражданина лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.

Наряду с этим новая редакция Уголовного кодекса должна предусматривать реализацию международных обязательств Кыргызстана.

2. Новая редакция УИК КР должна предусматривать реализацию программных документов государства: Конституции Кыргызской Республики; основные направления судебной реформы, закрепленные в Указе Президента Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию правосудия в Кыргызской Республике» от 28 августа 2012 года № 147.

3. Надлежит исключить противоречия между нормами Уголовно-исполнительного кодекса и иных законодательных актов, в том числе исключить случаи установления норм уголовно-правового характера в иных законодательных актах и несвойственных уголовному праву норм в Уголовно-исполнительном кодексе.

Следует придерживаться принципа, что термины, понятия иных отраслей права, используемые в уголовном законе, должны пониматься и применяться в том значении, в котором они используются в соответствующих отраслях права.

4. Действующий Уголовно-исполнительный кодекс также требует глубокого системного анализа на наличие внутренних противоречий и пробелов.

Уголовно-исполнительный кодекс необходимо рассмотреть и с позиций его оптимизации, не допуская при этом ослабления его возможностей по противодействию преступности.

5. Новая редакция Уголовно-исполнительного кодекса в целом должна сохранить отвечающую потребностям судебной практики структуру, в том числе деление на Общую и Особенную части.

6. В Уголовном кодексе необходимо предусмотреть нормы, определяющие его соотношение с нормами Конституции Кыргызской Республики, ратифицированными международными договорами, а также применение решений Конституционной

палаты Верховного суда Кыргызской Республики при рассмотрении вопросов уголовно-правового характера.

7. Гуманизация уголовного законодательства должна осуществляться в строгом соответствии с требованиями Конституции Кыргызской Республики и основных направлений судебной реформы.

При этом выработке мер по гуманизации и либерализации должен предшествовать анализ итогов предыдущих ее этапов и оценка влияния гуманизации на возможности государства противостоять преступности.

Дополнительные механизмы по гуманизации уголовного законодательства и снижению его репрессивности должны быть юридически взвешенными и не допускать ослабления охранительной и регулятивной функций уголовного закона. То есть, нельзя допустить утрату механизмов, направленные на эффективную защиту прав и свобод граждан, интересы общества и государства от преступных посягательств.

8. Уголовный закон, отвечающий современным требованиям, должен быть максимально адаптирован к потребностям судебной практики и велениям времени. При этом уголовно-правовые институты и нормы, не отвечающие необходимым условиям, следует пересмотреть. Главное, при этом, обеспечение его соответствия Конституции Кыргызской Республики и международным обязательствам страны, современной уголовно-правовой политике государства.

9. Одновременно закон должен предусматривать гибкие механизмы, дающие возможность членам преступных формирований для отказа от преступной деятельности, взамен на смягчение либо освобождение от ответственности. При этом критериями при таком смягчении либо освобождении могли бы являться сотрудничество со следствием, изобличение преступной деятельности преступных формирований и их членов.

Кроме того, необходимо совершенствовать возможности уголовного закона в пресечении преступной деятельности лиц, занимающих высшие ступени в преступной иерархии.

10. В целях снижения репрессивности уголовного закона, исключения его возможностей препятствовать развитию личности и прогрессу общества следует

рассмотреть возможность расширения оснований освобождения от уголовной ответственности и наказания.

При этом представляется справедливым смягчение ответственности лиц, действовавших в рамках отдельных обстоятельств, исключающих преступность и наказуемость деяний, но превысивших допустимые законом пределы.

11. Следует рассмотреть целесообразность полной отмены условно-досрочного освобождения либо увеличения сроков, при наступлении которых предоставляется возможность условно-досрочного освобождения для лиц, совершивших преступления сексуального характера в отношении несовершеннолетних, совершивших преступления террористического характера или преступления, носящие признаки экстремизма и иные особо тяжкие преступления, а также блатных воров в законе.

Одновременно, с учетом тяжести совершенного деяния и других обстоятельств, следовало рассмотреть целесообразность снижения сроков, при наступлении которых возникает возможность условно-досрочного освобождения для несовершеннолетних, лиц, достигших пенсионного возраста, беременных женщин и женщин, имеющих детей. В отдельных случаях возможность условно-досрочного освобождения следовало бы предоставить и мужчинам, оставшимся единственными родителями детей и другим социально уязвимым категориям граждан.

То есть институт условно-досрочного освобождения не должен быть излишне формализован, его возможности должны максимально использоваться для исправления осужденных и смягчения уголовных репрессий в отношении лиц, к которым может быть проявлен гуманизм.

12. Следует рассмотреть целесообразность отмены института колонии поселения, так как она не оправдывает на сегодняшнем этапе развития Республики. 80-90% осужденных находятся в бегах, нет работы.

13. Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о систематизации иных мер уголовно-правового воздействия, к которым могли бы быть отнесены: принудительные меры воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних, принудительные меры

медицинского характера.

К их числу было бы целесообразным также отнести пробационный надзор (контроль), как самостоятельный вид иных мер уголовно-правового воздействия, связанный с определенными ограничениями, но не обладающий свойствами наказания.

К числу указанных мер могло бы быть отнесено и лишение права занимать определенные должности или заниматься определенными видами деятельности, которое сейчас является наказанием.

К рассматриваемым мерам возможно отнести и административный надзор, позволяющий осуществлять эффективный контроль за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, с определением правовых последствий его нарушения.

14. В Общей части УИК (КИУН) КР следовало бы четко урегулировать вопросы применения так называемых поощрительных норм, то есть норм, стимулирующих к отказу от преступной деятельности. Лицо, совершившее общественно опасное деяние, должно четко осознавать предоставляемые ему законом возможности для смягчения ответственности и наказания.

Одновременно следует рассмотреть возможность расширения в УК КР применения мер поощрительного характера и дополнить Общую часть кодекса положениями, которые предусматривают неприменение меры наказания в виде лишения свободы к лицам, совершившим отдельные, в том числе экономические преступления и добровольно возместившим в полном объеме имущественный ущерб.

Новая редакция Уголовно-исполнительного кодекса должна стимулировать законопослушное и позитивное посткриминальное поведение лиц, совершивших общественно опасные деяния, и иметь необходимые для этого механизмы.

15. Особенная часть Уголовно-исполнительного кодекса, в целом сохраняя свою структуру, нуждается в изменениях содержательного плана с учетом изменений в структуре преступности, которая, в свою очередь, зависит от тенденций и векторов глобального и регионального развития.

Поэтому в целях обеспечения соответствующих гарантий необходимо более тщательное урегулирование правового статуса

ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНОГО УНИВЕРСИТЕТА КЫРГЫЗСТАНА

пенитенциарных учреждений и правового положения осужденных.

Рабочая группа по разработке нового УИК предполагает:

-проанализировать систему принципов уголовно-исполнительной политики в условиях становления гражданского общества и правового государства;

-произвести критический анализ действующего уголовно-исполнительного законодательства, пенитенциарной системы и проблем ее функционирования;

-определить назначение общественных институтов гражданского общества в сфере исполнения наказания;

-сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования обеспечения безопасности осужденных во время отбывания уголовного наказания;

-проанализировать права, обязанности и основные направления деятельности пенитенциарных учреждений по соблюдению прав и свобод осужденных;

-определить объем и пределы ограничений социально-правового статуса личности в пенитенциарной системе и обосновать необходимость его расширения;

-обосновать роль государственно-правовых и социальных институтов в защите прав и свобод личности в условиях пребывания в пенитенциарных учреждениях;

-выработать практические рекомендации, направленные на совершенствование уголовно-исполнительной системы;

-переименовать название УИК на Кодекс исполнения уголовных наказаний (КИУН).

Процесс реформирования пенитенциарных учреждений неоднозначно оценивается учеными, практическими работниками и общественностью. Наиболее острой является проблема соотношения западных достижений и отечественных традиций в уголовно-исполнительной сфере.

Следует отметить, что в период формирования и развития отечественной пенитенциарной системы, насчитывающего несколько десятков лет, заложены основные позитивные и негативные традиции национальной пенитенциарной практики, что необходимо учитывать в процессе реформирования уголовно-исполнительной системы на современном этапе.