

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по совершенствованию института помилования

*(во исполнение подпункта «б» пункта 7 перечня поручений
Президента Российской Федерации от 2 декабря 2014 г. № Пр-2783)*

4 июня 2015 г. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека провел специальное заседание на тему «Перспективы совершенствования института помилования», заслушав выступления представителей органов государственной власти, адвокатского и правозащитного сообщества, экспертов в области криминологии, конституционного, уголовного и уголовно-исполнительного права.

В теории уголовного и уголовно-исполнительного права помилование признается одним из существенных инструментов уголовной политики. Помилование является исключительным полномочием Президента Российской Федерации и в этом качестве оно позволяет Главе государства, во-первых, исправлять применительно к конкретному случаю несовершенства существующего уголовного закона, который может быть, например, излишне репрессивным или содержащим правовую неопределенность, порождающую несправедливые правоприменительные решения. Во-вторых, используя механизм помилования, Глава государства может содействовать устранению в конкретном случае последствий судебной ошибки. В-третьих, через институт помилования возможно подтвердить необходимость экономии уголовной репрессии. И если меры наказания, применяемые к осужденным, выходят за пределы требований справедливости и эффективности государственных усилий, которые должны соответствовать целям наказания, то помилование позволяет Президенту как гаранту прав и свобод человека и гражданина исправить это, пусть точно.

Современное состояние института помилования характеризуется, к сожалению, полномасштабной деградацией. Статистика более чем выразительна: если за 1999 год было помиловано более 7800 осужденных, то в 2014 году эта цифра упала до 4 человек. Такое положение не может быть безразличным для общества. Потому что помилование, кроме его уголовно-правовых, уголовно-исполнительных и криминологических задач, может иметь и другие социальные цели, в том числе диктоваться политической целесообразностью. Акт индивидуального помилования может служить восстановлению спокойствия в

обществе, укреплять общественное признание государственных институтов, гасить возможные общественные страсти по поводу спорных общественно значимых вопросов, в том числе, в связи с реакцией на деятельность правоохранительной системы.

Актуальность совершенствования института помилования связана с рядом дефектов, обнаруживающихся в практике его применения. В частности, на тех, кто лишен свободы, приходится только 30% помилованных. При этом в 80% случаев речь идет о сокращении срока наказания, освобождается же только 5% помилованных. При таком подходе институт помилования не решает указанных выше задач.

Существующие нормы в области помилования, содержащиеся в Указе Президента РФ от 28 декабря 2001 г. № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» и в утвержденном этим указом Положении о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании закрепляют рекомендательный характер решений, принимаемых региональными комиссиями. Однако в действительности решения этих комиссий реализуются отнюдь не как рекомендательные. На практике ходатайства о помиловании обязательно проходят через региональные комиссии, хотя это явно ограничивает полномочия верховной власти. Поскольку Конституция Российской Федерации предоставляет каждому осужденному право ходатайствовать о помиловании именно перед Главой государства, постольку решение комиссии (о поддержке или не поддержке ходатайства) не должно ставить одних осужденных в неравное положение с другими.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, акт помилования сам по себе, как гуманная акция, ни в каких случаях не может нарушать права человека. Оно не может исключать в дальнейшем применение к помилованному закона, имеющего обратную силу - устраняющего преступность деяния - неприменение такого закона к помилованному нарушает его права. Недопустимо, чтобы в результате помилования наступали худшие последствия для конкретного лица, чем могли бы наступить, если бы он помилован не был.

Соответствующая Конституции Российской Федерации политика в области помилования может и должна определяться соблюдением общеправовых принципов при освобождении от наказания или его смягчении. Практика применения помилования показывает, что оно распространяется в основном на осужденных за деяния средней тяжести. Известны редкие случаи в отношении

тяжких деяний. Однако нормативное закрепление такой практики было бы неконституционно.

Тем более, не должно иметь место закрепление на нормативном уровне - в качестве обязательных и даже рекомендательных условий помилования - признания осужденным своей вины или возмещения причиненного преступлением ущерба. Миловать только признавших свою вину – значило бы проявлять милосердие только к тем, в чьей виновности власть уверена.

При совершенствовании нормативно-правовой регламентации института помилования необходимо сформулировать, какие условия недопустимо выдвигать при помиловании. Например, нельзя ограничивать круг субъектов, которые могут обращаться с ходатайством о помиловании. Кроме самого осужденного, и другие лица не лишены права инициировать помилование – иное сужало бы исключительное правомочие Главы государства. Именно такой подход сформулирован в практике конституционных судов многих стран. Например, согласно правовой позиции Конституционного Суда ФРГ помилование возможно без всякой просьбы и даже вопреки воле осужденного.

Исходя из абсолютного характера президентского правомочия на осуществление помилования, следует признать, что помилование может осуществляться на любой стадии привлечения к уголовной ответственности, потому что помилование не связано с основаниями привлечения к ответственности и осуждения. Особые обстоятельства, относящиеся к конкретному случаю, могут обнаружиться в любой момент и послужить основанием для помилования. Иначе оно не отвечало бы своему предназначению в качестве акта гуманности.

Помилование, осуществляемое Главой государства, может служить сигналом для правоприменителей и законодателей о том, что уголовная репрессия по отношению к определенным деяниям оценивается им как необоснованная, например, в связи с отсутствием достаточных оснований для их криминализации. Высшему должностному лицу государства через применение института помилования иногда легче показать недопустимость необоснованного расширения сферы уголовной репрессии.

Верховная власть не может никого дискриминировать в праве обратиться за помилованием и правомочна на оказание милости вне процедуры. Она может миловать вообще без каких-либо нормативных регуляций, исходящих даже от нее самой, о чем свидетельствует как отечественная история, так и история всей человеческой цивилизации.

Исходя из конституционных основ права осужденного просить о помиловании и правомочия Главы государства осуществлять помилование, Совет считает необходимым предложить следующие подходы к совершенствованию института помилования:

1. Абсолютный характер полномочия Президента Российской Федерации по осуществлению помилования (пункт «в» ст. 89 Конституции Российской Федерации) обуславливает, что реализация этого полномочия не зависит от волеизъявления осужденного и в любом случае возможна по инициативе Главы государства. Не должна исключаться возможность обращения с ходатайством о помиловании со стороны адвоката (защитника) осужденного или иного его представителя.

2. Имеет принципиальное значение, что нормативно – ни на уровне федерального закона, ни на уровне подзаконных актов – не должны устанавливаться никакие предварительные условия для подачи ходатайства и рассмотрения вопроса о помиловании, в том числе: признание осужденным своей вины, возмещение причиненного преступлением ущерба, отбытие определенного срока наказания, отсутствие судимости, определенная тяжесть деяния, а также факты предшествующего применения в отношении осужденного актов амнистии, помилования или условно-досрочного освобождения от наказания.

3. Уголовным законом не могут ограничиваться правовые способы помилования. Ходатайства о помиловании и освобождении от правовых последствий осуждения должны приниматься к рассмотрению независимо от характера и меры назначенного наказания или его отбытия. Помилование может выражаться и в освобождении от возмещения или в сокращении суммы подлежащего возмещению имущественного вреда, причиненного преступлением, если гражданским истцом по делу является Российская Федерация.

4. Следует предусмотреть, что Президент Российской Федерации изменяет указ о помиловании по ходатайству заинтересованных лиц, если Конституционным Судом Российской Федерации признана необходимость пересмотра приговора в части наказания помилованного впоследствии лица.

5. Следует также предусмотреть обязательный доклад Президенту Российской Федерации всякого дела, по которому человек осужден к пожизненному заключению, в течение года после вступления такого приговора в законную силу – для рассмотрения возможности использования полномочий Главы государства в целях индивидуализации наказания.

6. Исходя из верховенства Конституции Российской Федерации и недопустимости ограничений конституционного полномочия Президента Российской Федерации по помилованию, осуществление помилования лиц, в отношении которых ведется предварительное расследование, должно являться безусловным основанием для прекращения уголовного преследования.

7. Необходимо воссоздать Комиссию при Президенте Российской Федерации по вопросам помилования, сформировав ее из наиболее авторитетных представителей гражданского общества, выдвигаемых на паритетных началах Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека и Общественной палатой Российской Федерации.

Комиссия должна иметь полномочия по рассмотрению ходатайств о помиловании и подготовке материалов с правом доклада непосредственно Президенту Российской Федерации.

Членам Комиссии должно предоставляться право – в случае несогласия с позицией большинства членов Комиссии – изложить в представляемом Президенту Российской Федерации докладе свое особое мнение.

8. Предлагается внести в Указ Президента РФ от 28 декабря 2001 г. № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» и утвержденное им Положение о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании комиссиями по вопросам помилования на территории субъектов Российской Федерации ряд изменений, в частности:

а) исключить полномочия комиссий по вопросам помилования на территории субъектов Российской Федерации давать рекомендации о помиловании, наделив их полномочиями по предварительному рассмотрению ходатайств о помиловании с последующим докладом всех материалов в одноименной Комиссии при Президенте Российской Федерации не позднее 60 дней со дня их получения;

б) регламентировать порядок подачи и получения ходатайств о помиловании и иных материалов, относящихся к применению акта помилования, комиссиями по вопросам помилования на территории субъектов Российской Федерации, сократив, в частности, до трех месяцев срок повторной подачи ходатайства о помиловании при нарушении формальных требований к нему или при отказе Президентом Российской Федерации в его удовлетворении;

в) установить согласованный регламент взаимодействия Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам помилования с одноименными

региональными комиссиями, в том числе порядок информирования лиц, ходатайствовавших о помиловании, о результатах рассмотрения ходатайства;

г) сохранить за комиссиями по вопросам помилования на территории субъектов Российской Федерации право осуществления общественного контроля за своевременным и правильным исполнением на территории субъекта Российской Федерации указов Президента Российской Федерации по вопросам помилования, а также за условиями содержания осужденных, ходатайствующих о помиловании.

9. Исходя из изложенного, требуется внести соответствующие изменения в Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2001 г. № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации», статью 85 Уголовного кодекса и статью 27 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, хотя даже отсутствие указанных нормативных изменений не оправдывает отступление от конституционного регулирования института помилования.

Настоящие предложения утверждены Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования « 10 » июня 2015 года.

Председатель Совета

М.Федотов