

© 2017 г.

В.Ф. ЩЕПЕЛЬКОВ

Н.И. ПРЯХИНА

Е.В. СУСЛИНА

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУТА ПОМИЛОВАНИЯ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

Щепельков Владислав Федорович — доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, Россия) (E-mail: volga0@yandex.ru).

Пряхина Надежда Ивановна — кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, Россия) (E-mail: pry-nadezhda@yandex.ru).

Суслина Елена Владимировна — кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, Россия) (E-mail: evsuslina@rambler.ru).

Shchepelkov Vladislav F. — Doctor of Law, professor of the department of Criminal Law, St. Petersburg State University (St. Petersburg, Russia) (E-mail: volga0@yandex.ru).

Prjahina Nadezhda I. — PhD in Law, associate Professor of the department of Criminal Law, St. Petersburg State University (St. Petersburg, Russia) (E-mail: pry-nadezhda@yandex.ru).

Suslina Elena V. — PhD in Law, associate Professor of the department of Criminal Law, St. Petersburg State University (St. Petersburg, Russia) (E-mail: evsuslina@rambler.ru).

Аннотация: в статье дается анализ предложений по совершенствованию института помилования в Российской Федерации, которые были внесены для обсуждения Советом по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте Российской Федерации. При работе был использован опыт подготовки научно-консультативного заключения по запросу Администрации Президента РФ, положения которого докладывались на заседании рабочей группы по вопросам совершенствования института помилования 17 марта 2016 г.

Авторы поддерживают и уточняют предложение Совета о расширении круга лиц, имеющих право обращаться с ходатайством о помиловании, приходят к выводу о нецелесообразности реализации ряда внесенных Советом предложений: о снятии ограничений на подачу ходатайства о помиловании и на способы помилования; об освобождении осужденного в порядке помилования от возмещения вреда, причиненного преступлением. Не находит поддержки предложение Совета о воссоздании Комиссии по помилованию при Президенте РФ.

Abstract: the article contains the review of the suggestions for improving Pardon Institution in Russian Federation, which are made by the Presidential Council for Civil Society and Human Rights. This paper is based on the research advisory conclusion by the request of the Presidential Administration of Russia. The abstract of this conclusion was reported during the work-group session for the improving Pardon Institution on the 17th of March, 2016.

The authors stand for and detail the Council's suggestion on widening the list of persons who may request for pardon. It concludes that some Council's suggestions are not reasonable to be implemented. They are the following: to unlimit the request for pardon and the ways of pardon; to release a convicted person from compensation of harm caused by a crime. The Council's suggestion on reconstitution of the Presidential Pardon Committee does not meet with support.

Ключевые слова: помилование; освобождение от наказания; освобождение от уголовной ответственности; освобождение от возмещения вреда, причиненного преступлением; смягчение наказания.

Key words: pardon; exemption from liability; exemption from punishment; release from compensation of harm caused by a crime; mitigation of punishment.

4 июня 2015 г. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее — Совет) во исполнение п/п “б” п. 7 перечня поручений Президента РФ № Пр-2783 от 2 декабря 2014 г. провел заседание на тему “Перспективы совершенствования института помилования”, на котором были заслушаны выступления представителей органов государственной власти, адвокатского и правозащитного сообщества, экспертов в области криминологии, конституционного, уголовного

и уголовно-исполнительного права. Советом путем заочного голосования были утверждены 10 июня 2015 г. Предложения по совершенствованию института помилования (далее — Предложения)¹. В Предложениях обосновывается необходимость реформирования института помилования

¹ Опубликованы на сайте Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека // <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/2487/>

в Российской Федерации, а также вносятся конкретные предложения по изменению законодательства. Они стали предметом обсуждения и экспертных заключений, в том числе в учебных и научных учреждениях. Преподавателями кафедры уголовного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета в рамках процесса обсуждения этих Предложений и подготовлена настоящая статья.

При работе над статьей авторы использовали опыт подготовки научно-консультативного заключения по запросу Администрации Президента РФ, положения которого докладывались на заседании рабочей группы по вопросам совершенствования института помилования 17 марта 2016 г.

1. Нужна ли реформа института помилования?

Говоря о значении института помилования, Совет отмечает, что оно кроме 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.

Задачи института помилования Совет определил как: 1) исправление применительно к конкретному случаю несовершенства действующего уголовного закона, который может быть, например, излишне репрессивным или содержащим правовую неопределенность, порождающую несправедливые правоприменительные решения; 2) устранение в конкретном случае последствий судебной ошибки; 3) подтверждение необходимости экономии уголовной репрессии.

Отправной точкой для вывода о нужности реформирования института помилования в Российской Федерации, содержащегося в Предложениях, стали статистические данные. Согласно документу “Современное состояние института помилования характеризуется, к сожалению, полномасштабной деградацией. Статистика более чем выразительна: если за 1999 г. было помиловано более 7800 осужденных, то в 2014 г. эта цифра упала до 4 человек. Такое положение не может быть безразличным для общества”.

Институту помилования в последние 16 лет (после 2000 г.) в отечественной юридической науке уделяется значительное внимание. Был подготовлен ряд монографий² и диссертационных исследований. В основном в диссертациях помилование исследуется как институт уголовного, уголовно-исполнительного права и как объект криминологического исследования³. В то же время есть диссертации, в которых помилование рассматривается как институт конституционного права⁴. В перечисленных трудах отражены дискуссии по наиболее спорным вопросам теории и практики применения института помилования.

Не вступая с Советом в полемику относительно определения целей и задач института помилования (это известный теоретический спор⁵), следует признать спорным вывод о том, что статистика свидетельствует о “деградации института помилования”. Уменьшение числа помилованных скорее свидетельствует об обратном.

Помилование стало не массовым, каким оно было до 2000 г. (по несколько тысяч помилованных в год), а если можно так выразиться, точечным, что изначально и предполагалось. Оно осуществляется персонально, его логическая природа — это исключение из общего правила⁶.

²См.: *Саженьков Ю.В., Селиверстов В.И.* Правовые проблемы помилования в России. М., 2008; *Гришко А.Я.* Амнистия. Помилование. М., 2014.

³См., например: *Козлов А.Ф.* Помилование: правовой и криминологический анализ. Дисс. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2004; *Саженьков Ю.В.* Правовое регулирование помилования в российском законодательстве: уголовно-правовые и уголовно-исполнительные проблемы. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005; *Ханмагомедов С.З.* Помилование: уголовно-правовой и криминологический аспекты. По материалам Республики Дагестан. Дисс. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2006; *Осмоловская Н.В.* Амнистия и помилование как средства корректирования карательной политики государства. Дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006; *Левашова О.В.* Амнистия и помилование как поощрительные нормы уголовного права России. Дисс. ... канд. юрид. наук. Елец, 2007; *Кавелина О.Г.* Институт помилования: криминологические и уголовно-правовые аспекты. Дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2009; *Никитин Д.А.* Помилование: криминологический и уголовно-исполнительный анализ. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010; *Попов А.В.* Помилование в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2010.

⁴См., например: *Лукасов И.А.* Институт помилования в Российской Федерации: конституционно-правовые начала. Дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008; *Рыбьяков А.С.* Конституционно-правовое регулирование помилования. Дисс. ... канд. юрид. наук. Сургут, 2009.

⁵Об этом см., например: *Саженьков Ю.В., Селиверстов В.И.* Правовые проблемы помилования в России. М., 2008.

⁶Именно такова доминирующая позиция в доктрине уголовного права. См., например: *Осмоловская Н.В.* Указ соч. С. 7, 8; *Попов А.В.* Помилование в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2010. С. 11.

Ведь уголовный закон предусматривает обстоятельства, исключаящие преступность деяния, принцип экономии репрессии при назначении наказания, индивидуализацию назначения наказания, смягчающие наказание обстоятельства, специальные правила назначения наказания, допускающие смягчение наказания, возможность назначения условного осуждения, основания освобождения от уголовной ответственности, освобождения от наказания и смягчения наказания, снятие судимости. Установлена индивидуализация и при назначении вида исправительных учреждений осужденным к лишению свободы. Особые возможности по смягчению уголовно-правовых последствий совершения преступления уголовный закон допускает в отношении несовершеннолетних. Принципом индивидуализации пронизаны и предписания УИК РФ. Перечисленные нормы реализуются судом при квалификации преступления, принятии решения об освобождении от уголовной ответственности и от наказания, назначении и исполнении наказания. Решение о помиловании связано с исключительными обстоятельствами, которые не предусмотрены уголовным законом, когда исчерпаны возможности смягчения участи осужденного на основе норм уголовного и уголовно-исполнительного права. Эти случаи по определению не должны быть частыми.

Если же количество актов помилования увеличивается, как было до 2000 г., это значит, что есть типичные случаи, когда Президент РФ считает необоснованно жесткими формулу закона или сложившуюся практику его применения. И, следовательно, надо менять закон или корректировать правоприменение, а не заменять законотворчество и правосудие решениями о помиловании. Если Президент РФ считает уголовный закон или практику его применения слишком жесткими, то ему следует выходить с законодательной инициативой в Федеральное Собрание РФ о смягчении соответствующих норм или их корректировке с целью изменить практику применения закона.

Массовое применение помилования объяснимо и оправдано только как временная мера, до тех пор пока не будут скорректированы законодательство и судебная практика. В противном случае это будет противоречить парадигме включения в законодательство Российской Федерации института помилования. Либерализация

уголовного закона, прошедшая в 2003 г.⁷, сняла с повестки дня многие “за” применения помилования в массовом порядке⁸. Еще одна волна либерализации уголовного законодательства имела место в 2011 г.⁹

Складывающаяся в России практика сокращения количества помилованных главой государства осужденных характерна и для многих других стран. Так, Ф. Рузвельт помиловал 204 осужденных только за 1933 г., Дж. Буш удовлетворил 200 ходатайств о помиловании за все восемь лет своего президентства, Б. Обама за четыре года первого президентского срока принял положительное решение всего по 22 ходатайствам¹⁰, причем первое решение было принято им спустя два года после вступления в должность, хотя за этот период было подано почти 5000 ходатайств¹¹.

В Финляндии же, например, помилование применяется весьма редко: в период с 2008 по 2010 г. Президент удовлетворил только 17 ходатайств, при этом цифра ежегодно подаваемых ходатайств варьируется в пределах от 100 до 160¹².

Изложенное позволяет сделать вывод, что уменьшение числа помилованных со значений, когда можно было говорить о массовом, а не о персональном применении помилования, в основном соответствует его назначению. Массовое применение помилования без законодательной инициативы об изменении закона фактически приводит к его подмене решениями Президента РФ.

В связи с этим вряд ли обоснованным видится аргумент о необходимости реформирования института помилования на том основании, что у нас помилование носит ограниченный характер.

⁷ Речь идет о Федеральном законе “О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации” от 8 декабря 2003 г., которым были внесены изменения во многие статьи УК РФ (см.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4848).

⁸ Об этом см.: Саженов Ю.В., Селиверстов В.И. Указ соч.

⁹ См.: Федеральный закон “О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 7 декабря 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 50. Ст. 7362.

¹⁰ Rosenzweig P. Reflections on the Atrophying Pardon Power // Journal of Criminal Law & Criminology. 2012. Vol. 102. P. 603.

¹¹ Love M.C. The Twilight of the Pardon Power // Journal of Criminal Law & Criminology. 2010. Vol. 100. P. 1170.

¹² Helsingin Sanomat, Niinistö Willing to Abolish Presidential Pardon for Criminals (Feb. 20, 2011) // <http://www.hs.fi/english/article/Niinist%C3%B6+willing+to+abolish+presidential+pardon+for+criminals/1135270069867> (Дата обращения: 15.04.2016 г.).

Но в то же время резонно поставить вопрос о том, что слишком малое число помилованных может свидетельствовать о несовершенстве самой процедуры помилования. Россия — страна большая. И пять человек помилованных в год, притом что число осужденных исчисляется сотнями тысяч, наводит на размышления о “немилостивом” государстве¹³.

Может быть, нормативно-правовая основа помилования имеет несовершенства, в результате которых осужденные, заслуживающие быть помилованными, остаются “за бортом” президентских указов? Ответ на этот вопрос требует тщательного изучения самой процедуры помилования и причин, по которым подавляющему числу осужденных отказывают в помиловании. Положительный ответ на поставленный вопрос даст основания для вывода о необходимости совершенствования конструкции института помилования.

Реализация Предложений Совета возможна, если будет установлено, что соответствующие изменения нормативно-правовой базы позволят устранить ее несовершенство. Что же касается конкретных Предложений, то об этом речь пойдет ниже.

2. Кто должен иметь право подавать ходатайство о помиловании осужденного?

В настоящее время такое право закреплено только за *осужденным*. Из этого исходят авторы большинства учебников по уголовному праву¹⁴.

Совет предлагает предоставить это право и *адвокату (защитнику)* осужденного или иному его представителю. Кроме того, предлагается предусмотреть помилование по инициативе *главы государства* вне зависимости от воли осужденного.

Подобное предложение высказывалось и ранее. Оно, имея противников¹⁵, в то же время находит

поддержку у многих исследователей¹⁶. Так, в ст. 9 проекта закона “О помиловании”¹⁷ устанавливается, что ходатайство о помиловании может направлять осужденный, лицо, отбывшее наказание, их законные представители (представители), близкие родственники, учреждения и органы, исполняющие наказание, трудовые коллективы, общественные объединения, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации. При этом, правда, делается оговорка, что при обращении с ходатайством неосужденного требуется получить письменное согласие лица, представляемого к помилованию. В проекте предусматривается также право Президента РФ помиловать осужденного или лицо, отбывшее наказание, которые не направляли ходатайства о помиловании.

В уголовно-исполнительном законе одно время содержалась норма, позволявшая инициировать помилование администрацией исправительного учреждения, и при этом не требовалось согласия осужденного. Так, до вступления в силу Федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации и статью 22 Закона Российской Федерации “Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы”» от 5 апреля 2010 г.¹⁸ в ч. 5 ст. 113 УИК РФ было предусмотрено право возбуждения ходатайства о помиловании в отношении положительно характеризующихся осужденных, отбывающих лишение свободы.

Несмотря на то что в действующем законодательстве право просить о помиловании непосредственно закреплено за осужденным, не исключается возможность обращения к Президенту РФ по вопросам помилования в общем порядке (ст. 33 Конституции РФ), и нет запрета помилования без ходатайства осужденного. Более того, в ст. 184 УИК РФ (Общие положения исполнения наказания в виде смертной казни), которая по известным причинам не применяется на территории Российской Федерации, предусмотрена возможность помилования по инициативе Президента РФ.

¹³ В связи с неустойчивой статистикой количества помилованных высказывается мысль о том, что в России в современный период еще не устоялась какая-либо определенная практика в вопросе помилования и не выработаны соответствующие стандарты (см.: Семендяева С. В. Становление и развитие института помилования в России // Credo new. 2011. № 2 // <http://credonew.ru/content/view/1028/65/> (Дата обращения: 26.04.2016 г.).

¹⁴ См.: Уголовное право России. Общая часть. Учеб. / Под ред. И.Э. Звечаровского. М., 2010. С. 556; Уголовное право России. Общая часть. Учеб. для акад. бакалавриата / Под ред. О.С. Капинус. М., 2015. С. 464; Уголовное право России. Общая часть. Учеб. / Под ред. Н.М. Кропачева, Б.В. Волженкина, В.В. Орехова. СПб., 2006. С. 942; и др.

¹⁵ См., например: Миненок М.Г. Институт помилования: теоретические, нормативные и практические аспекты // Вестник Калининградского ф-ла СПбУ МВД России. 2008. № 2—1. С. 35, 36.

¹⁶ См., например: Козлов А.Ф. Указ. соч. С. 8; Скуратов Ю.И., Чурилов С.Н., Грудинин Н.С. Государственная политика в сфере амнистии и помилования в Российской Федерации: тенденции и противоречия // Криминологический журнал Байкальского гос. ун-та экономики и права. Т. 9. 2015. № 1. С. 25; Попов А.В. Указ. соч. С. 12.

¹⁷ См.: Проект федерального закона “О помиловании” // Закон. 2002. № 4. С. 127—135.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 15. Ст. 1742.

Сказанное позволяет заключить, что при необходимости Президент РФ может помиловать осужденного по обращению третьих лиц или по своей инициативе — законодательство этому не препятствует. Следует отметить, что таким предоставленным ему полномочием Президент РФ воспользовался, например, 25 мая 2016 г. и издал Указ № 249 о помиловании Надежды Савченко¹⁹, которым она освобождена от дальнейшего отбывания наказания. Ходатайства о помиловании со стороны осужденной не поступало, с просьбой о ее помиловании к Президенту РФ обратились родственники потерпевших (убитых). Таким образом, стандартная процедура помилования в данном случае соблюдена не была, что, как уже было отмечено, не противоречит букве закона. Это — формальная сторона вопроса.

Что же касается содержания, то следует признать обоснованным предложение о закреплении права ходатайствовать о помиловании помимо осужденного и за другими лицами, причем перечень этих лиц может быть и шире, нежели указанный в Предложениях. За основу может быть взят перечень, содержащийся в законопроекте. Это могут быть родственники осужденного, учреждения и органы, исполняющие наказание, трудовые коллективы, общественные объединения, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъектах Российской Федерации. Кроме того, следует предусмотреть возможность помилования по инициативе Президента РФ.

На наш взгляд, нецелесообразно ограничивать помилование по ходатайству третьих лиц письменным согласием осужденного. Вряд ли следует законодательно закреплять право осужденного «на нахождение в тюрьме».

Главный аргумент в пользу данных предложений, перевешивающий соответствующие издержки такого решения, — они дают возможность применения помилования к лицам, которые его заслуживают, но при этом сами не обращаются с ходатайством. Не секрет, что иногда осужденные не подают ходатайства о помиловании, поскольку обоснованно считают, что с ними поступили несправедливо и незаконно, а подачу ходатайства расценивают как согласие с вынесенным решением. Помилование в такой ситуации является практически единственным способом хоть в какой-то мере сгладить издержки правоприменения. И отказываться поправить сложившееся положение только на том основании, что

нет ходатайства осужденного или он не дал своего согласия на помилование, — значит, еще больше усугублять ситуацию.

3. Об ограничениях помилования

Об ограничении права на подачу ходатайства о помиловании

В Предложениях (п. 2) указывается: «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».

Действительно, ряд исследователей увязывают возможность помилования, например, с признанием осужденным своей вины²⁰ или с необходимостью учета позиции потерпевшего от преступления²¹. Некоторые авторы предлагают ввести такие ограничения²², в том числе руководствуясь опытом ряда зарубежных стран. Так, Конституция Финляндии ограничивает возможность помилования в зависимости от степени тяжести совершенного преступления и вида назначенного наказания (только в отношении приговоров, по которым назначено наказание в виде штрафа, лишения свободы и конфискации)²³. В ряде стран помилование в отношении определенного круга лиц также невозможно полностью или без соблюдения дополнительных процедур, в частности не подлежат помилованию Президент и члены Правительства, признанные судом виновными в совершении преступления (Испания)²⁴; долж-

²⁰ См., например: Кавелина О.Г. Указ. соч. С. 8; Миненок М.Г. Указ. соч. С. 36.

²¹ См., например: Исхакова А.А. К вопросу о совершенствовании норм российского законодательства в области помилования // Вестник ВЭГУ. 2010. № 5. С. 44, 45.

²² См.: Ханмагомедов С.З. Указ. соч. С. 8.

²³ См.: The Constitution of Finland, 11 June 1999 (731/1999, amendments up to 1112 / 2011 included). Art. 105 // <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (Дата обращения: 15.04.2016 г.).

²⁴ См.: The Spanish Constitution, passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senate held on October 31, 1978. Art. 102 // <http://www.tribunalconstitucional.es/Lists/constPDF/ConstitucionINGLES.pdf> (Дата обращения: 15.04.2016 г.).

¹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2016. № 22. Ст. 3202.

ностные лица, осужденные Верховным Судом (министры и члены региональных исполнительных органов), не могут быть помилованы без ходатайства Палаты представителей Парламента (Бельгия)²⁵.

Однако ни Положение о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации, ни любой другой законодательный или подзаконный нормативный акт в Российской Федерации не содержат норм, ограничивающих право осужденного на подачу ходатайства и рассмотрение вопроса о помиловании. Но даже если бы такое положение существовало, оно вошло бы в противоречие с Конституцией РФ, имеющей высшую юридическую силу. Конституция РФ провозглашает право каждого осужденного обратиться с просьбой о помиловании и не ставит это в зависимость от совершения каких-либо дополнительных действий, как, например, признание вины или возмещение ущерба. Правоприменительная практика показывает, что Президент РФ не связан и процедурой осуществления помилования, которая устанавливается его же Указом. В качестве примера следует привести Указ Президента РФ о помиловании А. Е.Ю., А. З.А. и других осужденных женщин от 8 марта 2003 г.²⁶, по которому помилование произошло, минуя региональные комиссии.

В связи с изложенным рассматриваемое предложение Совета вряд ли следует признать актуальным.

Об ограничении способов помилования

В Предложениях (п. 3) предусмотрено: “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”.

Данное предложение, как и предыдущее, не является актуальным, поскольку уголовный закон не ограничивает способы помилования, не ставит решение этого вопроса в зависимость от вида и срока назначенного наказания или от его отбытия. Единственное ограничение содержится в Уголовном кодексе РФ в ч. 3 ст. 59, которая гласит, что смертная казнь в порядке помилования может быть заменена пожизненным лишением

свободы или лишением свободы на срок 25 лет. Поскольку смертная казнь в Российской Федерации в настоящее время не применяется, и нет осужденных к смертной казни, то и ограничение это не имеет практического применения.

Следует заметить, что в практике помилования одни способы превалируют над другими. Среди конкретных форм проявления помилования наибольшее распространение имеют сокращение срока отбывания наказания в виде лишения свободы и освобождение от дальнейшего отбывания наказания в виде лишения свободы²⁷. Обусловлено это прежде всего объективными причинами (чаще с ходатайством о помиловании обращаются осужденные к лишению свободы, просят смягчить наказание и т.д.), но никак не связано с тем, чтобы искусственно ограничивать способы помилования.

Может ли помилование выражаться в освобождении от возмещения вреда, причиненного преступлением?

Согласно Предложениям (п. 3): “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”.

Это предложение является новым для российской доктрины и раньше, строго говоря, не было предметом научного обсуждения. Доминирующая позиция в доктрине такова, что помилование не должно распространяться на гражданско-правовые и трудовые отношения²⁸. В связи с этим распространение помилования и на случаи возмещения вреда, требование о компенсации которого удовлетворяется посредством гражданского иска, как конкретное предложение по совершенствованию законодательства не рассматривалось и обстоятельно не обсуждалось.

Однако Совет предлагает распространить помилование на возмещение вреда не в любом случае, а только когда истцом по делу является

²⁷ См. об этом: *Гукасов И.А.* Указ. соч.

²⁸ Так, И.А. Гукасов отмечает: “Акт помилования... не должен освобождать от возмещения вреда частным лицам, причиненного преступлением. Помилование — это институт конституционного и уголовного права, который не распространяется на гражданско-правовые и трудовые отношения. Освобождая виновных лиц от уголовного наказания вследствие помилования, Президент РФ не отказывает в гражданско-правовом иске, а лишь не рассматривает его, такое решение не препятствует заинтересованным лицам предъявить иск к виновному лицу в порядке гражданского судопроизводства” (см.: *Гукасов И.А.* Указ соч.).

²⁵ См.: *Pardons: European State Practices. Legal Memorandum. March, 2014* // <http://www.mreza-mira.net/wp-content/uploads/Pardons-Memo-March-20141.pdf> (Дата обращения: 15.04.2016 г.).

²⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 10. Ст. 900.

Российская Федерация. В связи с этим почему бы не согласиться с прощением долга путем помилования?

Это предложение должно отвечать требованиям системы права. А вот с этим как раз и проблема.

Во-первых, если будет принято решение о возможности путем помилования простить долг, образовавшийся в результате совершения преступления, то должна быть предусмотрена и возможность прощения долгов, которые образовались в результате административных и гражданско-правовых деликтов²⁹. Иначе будет нарушен принцип справедливости.

Во-вторых, если принять это предложение, то лица, совершившие преступления и причинившие ущерб государству, получают право обратиться за освобождением от возмещения вреда в порядке помилования, а лица, которые совершили преступление и причинили ущерб иным субъектам, такого права не получают. Например, если в результате нарушения правил дорожного движения совершено преступление, предусмотренное ст. 264 УК РФ, и был поврежден автомобиль, принадлежащий государственному органу, то виновное лицо получит право обратиться с ходатайством об освобождении от возмещения вреда в порядке помилования. А если это был автомобиль коммерческой организации или принадлежал физическому лицу, то такого права у виновника дорожного происшествия уже не возникнет. Здесь налицо нарушение принципа справедливости.

Следует заметить, что в зарубежных странах такое «прощение долга» в результате помилования не распространено. Более того, в мировой практике существуют примеры установления прямого запрета на распространение положений о помиловании на уплату налогов, средств на содержание и выплаты банковских ссуд³⁰.

В связи с изложенным следует заключить, что данное предложение не учитывает требований системы права, потому не может быть принято.

Обоснованно ли в процедуру рассмотрения ходатайств о помиловании включена дача региональной комиссией рекомендации о помиловании?

²⁹ Справедливости ради надо отметить, что уже появились предложения о распространении помилования и на лиц, совершивших административные и иные правонарушения (см.: Рыбьяков А. С. Указ. соч. С. 15).

³⁰ См.: Office of the President of the Republic of Finland, Duties: Pardons (last accessed Jan. 20, 2014) // <http://www.tpk.fi/public/default.aspx?nodeid=44821&contentlan=2&culture=en-US#Pardons> (Дата обращения: 15.04.2016 г.).

Говоря об ограничениях на помилование, Совет указывает, что рекомендательные решения региональных комиссий, образованных в соответствии с Указом Президента РФ «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» от 28 декабря 2001 г.³¹, в действительности реализуются отнюдь не как рекомендательные. Совет утверждает: «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».

В теории наличествует утверждение о том, что «наделение региональных комиссий функциями предварительного рассмотрения материалов, вынесения рекомендаций о целесообразности помилования противоречит исключительности самого института помилования, поскольку ставит под сомнение волеизъявление Президента России и его самостоятельную способность к милости»³². Высказывались и другие предложения об изменении процедуры рассмотрения ходатайств о помиловании.

Аргументация Совета о недопустимости дачи рекомендаций комиссиями сводится к двум моментам: 1) прохождение ходатайств через комиссии ставит осужденных в неравное положение; 2) полномочие региональных комиссий рекомендовать помилование нарушает право осужденных ходатайствовать о помиловании непосредственно перед главой государства.

Первый аргумент не выдерживает критики по причине того, что без экспертной рекомендации, без предварительной оценки материалов комиссией экспертов практически невозможно организовать работу с ходатайствами о помиловании, иррационально требовать от Президента РФ работы с каждым ходатайством. В связи с этим прохождение ходатайств через комиссию (региональную или, как это предлагает Совет, региональную и центральную) — объективное требование, по-другому быть не может.

Деятельность региональных комиссий регламентирована Указом Президента РФ. Все

³¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 53 (Ч. II). Ст. 5149.

³² Никитин Д. А. Указ. соч. С. 12.

ходатайства изначально попадают в эти комиссии, и здесь никакого нарушения принципа равенства осужденных нет.

Следует подчеркнуть, что существование специальных органов или должностных лиц, которые проводят предварительное исследование ходатайств о помиловании на местах, является весьма распространенной практикой в зарубежных странах. В частности, в США, где полномочия осуществлять помилование предоставлены не только Президенту, но и губернаторам штатов, в 22 штатах (Алабама, Аризона, Мичиган, Огайо, Техас и др.) действуют комиссии по помилованию, в четырех штатах существует должность атторнея по помилованию, в Западной Вирджинии, где такой должности не предусмотрено, губернаторы в свое время фактически возлагали полномочия по рассмотрению ходатайств о помиловании на одного из должностных лиц. Еще в восьми штатах (Миннесота, Небраска, Невада, Юта и т.д.) действуют комиссии по помилованию, в которые входит губернатор штата. И лишь в шести штатах губернатор принимает решение о помиловании самостоятельно, без предварительной оценки поданных материалов и какого-либо согласования (Колорадо, Орегон и др.)³³.

Второй аргумент также видится несостоятельным. Действительно, в практике еще не было случаев, когда региональная комиссия не стала рекомендовать Президенту РФ помиловать осужденного, а он вопреки этой позиции издал Указ о помиловании.

В то же время в большинстве случаев, когда комиссии рекомендуют помиловать осужденного, Президент РФ с такой рекомендацией не соглашается и не издает Указа о помиловании. Красноречивую статистику по Краснодарскому краю приводят на данный счет Л.А. Прохоров и М.Л. Прохорова³⁴. Некоторые члены региональных комиссий даже высказывали по этому поводу недовольство, считая, что их мнение никого не интересует и что работа комиссий не имеет практического смысла.

Сложившееся положение вещей объясняется скорее политическими соображениями, нежели признанием рекомендации комиссии

обязательным условием помилования³⁵. Известны случаи (и об этом уже упоминалось), когда Президент РФ издавал Указ о помиловании, не соблюдая установленной им процедуры.

4. Надо ли воссоздавать Комиссию по помилованию при Президенте РФ?

Ключевым в этом вопросе является предложение Совета об изменении процедуры рассмотрения ходатайств о помиловании.

Совет предлагает: “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”.

Комиссия предлагает «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

³³ См.: *Weihofen H.* Legislative Pardons // *California Law Review*. 1939. Vol. 27. № 4. P. 372.

³⁴ См.: *Прохоров Л.А., Прохорова М.Л.* Реализация института помилования: итоги анализа девятилетнего регионального опыта // *Юридический вестник Кубанского гос. ун-та*. 2011. № 1. С. 4.

³⁵ И.А. Гукасов справедливо замечает, что “помилование носит избирательный характер, основывается на определенных предпочтениях главы государства, которые он предоставляет, руководствуясь назначением своей функции по защите прав и свобод человека и гражданина, собственным государственным чувством сострадания. Можно утверждать об определенной политике Президента России в вопросах помилования, которая не подменяет, а корректирует общую уголовную политику государства” (см.: *Гукасов И.А.* Указ. соч.).

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».

Аналогичное предложение о создании центральной комиссии по вопросам помилования при Президенте РФ уже высказывалось в доктрине³⁶, имеются и иные предложения по реформированию процедуры рассмотрения ходатайств осужденных о помиловании (исключить из действующей процедуры рассмотрения ходатайств о помиловании такую инстанцию, как глава администрации субъекта Российской Федерации, предоставив полномочие региональной комиссии непосредственно предоставлять свое заключение Президенту РФ³⁷).

К сожалению, Совет не привел аргументов за предлагаемую им систему работы с ходатайствами осужденных.

Не вдаваясь в детали предложения Совета, остановимся на главном его моменте — воссоздании Комиссии при Президенте РФ. У него есть

достоинства и недостатки по сравнению со сложившейся системой.

Достоинства предложения:

1) единообразный подход к рекомендации о помиловании осужденных;

2) прямой доступ председателя Комиссии к Президенту РФ;

3) учет позиции членов Комиссии, которые высказали несогласие с рекомендацией Комиссии.

Недостатки:

1) принятие решения только на основании материалов дела без общения с самим осужденным;

2) громоздкость процедуры (сначала работа региональной комиссии, затем работа центральной комиссии);

3) наделение региональных комиссий вместо экспертных техническими функциями, которые могут выполняться администраторами;

4) существование региональных комиссий позволяет привлечь больше авторитетных представителей гражданского общества;

5) региональные комиссии при даче рекомендации о помиловании имеют право учитывать так называемый региональный фактор.

Если исходить из основного критерия оптимальности экспертной оценки по даче рекомендации о помиловании (учет как можно большего объема фактической информации), то следует признать, что действующая система выглядит предпочтительнее. При прочих равных условиях региональная комиссия может общаться с самим осужденным. Благодаря этому решение рекомендовать помилование становится более объективным³⁸.

По результатам опроса, проведенного Л.А. Прохоровым и М.Л. Прохоровой, 84% респондентов, которыми выступали депутаты и члены Комиссии по помилованию, поддержали существующую многоступенчатую процедуру рассмотрения ходатайств осужденных о помиловании³⁹.

В связи с изложенным представляется нецелесообразным воссоздание комиссии при Президенте РФ на условиях, предложенных Советом.

³⁶ См.: Саженов Ю.В. Правовое регулирование помилования в российском законодательстве: уголовно-правовые и уголовно-исполнительные проблемы. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 11.

³⁷ См.: Лукасов И.А. Указ. соч. С. 11.

³⁸ Об этом пишет председатель Комиссии по вопросам помилования при губернаторе Пензенской области Г.Б. Романовский (см.: Романовский Г.Б. Право на помилование // Гражданин и право. 2014. № 3. С. 11).

³⁹ См.: Прохоров Л.А., Прохорова М.Л. Указ. соч. С. 7.