

М. Г. Миненок

**КОМИССИИ ПО ПОМИЛОВАНИЮ
КАК ВАЖНЕЙШИЕ ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

Рассматриваются вопросы повышения эффективности деятельности комиссий по вопросам помилования на территории субъектов Российской Федерации; сформулированы предложения по совершенствованию уголовного и уголовно-исполнительного законодательства; обоснована необходимость восстановления некоторых институтов гражданского общества, успешно функционировавших еще в советское время.

This article considers the issues of improving the efficacy of pardon committees in the constituent entities of the Russian Federation. The author puts forward proposals concerning the improvement of the criminal and penal legislations and emphasises the need for the restoration of certain institutions of the civil society that successfully functioned as early as the Soviet period.

Ключевые слова: помилование, наказание, эффективность, актуальность, институт, закон, преступность.

Key words: pardon, penalty, efficacy, topicality, institution, law, crime.

Нынешний этап развития института помилования связан с указом Президента РФ от 28 декабря 2001 г., в соответствии с которым созданы комиссии по помилованию в каждом субъекте Российской Федерации. Этим же указом была упразднена Комиссия по помилованию при Президенте РФ, которую возглавлял известный писатель, правозащитник и гуманист А.И. Приставкин.

Работа Комиссии характеризовалась устойчивой тенденцией необоснованного роста числа помилованных. Так, в 1992 г. было помиловано 2726 осужденных, отбывавших наказание в виде лишения свободы, в 1995-м — 4988, в 1999-м — 11627, в 2000 г. — 12836 осужденных [1].

За 10 лет Комиссия помиловала 69856 человек, из которых 12856 смертный приговор был заменен пожизненным лишением свободы, а 57000 смягчено наказание [2]. Ежегодно рассматривалось по 25—30 тыс. ходатайств лиц, осужденных за тяжкие преступления.

Генеральный прокурор Ю.Я. Чайка, бывший в то время министром юстиции, отмечал, что «рассмотрение жалоб о помиловании было практически поставлено на поток». Сам председатель Комиссии по помилованию при Президенте РФ А. И. Приставкин признавал, что ему приходилось рассматривать подряд 300—400 дел, не видя за каждым самого человека [3].

Иная ситуация сложилась в ныне действующих комиссиях по помилованию. Например, в Комиссии по помилованию на территории Калининградской области заседания проходят демократично, гласно, с приглашением представителей прессы, телевидения, большинство заседаний выездные. Конечно, выездные заседания требуют определенной организационной подготовки, но они дают возможность непосредственного общения с осужденными, с работниками исправительного учреждения и тем самым позволяют сформировать достаточно полное представление о лице, подавшем ходатайство, на основе чего и выносится решение по существу. Время заседания не ограничивается, каждое ходатайство досконально изучается членами Комиссии и обсуждается столько времени, сколько необходимо для вынесения объективного, справедливого и гуманного решения.

За все время работы комиссий по помилованию с 2002 г., по официальным данным, в России Президентом было помиловано 686 человек, причем динамика помилований по стране свидетельствует о неуклонном снижении числа помилованных Президентом РФ: 2002 г. — 182 человека, 2003-й — 283, 2004-й — 72, 2005-й — 42, 2006-й — 9, 2007-й — ни одного человека, 2008-й — 2, 2009-й — 48, 2010 г. (на июнь) — 48 человек.

Объяснить такую динамику сложно, однако однозначно можно утверждать, что объективных предпосылок к тенденции, по сути, свертывания института помилования нет и не было. Хотя за

последние годы и обозначилась определенная динамика роста числа помилований, но этот рост должен быть большим.

Милость, милосердие, прощение, которые несет в себе помилование, — то, в чем сейчас очень нуждается наше общество. Институт помилования надо развивать еще и потому, что он — одна из немногих структур, которая обладает мощным иммунитетом от коррупции. Время показало, что совершенно неоправданной была попытка в 2003 г. наделить ряд структур правом представления к помилованию, минуя Комиссию по помилованию.

Появление дополнительных структур с правом рекомендации о помиловании, причем в упрощенной, но отнюдь не демократичной форме, безусловно, привело бы к тому, что подавляющая часть помилованных, как и общее число рассмотренных ходатайств, пришлось бы на эти структуры. Вследствие этого объем деятельности комиссий мог резко уменьшиться, стать ничтожно малым, а в результате появился бы искусственно созданный повод для ликвидации нынешнего хорошо зарекомендовавшего себя института помилования. Этот институт, построенный на общечеловеческих гуманных ценностях и принципах, не выдержит конкуренции с бюрократическим аппаратом.

Помилование по коллективным спискам, составленным по упрощенной технологии и (как предлагалось) закрытым для средств массовой информации и общественности, входит в противоречие с принципами открытости и гласности правосудия. Получается, что наказывают открыто и гласно, а милуют почему-то тайно. Возникает опасность вовлечения помилования в обычные рыночные отношения, деятельность определенных структур по помилованию в этом случае может стать бизнесом, а само милосердие, помилование будет платным, что противостоит естественности.

Увеличение числа субъектов с правом рекомендации о помиловании, безусловно, многократно увеличит число незаслуженно помилованных вследствие субъективного и заинтересованного их отбора. Отсюда совершенно очевидно и другое — на основе упрощенной и неэффективной процедуры помилования значительно возрастет и рецидив, увеличится число жертв (убитых, искалеченных, изнасилованных и т.д.). Результатом этого могло бы стать искаженное общественное мнение и неприязнь в общественном сознании к самой идее помилования. Следует с удовлетворением отметить, что подобные попытки больше не повторились.

Эффективность применения помилования исключительно высока. Практически нет случаев преступного рецидива среди помилованных, поскольку каждое ходатайство о помиловании тщательно изучается комиссией по помилованию, ее заключение внимательно изучается губернатором и только после этого отправляется Президенту страны.

Все это говорит о том, что динамика помилования должна отражать другую устойчивую тенденцию — роста числа помилованных, подкрепляемого обоснованно объективными данными.

Прежде всего, этой тенденции должно помочь само законодательство. Имеется в виду следующее. В настоящее время в соответствии со ст. 85 УК РФ актом помилования лицо, осужденное за преступление, может быть освобождено от дальнейшего отбывания наказания либо назначенное ему наказание может быть сокращено или заменено более мягким видом наказания.

Практика работы комиссий по помилованию показывает, что при удовлетворении ходатайства о помиловании обычно либо лицо освобождается от дальнейшего отбывания наказания, либо срок назначенного ему наказания сокращается. Как правило, это относится к наказанию в виде лишения свободы. Что касается других, более мягких видов наказания, которыми можно было бы заменить лишение свободы в порядке помилования, то они практически не применяются, и при современном состоянии законодательства их применение чрезвычайно затруднено или даже невозможно. Речь идет о пробелах в уголовном законе. Это приводит к тому, что помилование связано лишь с таким репрессивным наказанием, как лишение свободы, и здесь можно только освободить от дальнейшего отбывания наказания или сократить срок назначенного судом наказания в виде лишения свободы. Заменить лишение свободы другим, более мягким видом наказания, что позволяет делать закон, фактически нельзя.

Допустим, в порядке помилования неотбытый срок лишения свободы заменен исправительными работами. Это бывает целесообразно и необходимо, когда, несмотря на положительные характеристики осужденного, полностью освободить его от наказания в виде лишения свободы еще рано, а сократить срок лишения свободы и оставить его изолированным от общества под воздействием этого репрессивного наказания негуманно. Разумно было бы заменить неотбытую часть наказания другим, более мягким, не связанным с лишением свободы наказанием. Однако при этом возникает ряд вопросов, до сих пор не урегулированных правом:

- 1) кто будет исполнять наказание;
- 2) что делать, если лицо злостно уклоняется от отбывания более мягкого наказания;

- 3) как следует поступить, если помилованный совершит новое преступление;
- 4) как назначить в этом случае наказание;
- 5) как быть в тех случаях, когда осужденный при отбывании наказания в виде пожизненного лишения свободы совершит новое особо тяжкое преступление — какое в этом случае может быть назначено наказание?

Есть и другие не решенные на сегодняшний день вопросы.

Положение осложняется еще и тем, что акт помилования — безусловный акт, то есть никаких требований к дальнейшему поведению помилованного предъявить нельзя и в случае замены наказания более мягким оно может быть проигнорировано: помилованный просто не будет его выполнять, и никаких санкций к нему применить нельзя. Помилование из акта милосердия превратится в профанацию. Такая ситуация может сложиться и с другими видами наказания (обязательными работами, ограничением свободы), которые могли бы быть альтернативой лишению свободы при его замене.

Чтобы изменить сложившуюся ситуацию, необходимо, на наш взгляд, следующее.

1. Дополнить ст. 16 УИК РФ «Учреждения и органы, исполняющие наказание, и контроль за их деятельностью» ч. 7 (1) следующего содержания:

«Исполнение наказания в виде обязательных работ, исправительных работ, ограничения свободы, которыми было заменено лишение свободы в порядке помилования, осуществляется уголовно-исполнительной инспекцией по месту жительства помилованного».

Необходимо также внести соответствующие изменения в Положение об уголовно-исполнительных инспекциях, которое утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 1997 г. №729 (в ред. постановления Правительства РФ от 20.02.1999 г. №199, от 28.03.2010 г. №190).

2. Предусмотреть в указе Президента Российской Федерации от 28 декабря 2001 г. «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации», что «если помилованный злостно уклоняется от отбывания наказания, установленного вместо лишения свободы актом помилования, Президент или по его поручению полномочный представитель Президента соответствующего округа (или его заместитель) на основе представления специализированного государственного органа, осуществляющего надзор за отбыванием осужденными наказания в виде обязательных работ, исправительных работ, ограничения свободы, может вынести решение о возобновлении исполнения неотбытой части наказания, назначенного по приговору суда».

3. В вышеназванном указе Президента отразить следующее положение: «В случае совершения лицом, которому наказание в виде лишения свободы актом помилования заменено другим, более мягким наказанием, нового преступления, действие акта помилования прекращается и суд в соответствии с ч. 1 ст. 70 УК РФ к наказанию по последнему приговору суда полностью или частично присоединяет неотбытую часть наказания по предыдущему приговору суда».

По мнению автора, реализация приведенных предложений позволит широко использовать значительные возможности большей гуманизации и применяемости института помилования.

В русле приведенных рассуждений представляется весьма актуальной и достаточно обоснованной позиция Губернатора Калининградской области Г.В. Бооса о предоставлении высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) права осуществлять помилование лиц, отбывающих наказание на территории соответствующего российского субъекта за преступления небольшой и средней тяжести.

Г.В. Боос справедливо считает, что уровень рассмотрения ходатайств о помиловании должен быть дифференцирован в зависимости от характера и степени общественной опасности совершенного преступления, личности виновного, важности дела и т.д. Рассматривать все ходатайства о помиловании главой государства — Президентом Российской Федерации, — особенно по малозначительным преступлениям, вряд ли целесообразно. За совершение малозначительных преступлений предусматриваются и мягкие наказания — исправительные работы, обязательные работы, ограничение свободы. Поэтому вряд ли уместно главе государства детально вникать в вопросы о том, вовремя ли осужденный возвращался домой, не посещал ли запрещенные для него места, какие территории убирал, что красил и т.д.

Глава государства не должен быть загружен рассмотрением ходатайств о помиловании относительно преступлений небольшой и средней тяжести и необходимостью принимать решения по делам малозначительным. Практика ряда государств с федеративным устройством (США, ФРГ, Канада) показывает, что глава государства рассматривает наиболее сложные дела с достаточно выраженными и значимыми социальными, политическими, экономическими, нравственными и другими аспектами.

В предложении Г. В. Бооса есть еще одно рациональное зерно: помилование как прерогатива высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в отношении осужденных за преступления небольшой и средней тяжести позволит принимать во внимание и соответствующим образом реагировать на специфику местных (региональных) причин и условий совершения преступлений, а также учитывать местные (региональные) возможности по их предупреждению и нейтрализации.

Кроме того, замена в порядке помилования лишения свободы, например, обязательными работами позволит полнее учитывать степень нуждаемости региона в этих работах, места их реализации, личностные особенности помилованных и т.д. Желательно в федеральном законе предусмотреть частичную или даже полную оплату обязательных работ в случае добросовестного их исполнения. Это, с одной стороны, стимулировало бы труд, с другой — давало бы помилованному определенный заработок, что особенно важно для живущих в сельской местности.

Реальное применение на практике нормативного положения о замене в порядке помилования назначенного судом наказания более мягким может быть особенно эффективным при наделении правом помилования субъектов РФ в отношении преступлений небольшой и средней тяжести. Поскольку помилование — конституционное право Президента, то и решить вопрос о предоставлении такого права субъектам РФ может только он. Причем здесь могут быть варианты: это право может быть предоставлено всем либо сначала отдельным субъектам или даже одному, например Калининградской области, в качестве пилотного варианта.

Надо сказать, что изложенная позиция Г. В. Бооса и ее обоснование получили поддержку среди российских и зарубежных ученых, в частности на X Международном семинаре, посвященном проблемам помилования, состоявшемся в г. Светлогорске Калининградской области в июне 2007 г. [4, с. 8–9].

Институт помилования многогранен. С его помощью можно корректировать с позиции принципов гуманизма, справедливости, наконец, здравого смысла наказание, предусмотренное в уголовном законе, применительно к конкретному человеку с учетом его характера, степени общественной опасности содеянного, личностных качеств виновного и т.д. Речь идет о немногочисленных конкретных случаях. Однако совершенствование института помилования не может быть целью корректировки законов; есть смысл заняться совершенствованием самих законов, дабы не прибегать к их частым поправкам по многим отдельным делам, то есть в таких случаях надо менять сам закон. «Путь исправления дурных законов, — считал Н. С. Таганцев, — один — новое законодательство» [5, с. 363].

Поясним на примере. Известно, что самой распространенной в структуре преступности является кража. Она составляет примерно 50 % всех регистрируемых преступлений. Если всего в России в год регистрируется в среднем 3 млн преступлений, то 1,5 млн из них — кражи. Причины разные — низкий уровень жизни, безработица, резкая имущественная дифференциация населения и т.д. Это объективные и долгодействующие причины. Но есть факторы, которые искусственно создают такие показатели, способствуют росту числа преступлений и лиц, их совершающих.

Статья 158 УК РФ, предусматривающая ответственность за кражу, содержит четыре части и девять квалифицирующих признаков — отягчающих обстоятельств. В их числе и такие, как кража из одежды, сумки или другой ручной клади, находившейся при потерпевшем, что расценивается как отягчающее обстоятельство и, по мнению законодателя, серьезно повышает степень общественной опасности содеянного. В действительности такой подход вызывает большие сомнения. Скажем, в одном случае человек украл 100 рублей из кармана одежды или сумки — криминал до 5 лет лишения свободы. В другом случае украл чемодан или сумку, где была 1000 рублей, — нет криминала, кража оценивается как административно-наказуемое деяние — мелкое хищение, так как в соответствии со ст. 7.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если стоимость похищенного имущества не превышает 1000 рублей, то хищение признается мелким. Значит, кража сумки со всем содержимым менее опасна, чем кража части имущества из этой сумки. Такой и подобные квалифицирующие признаки криминализируют деяния, которые к преступным отнести нельзя: иначе говоря, «само по себе право, как отмечал еще К. Маркс, не только может наказывать за преступления, но и выдумывать их...» [6, с. 516]. Применительно к таким случаям Президент РФ Д. А. Медведев сказал: «Грустно на это глядеть. Гражданин украл шапку за 500 рублей — ему сразу два года тюрьмы. Зачем? Он что — лучше оттуда выйдет?» [7]. Но таково наше законодательство, нарушать которое нельзя.

Комиссии по помилованию на территории Калининградской области приходилось рассматривать подобные дела, например, когда была осуждена женщина к 3 годам лишения

свободы за кражу куриных окорочков стоимостью 45 рублей. Конечно, в своем заключении мы предложили ее помиловать, и Губернатор с этим согласился.

Другой квалифицирующий признак — кража с проникновением в помещение либо иное хранилище. Сейчас в Калининграде появились случаи кражи банкоматов. Проникнуть в банкомат сложно, долго, поэтому преступники просто с помощью техники (автомобилей) выдирают эти банкоматы, увозят их и распоряжаются похищенным. Если деньги украли из банкомата на месте его нахождения, то налицо квалифицирующий признак — проникновение в хранилище. Весь банкомат забрали — нет квалифицирующего признака. Нонсенс. Законодатель явно увлекся созданием искусственных квалифицирующих признаков.

В настоящее время для развития институтов гражданского общества серьезным препятствием стала организованная, коррупционная преступность.

Организованная преступность есть в любой стране мира, но в России она иная, особенная. По ряду причин организованная преступность в нашей стране изначально, в своем генезисе, сложилась в легальных отраслях экономики (имеется в виду не общеуголовная, а «беловоротничковая», «элитная», высокодолжностная организованная преступность). В развитых зарубежных странах здоровая рыночная экономика не пустила организованную преступность в легальные отрасли, а сбросила ее на дно экономической жизни — наркобизнес, порнобизнес, игорный бизнес и т.д.

Имея мощную экономическую основу, организованная коррупционная преступность неуязвима для тех мер, которые против нее предпринимаются. Единственным эффективным средством против организованной преступности является конфискация имущества, которая лишила бы организованную преступность мощных экономических возможностей, без чего она бы сильно ослабла и сошла на нет.

Но 8 декабря 2003 г. конфискация как дополнительное наказание было исключено из УК РФ. Это решение было принято сразу в трех чтениях, при этом игнорировалось категорическое несогласие выдающихся ученых-юристов: «Получается, будто законодатель прямо указывает вора и мошенникам: действуйте, ничего не бойтесь, "отмывайте" краденое. Если даже вас и упекут за решетку, то краденное все равно вернут, да еще с процентами. Ведь за то, что вы совершили, конфискация не предусмотрена» [8, с. 13].

Конфискация была восстановлена в 2006 г., однако не в качестве уголовного наказания, а как правовое последствие при совершении отдельных преступлений, исчерпывающий перечень которых приведен в п. «а» ч. 1 ст. 104 (1) УК РФ. Однако в этот перечень почему то не включены корыстные преступления против собственности, преступления в сфере экономической деятельности, хотя конфискация направлена против корыстных побуждений, а подобные преступления составляют около 60 % всех регистрируемых преступлений. Такая логика законодателя непонятна. Конфискацию очень желательно восстановить в том виде, в котором она была до 8 декабря 2003 г. Эту позицию поддерживает Председатель Совета Федерации С. М. Миронов. Он считает возможным конфисковывать имущество не только у коррупционеров, но и у членов их семей [9].

В настоящее время есть большая необходимость в институтах гражданского общества, их становлении и развитии. Некоторые из таких институтов существовали еще в советское время и приносили определенную пользу. Есть смысл их восстановить. Эти институты делают уголовное право как отрасль права более мягкой, человечной, они снижают восприятие уголовного права как жестокого, направленного на суровое наказание за любое преступление.

Такие институты в чем-то схожи с институтом помилования своей гуманистической направленностью. Это товарищеские суды, поручительство (освобождение от уголовной ответственности с передачей на поруки).

В плане демократизации и гуманизации уголовного законодательства можно вернуть такой вид наказания, как общественное порицание, в котором есть и определенный наказывающий аспект — опубликование в печати информации о преступлении и преступнике, то есть обнародование; судимость, которая погашается только через год. Для некоторых категорий граждан, например политиков, бизнесменов, чиновников, последствия совершения преступления могут негативно сказаться на их репутации и карьере.

Обозначенными здесь вопросами проблемы институтов гражданского общества, совершенствования уголовного законодательства не исчерпываются, и нужны дальнейшие исследования, разработки в данной сфере.

Список литературы

1. *Порядок издания актов об амнистии и помиловании* // Виртуальный юридический справочник. URL: <http://www.juristfaq.ru/23-poryadok-izdaniya-aktov-ob-ammistii-i-pomilovaniya.html>

2. *О помиловании*/ Антикоррупционер/ Авторские блоги/ Главная – liberty.ru.
URL: <http://www.liberty.ru/layout/set/print/columns/Antikorrupcioner/O-pomilovanii>
3. *Russia in the world*. Ежедневный выпуск главных новостей дня. Riw: Россия происшествия. URL: http://www.riw.ru/russia_events27094.html
4. *Боос Г.В.* Задачи Комиссии по вопросам помилования // Помилование, исполнение наказаний, преступность, связанная с употреблением и продажей наркотических средств и ювенальная юстиция: материалы X Международного семинара / отв. ред. М.Г. Миненок. Калининград, 2008.
5. *Таганцев Н.С.* Русское уголовное право: лекции. Ч. Общая: в 2 т. Т. 2. М., 1994.
6. *Маркс К.* Население, преступность и пауперизм // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 13.
7. *Московский юридический форум.* Победная амнистия. Кого может коснуться грядущее помилование. URL: http://mosurforum.ucoz.ru/news/pobednaja_amnistija_kogo_mozhet_kosnutsja_grjadushhee_pomilovanie/2010-02-07-44
8. *Кудрявцев В.Н., Кузнецова Н.Ф., Комиссаров В.С., Лунев В.В.* Конституция – это закон и для Государственной думы // Государство и право. 2007. № 5. С. 13–16.
9. *Петров В.* Совет Федерации // Российская газета. 2010. 26 мая.

Об авторе

М.Г. Миненок – д-р юр. наук, проф., РГУ им. И. Канта; e-mail: ortekc@albertina.ru

Author

Prof. M.G. Minenok, IKSUR, e-mail: ortekc@albertina.ru