

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК
Заведующий кафедрой, докт. юрид. наук,
профессор
Винниченко О.Ю.
« ____ » _____ 2021 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистерская диссертация

«ИНСТИТУТ ПОМИЛОВАНИЯ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ И ПУТИ
ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ»

40.04.01. Юриспруденция
Магистерская программа «Защита прав человека и бизнеса»

Выполнила работу
студентка 3 курса
заочной формы обучения



Бострикова Екатерина
Максимовна

Научный руководитель
заведующий кафедрой,
докт. юрид. наук, профессор

Винниченко Олег Юрьевич

Рецензент
Мировой судья судебного
участка № 1 Нефтеюганского
судебного района Ханты -
Мансийского автономного
округа - Югры



Бушкова Елена Занитиновна

Тюмень
2021 год

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПОМИЛОВАНИИ В РОССИИ	8
1.1. Понятие помилования.....	8
1.2. Помилование в дореволюционный и советский периоды.....	16
1.3. Состояние современного законодательства о помиловании.....	28
ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПУТИ РЕШЕНИЯ.....	34
2.1. Новая концепция института помилования.....	34
2.2. Проблемные аспекты реализации конституционного права.....	41
2.3. Пути дальнейшего развития помилования.....	49
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	54
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	60

ВВЕДЕНИЕ

Действующее отечественное конституционное законодательство в качестве основы современного демократического гражданского общества и правового государства называет личность, ее права и свободы. Указанное предопределяет необходимость организации и реализации публичного управления таким образом, чтобы права, интересы и свободы личности были обеспечены наиболее полно. Для этого на конституционном уровне устанавливаются гарантии обеспечения прав и свобод личности, в том числе лиц, которые были осуждены за совершение преступных посягательств. Так, на конституционном уровне гарантировано право осужденных просить снисхождения в форме помилования.

Институт помилования позволяет в исключительных обстоятельствах устранить негативные последствия осуждения за преступное посягательство, преодолеть формализм закона. Важно подчеркнуть, что институт помилования – это необходимый элемент системы обеспечения прав и свобод личности всех современных демократических государств, инструмент реализации принципа гуманизма как основы современного общественного устройства.

Институт помилования в отечественном правовом порядке имеет давнюю историю, он начал складываться еще в период феодальной раздробленности. При этом современное правовое регулирование института помилования за последние десятилетия подвергалось неоднократному реформированию, что позволяет говорить об отсутствии единого понимания социального значения этой института, его места среди существующих видов освобождения от наказания. Об этом свидетельствуют и колебания в практике применения помилования – от значительного числа помилованных ежегодно осужденных к нескольким удовлетворенным ходатайствам.

Сегодня необходимо наметить основные направления преодоления трудностей на пути эффективного использования института помилования в

отечественном правопорядке, в том числе оптимизации процедуры его инициирования и реализации и пр.

Названные правовые проблемы широко исследуются в отечественной правовой теории, как по направлению определения и содержания и сущности помилования, так и по направлению оптимизации процедуры инициирования и рассмотрения ходатайств о помиловании и др. Так, названная проблематика процессуальной науки рассматривается такими учеными, как В. Е. Баскакова, Д. И. Брандт, А. Бучинская, Н. И. Верченко, А. С. Волков, Я. С. Далаева, В. С. Кириченко, А. Ф. Кистяковский, П. И. Люблинский, А. В. Подольская, С. В. Семендяева, В. В. Скопинцева, С. Н. Пономарев, Е. Е. Чередниченко и др.

Объект исследования образуют общественные отношения, складывающиеся в ходе реализации гражданами конституционного права на помилование.

Предмет исследования составляют положения отечественной правовой науки, посвященные вопросам помилования, правовые источники дореволюционной России и Советского государства, нормы современного отечественного конституционного и отраслевого законодательства, регулирующего вопросы помилования, а также практика применения таких норм.

Цель диссертационного исследования – комплексное исследование института помилования в российском праве и пути его совершенствования.

Достижение названной цели исследования требует постановки и решения следующих задач:

- определить понятие помилования, его социальное значение;
- проследить историю эволюции института помилования в дореволюционный и советский периоды;
- охарактеризовать состояние современного законодательства о помиловании;
- проанализировать новую концепцию института помилования;

- выявить проблемные аспекты реализации конституционного права;
- наметить пути дальнейшего развития помилования.

В качестве положений, выносимых на защиту, предлагаются следующие направления совершенствования института помилования:

1. необходимость преодоления формализма в рассмотрении ходатайств осужденных при реализации института помилования посредством возложения на региональные комиссии правомочий по проверке полноты материалов, представляемых с ходатайством, а также посредством включения в качестве обязательного члена в состав комиссии Уполномоченного по правам человека субъекта РФ;

2. предоставление права ходатайствовать адвокату осужденного, его родственникам, представителям общественных организаций о помиловании, поскольку осужденные не всегда имеют необходимые правовые познания по вопросам подачи ходатайства о помиловании;

3. сокращение срока, по истечении которого лицо может направить ходатайство повторно, до полугода, что будет наиболее полно соответствовать сущности института помилования;

4. нормативное и организационное обеспечение контрольных и аналитических функций региональных комиссий правом комиссий требовать представления информации по вопросам помилования и обязанностью должностных лиц органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, других государственных и муниципальных органов, функционирующих на территории региона, представлять информацию по вопросам помилования.

5. внесение изменений в уголовное законодательство в части расширения возможности применения института помилования для освобождения осужденного от мер уголовно-правового характера в соответствии с новыми указами президента по вопросам помилования.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Вопросы помилования как одной из важнейших

конституционных гарантий прав личности, а также инструмента реализации принципа гуманизма широко исследуются такими отечественными правоведами, как В. Е. Баскакова, Д. И. Брандт, А. Бучинская, Н. И. Верченко, А. С. Волков, Я. С. Далаева, В. С. Кириченко, А. Ф. Кистяковский, П. И. Люблинский, А. В. Подольская, С. В. Семендяева, В. В. Скопинцева, С. Н. Пономарев, Е. Е. Чередниченко и др. При этом открытым остается вопрос о сущности и социального назначении института помилования, оптимизации процедуры его реализации и пр.

Методология и методы исследования. Достижение цели, поставленной в исследовании, и соответствующих ей задач исследования обеспечивалось применением общенаучных методов познания, в том числе системного, диалектического и др., а также метода сравнительного правоведения, историко-правового метода, метода анализа нормативно-правовых актов, проблемно-теоретического метода и других специальных методов.

Эмпирическую основу исследования составили правоприменительные материалы по помилованиям в отношении конкретных лиц, данные официальной российской статистики по вопросам реализации института помилования на федеральном и региональном уровнях.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретические выводы, которые содержатся в исследовании, могут быть использованы при преподавании курсов «Конституционное право», «Уголовное право», специальных курсов, а также для подготовки учебно-методических пособий, учтены для совершенствования процедур института помилования в практической деятельности уполномоченных субъектов.

Структурно работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографического списка.

ГЛАВА 1. РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПОМИЛОВАНИИ В РОССИИ

1.1. Понятие помилования

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. [1], гарантирует каждому лицу, осужденному за совершение преступного посягательства, право ходатайствовать о помиловании (ч. 3 ст. 50). Таким образом, конституционно гарантированное право ходатайствовать о помиловании не ограничивается:

- характером и степенью общественной опасности преступного посягательства, за которое осуждено лицо;
- тяжестью и стадией преступного посягательства, за которое осуждено лицо;
- размером и видом наказания, назначенного осужденному, и спецификой реализации такого наказания.

Правом же удовлетворять поступающую от осужденного просьбу о помиловании Конституция РФ наделяет главу государства (п. «в» ст. 89).

Конкретизация приведенного конституционного положения осуществляется в федеральном отраслевом законодательстве и подзаконных актах, которые подробно будут проанализированы ниже.

Здесь же только отметим, что формально-юридически институт помилования может быть охарактеризован как комплексный межотраслевой институт отечественного права [Попов А. В., с. 6], объединяющий в себе положения конституционного, уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства, которыми урегулированы общественные отношения, возникающие при принятии главой государства специального решения относительно конкретного осужденного, предусматривающего улучшение его статуса независимо от вины [Брандт Д.

И., с. 95]. Улучшение статуса, осужденного выражается в закреплении актом помилования одного из следующих решений:

- освободить от отбывания оставшегося уголовного наказания;
- сократить назначенное наказание;
- заменить назначенное наказание наказанием более мягкого вида;
- снять судимость.

Сущность и содержание института помилования в демократических правовых государствах, в том числе и в России, прежде всего, определяется конституционно утвержденным принципом гуманизма [Рыбьяков А. С., с. 7]. Не вызывает сомнения, что гуманизация уголовного наказания – это необходимый вектор развития правового государства, гражданского общества и демократического политического режима, где личность, ее права и свободы составляют высшую ценность [Скопинцева В. В., с. 280].

Значение рассматриваемого института обусловлено тем, что при обеспечении гуманизации уголовного и уголовно-исполнительного законодательства этот институт позволяет достичь главных целей реализации уголовных наказаний (ст. 43 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ):

- исправление лиц, совершивших преступные посягательства и подвергнутых уголовному наказанию, путем раскаяния;
- предупреждение совершения новых преступных посягательств и иных правонарушений указанными лицами.

Институт помилования выступает прямым следствием демократического устройства государства, это результат признания государством таких этических основ общественного устройства на конкретном этапе исторического развития, как милосердие, гуманизм. Как справедливо отмечается в отечественной правовой теории, помилование необходимо рассматривать не только как акт гуманизма, но и как акт доверия осужденному [Брандт Д. И., с. 96].

В развитие конституционных принципов организации российского общества и государства, в том числе таких, как уважение достоинства личности, справедливости, гуманизма, законности, отраслевым законодательством гарантируется осужденному возможность обратиться с просьбой об освобождении от отбывания наказания, в том числе с полным снятием ограничений его правового статуса, введенных в соответствии с обвинительным приговором, или о смягчении таких ограничений.

Для российской государственно-правовой действительности вопрос о сокращении репрессивности положений уголовного законодательства обусловлен и значительным числом осужденных, отбывающих наказание, связанное с лишением свободы, и, как следствие, переполненностью учреждений, исполняющих наказания, связанные с лишением свободы. Именно поэтому последние несколько лет предпринимаются активные попытки по «реанимированию» и последующему прогрессивному развитию института помилования.

Практика реализации рассматриваемого института в России характеризуется следующими статистическими показателями:

– в 2000 г. 12836 ходатайств о помиловании были удовлетворены главой государства;

– с 2001 г. число удовлетворенных ходатайств сократилось катастрофически: в 2001 г. – 27, 2002 г. – 183, 2003 г. – 283, 2004 г. – 72, 2005 г. – 42, 2006 г. – 9, 2007 г. – 0, 2008 г. – 2, 2009 г. – 48, 2010 г. – 98, 2011 г. – 108, 2012 г. – 17, 2013 г. – 5, 2014 г. – 2, 2015 г. – 5, 2016 г. – 6, 2017 г. – 4, 2018 г. – 5, 2019 г. – 7, 2020 г. – 1 [Михайлова А.].

При этом непосредственно до главы государства доходило по итогам проведенного в регионах отбора следующее количество ходатайств о помиловании: в 2011 г. – 8242, 2012 г. – 8382, 2013 г. – 6021, 2014 г. – 5167, 2015 г. – 4611, 2016 г. – 4210, 2017 г. – 3706, 2018 г. – 3117 [Аренина Е.]. В функционирующую при Губернаторе Тюменской области Комиссию по

вопросам помилования с 2002 г. по 2016 г. поступило 1100 ходатайств, из которых комиссия поддержала 163 [Бучинская А.] (официальная статистика за последние годы не опубликована).

Статистические данные демонстрируют, что вместе с числом удовлетворенных ходатайств сокращается и число направляемых ходатайств. При этом ежегодное число осужденных (лиц, в отношении которых вступили в силу обвинительные приговоры в соответствующем году) остается стабильно высоким: 2000 г. – 1183631 чел., 2001 г. – 1183631, 2002 г. – 859318, 2003 г. – 773920, 2004 г. – 793934, 2005 г. – 878893, 2006 г. – 909921, 2007 г. – 916566, 2008 г. – 925166, 2009 г. – 892360, 2010 г. – 845071, 2011 г. – 782274, 2012 г. – 739278, 2013 г. – 735340, 2014 г. – 719297, 2015 г. – 734581, 2016 г. – 741329, 2017 г. – 697054, 2018 г. – 658291, 2019 г. – 598214 [Основные статистические...]. В стране на 1 января 2021 г. в учреждениях уголовно-исполнительной системы содержится 482888 чел. [Краткая характеристика...].

Указанное актуализирует вопрос о востребованности и социальном значении института помилования в российской государственно-правовой системе. Отдельными авторами, в частности Е. Е. Чередниченко, высказывается мнение относительно необходимости упразднения рассматриваемого института, в качестве доводов приводятся следующие аргументы:

- крайне низкое число удовлетворенных ходатайств о помиловании;
- применение института помилования приводит к нарушению принципа разделения властей: правосудие в соответствии с конституционными положениями относится к исключительной компетенции судов, предоставление же полномочия по помилованию (то есть по освобождению от наказания, назначенного судом, или по иному смягчению положения осужденного) Президенту страны, по мнению автора, противоречит принципу разделения властей;

– Уголовным кодексом Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ регламентируются основания для освобождения лица от уголовного наказания и основания, позволяющие назначить более мягкое наказание. Институт же помилования, по мнению автора, фактически подменяет указанные нормы и применяется к лицам, в отношении которых вынесен приговор, соответствующий требованиям закона, справедливости и обоснованности. Здесь автор ссылается на деятельность региональных комиссий, которые фактически рассматривают не просьбы о помиловании, а жалобы на несоответствие назначенного судом наказания за преступное посягательство его характеру и степени опасности для общества [Чередниченко Е. Е., с. 73-74].

Следует согласиться с автором в том аспекте, что институт помилования не должен подменять институт обжалования незаконно и необоснованно постановленных приговоров. Однако представляется, что названный довод не может служить основанием для упразднения института помилования, напротив, названный довод актуализирует повышение эффективности реализации института помилования.

Утверждение акта помилования не предполагает сомнения в обоснованности и законности установленных приговоров, не предполагает реабилитацию осужденного лица [Подольская А. В., с. 827]. Иными словами, применение института помилования главой государства не предполагает вмешательства в компетенцию суда.

Итак, институт помилования исходя из своей социальной природы и соответствующего нормативно-правового регулирования, в том числе в части содержания и в части процедуры реализации, характеризуется следующими признаками:

1) акт помилования – это акт прощения, который предполагает отказ государства и общества от права исполнения наказания, назначенного судом в законном и обоснованном приговоре в отношении конкретного осужденного. При этом важно подчеркнуть, что акт помилования не предполагает сомнения

в справедливости, «правильности» положений уголовного закона, государство лишь обеспечивает правовую возможность нейтрализовать действия такого приговора при поступлении соответствующей просьбы от осужденного и при учете конкретных обстоятельств, характеризующих осужденного, его поведение и совершенное им преступное посягательство;

2) помилование напрямую связано с законностью и обоснованностью постановленного судом приговора. Этот признак института помилования обуславливает невозможность исправления допущенных судом нарушений уголовного или уголовно-процессуального законодательства при постановлении приговора. Для исправления необоснованного незаконного приговора Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ предусматривает специальные инструменты обжалования. Институт помилования же призван устранить в исключительных случаях формализм справедливых закона и наказания для нейтрализации возможных негативных последствий исходя из конкретных характеристик осужденного, его деяния и пр. Как отмечает А. С. Волков, помилование – это акт прощения, который в исключительных случаях позволяет государству «противопоставить регулятивному воздействию права регулятивное воздействие справедливости» [Волков А. С., с. 70].

Эти сущностные характеристики помилования находят отражение в нормативно-правовом регулировании его применения:

1) помилование – это процедура, инициируемая и применяемая в отношении индивидуально определенного лица – конкретного осужденного;

2) помилование инициируется осужденным посредством направления соответствующего ходатайства. При этом нормативно закрепляются категории осужденных, в отношении которых применение помилования может быть социально необоснованным, не соответствующим принципам гуманизма и справедливости, ввиду того что поведение указанных лиц демонстрирует неуважение к обществу, закону. К таким категориям осужденных относятся:

– лица, которые совершили умышленное преступное посягательство в тот период, когда им был назначен судом испытательный срок условного осуждения;

– лица, которые злостно нарушали порядок отбывания назначенного им уголовного наказания;

– лица, которые раньше освобождались от условно-досрочного отбывания наказания;

– лица, которым заменялась назначенное приговором наказание на более мягкое, и при этом они снова совершили преступное посягательство;

– лица, в отношении которых ранее применялись акт амнистии или (и) акт помилования;

3) к ходатайству должны прилагаться документы, которые позволят правоприменителю выявить обстоятельства, допускающие применение помилования в соответствии с принципами гуманизма, справедливости, и при этом позволят достичь целей исполнения уголовного наказания без исполнения такового в полном объеме:

– приговор и акты вышестоящих судов, установленные при обжаловании приговора;

– информация о состоянии здоровья осужденного;

– информацию относительно того, был ли возмещен материальный ущерб, причиненный преступным посягательством;

– биографические сведения в отношении осужденного;

– сведения, характеризующие семейное положение осужденного;

– сведения относительно рассматриваемых ранее ходатайств о помиловании;

– сведения относительно поведения осужденного, в том числе сведения, характеризующие его отношение к трудовому или учебному процессу в местах отбывания уголовного наказания, а также его отношение к реализованному им преступному посягательству;

– сведения относительно применения в отношении осужденного акта амнистии и помилования, а также условно-досрочного освобождения.

При этом нормативно неограничен перечень сведений, которые могут быть приобщены к ходатайству: осужденный имеет правовую возможность сообщить все сведения, которые по его мнению имеют важное значение для разрешения вопроса относительно его помилования.

Таким образом, помилование в рамках российской государственно-правовой системы может быть определено, по мнению автора, следующим образом. Это межотраслевой институт, опосредующий общественные отношения:

по рассмотрению и разрешению главой государства предварительно одобренного региональной комиссией по вопросам помилования и главой региона ходатайства осужденного относительно смягчения наказания, освобождения от наказания, назначенного судом в законном и обоснованном приговоре, погашения судимости;

по удовлетворению главой государства специальным актом такого ходатайства при установлении обстоятельств, характеризующих личность осужденного, его поведение, совершенное им преступное посягательство, и иных заслуживающих внимания обстоятельств, которые позволяют в целях реализации принципов гуманизма и справедливости освободить осужденного от наказания, смягчить его или снять судимость, в том случае, когда такие действия не противоречат общественным интересам, целям уголовного и уголовно-исполнительного закона;

по реализации акта помилования.

1.2. Помилование в дореволюционный и советский периоды

Прежде всего, необходимо отметить, что институт помилования как одна из форм освобождения от уголовного наказания имеет длинную историю становления. Правоведами отмечается, что инструменты помилования и амнистии были известны еще древнейшим правовым порядкам, в частности Древнему Египту, Древнему Вавилону, Древней Греции и др. Так, например, в законах Хаммурапи нет специальных норм, регулирующих вопросы освобождения от наказания, однако правоприменительная практика сохранила случаи такого освобождения, так, например, сыном правителя Вавилона, царя Хаммурапи, был помилован раб, приговоренный к смертной казни [Кириченко В. С.]. В Афинах еще с V в. до н. э. для участия в молитвенных богослужениях в кризисные для полиса моменты в соответствии с общенародным решением заключенных освобождали от наказания [Подольская А. В., с. 819]. И такие отдельные случаи освобождения верховными правителями государств конкретных лиц или группы лиц от исполнения, назначенного им уголовного наказания, находят закрепление в различных исторических источниках. Здесь акт помилования во многом имеет религиозную основу, государство и религия тесно переплетены, что находит отражение и в уголовном правоприменении.

Средневековым правовым порядкам также известны акты освобождения от уголовного наказания, включавшие в соответствии с современным пониманием и акты амнистии, и акты помилования, которые на той стадии государственно-правового развития не различались. Здесь важно отметить, что такие акты нельзя в полной мере рассматривать как инструменты реализации принципов гуманизма и милосердия, хотя в определенной степени они такие предпосылки содержат. Но прежде всего такие акты следует рассматривать как акты политического характера. Правители отдельных государств использовали эти инструменты для демонстрации своего политического влияния, получения одобрения соответствующих социальных

слоев. Так, например, в период средневековья нередко были акты помилования в отношении представителей аристократии.

Именно поэтому институт помилования с развитием правовой мысли нередко критиковали. Так, например, Чезаре Беккариа отмечал, исследуя нравственные аспекты применения институтов помилования и амнистии, что «показывать людям, что можно прощать преступление, что наказание не является необходимым их последствием, значит питать в них надежду на безнаказанность и заставлять думать, что раз может быть дано прощение, исполнения наказания над теми, кого не простили, является скорее злоупотреблением силы, чем проявлением правосудия» [Цит. по: Кириченко В. С.].

Представляется, что с такой позицией нельзя согласиться. Неотвратимость наказания, его справедливость не подвергается сомнению помилованием в демократическом обществе и правовом государстве, где каждый осознает, что его личная свобода зависит от соблюдения им границ свободы другого человека. Институт помилования позволяет преодолеть формализм закона и основных принципов его применения исходя из исключительных обстоятельств конкретного случая. Это подчеркивает гуманистическую идею всего правового регулирования общественных отношений и дает возможность избежать потери ресурсов для исполнения наказания там, где его цели уже достигнуты.

Итак, в зарубежной правовой практике развитие института помилования характеризовалось следующими тенденциями:

- институты помилования и амнистии на этапе своего зарождения имели религиозную основу;
- институты помилования и амнистии долгое время не отграничивались друг от друга. Представляется, что указанное в немалой степени объясняется близостью правовой природы института амнистии и помилования. Эта правовая природа находит выражение в сущностных характеристиках

указанных актов: это прощение лиц, виновных в совершении преступлений, которое исходит от высшего руководства государством. На стадии складывания указанных институтов – это прощение могло быть личным, индивидуальным или направленным на группу лиц.

Необходимо отметить, что и в теории права названные институты не всегда разграничиваются. Так, отечественная юриспруденция унаследовала и развивала два основных подхода, которые сложились в западной правовой науке по вопросу соотношения институтов помилования и амнистии:

– в соответствии с французским подходом к анализу соотношения категорий помилования и амнистии, эти институты следует рассматривать как отличающиеся друг от друга, поскольку помилование персонализировано, в то время как амнистия предполагает, что обвинительные приговоры не будут исполнены в отношении определенной группы лиц, которая выделена по виду совершенных преступных посягательств. Такой позиции в отечественной юриспруденции придерживался, например, П. И. Люблинский [Люблинский П. И., с. 39-50];

– следуя германскому подходу, помилование рассматривается как институт освобождения от ответственности и наказания и предполагает возможность применение в отношении лица или неопределенной группы лиц, совершивших преступные посягательства, частичное или полное прощение и, как следствие, смягчение или отмену наказания. Таким образом, следуя названному подходу, амнистия не выделяется в качестве отдельного института, а рассматривается как групповое помилование по виду преступного посягательства. В отечественной правовой теории такая позиция последовательно отстаивается А. Ф. Кистяковским [Кистяковский А. Ф., с. 743].

Дальнейшее исследование в правовой теории рассматриваемых институтов, их подробная регламентация не позволяет сегодня рассматривать помилование как родовое понятие по отношению к амнистии. Отличие

усматриваются и в назначении указанных институтов, и в предпосылках и процедурах их применения.

Развитие института помилования в истории Российского государства также подчинялось общемировым тенденциям:

– институты помилования и амнистии имели религиозную основу. Так, институт помилования начинает складываться в период феодальной раздробленности, когда каждый князь в рамках подвластной ему территории осуществлял акты прощения в отношении своих подданных. В период феодальной раздробленности и в Киевской Руси акт помилования представлял собой религиозно обоснованную форму прощения лиц, совершивших преступные посягательства. Именно поэтому помилование часто осуществлялось в период главных церковных праздников, таких как Пасха, начало Великого поста и др. [Подольская А. В., с. 819-820];

– институты помилования и амнистии не разграничивались.

Итак, в отечественном правопорядке предпосылки формирования института помилования связывают с периодом феодальной раздробленности, когда каждый князь в рамках подвластной ему территории, осуществлял акты прощения в отношении своих подданных.

Согласно комментариям правоведов к положениям Судебников 1497 г. и 1550 г. институт помилования продолжает складываться с их применением. Так, следуя комментариям к ст. 7 Судебника 1550 г., «лицо оставалось в опале (под государевым гневом) до определения вида наказания или пока не наступит помилование» [Российское законодательство X-XX веков, с. 131].

При этом прямой регламентации институт помилования не получает ни в Судебниках, ни в Соборном уложении 1645 г. Это обусловлено в немалой степени тем обстоятельством, что власть монарха является неограниченной и потому регламентировать порядок отправления помилования не представляется возможным.

До начала XVIII в. прощение монархом лиц, совершивших уголовные посягательства, имеет прочную религиозную основу. Реформаторская деятельность Петра Великого, в том числе и в вопросах правового регулирования, приводит к тому, что акт прощения государем отделяется от своих религиозных корней, что на практике находит отражение в прекращении издания актов помилования по церковным праздникам. Именно в рассматриваемый период помилование становится инструментом не религиозного, а политического характера. Так, например, Петром Великим ввиду заключения мира со Швецией 4 ноября 1721 г. издается манифест о помиловании тех осужденных, которым даруется виновным «генеральное прощение и отпущение вины» [Подольская А. В., с. 820]. Политический характер актов помилования прослеживается и при правлении Екатерины Великой.

Относительные новеллы институт помилования приобретает во время царствования Александра II, когда помилование начинает применяться в соответствии со следующими правилами:

- помилование лиц, находящихся под следствием, носит полный характер;
- помилование лиц, осужденных по совершению преступных посягательств, носит частичный характер [Семендяева С. В., с. 10].

Первая относительно полная законодательная регламентация института помилования в дореволюционном праве производилась в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.

В соответствии со ст. ст. 170, 171 Уложения, которые регламентировали применение института помилования, помилование или как указывается в тексте правового источника «помилование и прощение» может быть исключительно действием монаршего милосердия, то есть исходить исключительно от верховной монархической власти. Действия монаршего милосердия в соответствии с положениями Уложения находят воплощение в

высшем указе, которым определяется объем изъятия из общих законов, а именно указывается на смягчение наказания или освобождение от него. Кроме того, ст. 171 предусматривается возможность освобождения от последствий уже понесенного уголовного наказания.

Таким образом, нормами Уложения прямо определялись возможные виды помилования:

– помилование, предполагающее отмену уголовного наказания за совершенное преступное посягательство, установленное приговором суда, в отношении конкретного лица;

– применение к лицу более мягкого наказания или замена такого наказания на более мягкое с возможным восстановлением виновного в его правах;

– устранение или прекращение в отношении лица, совершившего преступное посягательство, уголовного преследования.

Кроме того, Уложением предусматривается возможность постановления общих манифестов, где определяются преступления и проступки, от ответственности за которые лица, их совершившие, могут быть освобождены или ответственность за которые может быть смягчена в зависимости от распоряжений, содержащихся в манифесте. Здесь речь идет уже не о помиловании в современном его понимании, а об амнистии.

Уложением подчеркивается, что акт помилования – это акт прощения монархом, и он ни в коем мере не связан с позицией суда по делу.

Примером практической реализации указанных законоположений в рассматриваемый период можно считать Манифест о Всемиловивейшем даровании народу милостей и облегчений по случаю коронавания его Императорского величества от 26 августа 1856 г. Названным актом Александр II объявил о помиловании, то есть прощении в форме смягчения уголовного наказания или освобождении от него в отношении лиц, совершивших определенные категории преступлений, к числу которых относились:

– политические преступные посягательства – по этой категории прощение монархом была даровано декабристам, участникам восстания в Польше 1831 г.;

– экономические преступные посягательства – по этой категории прощение монарха было даровано чиновникам, которые были осуждены за преступные посягательства по службе – служебные упущения к денежным начетам.

Кроме того, акт предусматривал освобождение лиц, в отношении которых велось следствие или судебное следствие по преступным посягательствам, наказание за которые не предусматривало лишения всех прав состояния.

Так, практика применения положений о помиловании, содержащихся в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., демонстрирует, что обычно применялась амнистия, а не помилование, поскольку прощение распространялось на неопределенный круг лиц в зависимости от совершенного ими вида преступления.

Дальнейшую регламентацию институт помилования в дореволюционном законодательстве находит в Уставе уголовного судопроизводства 1864 г.

Вопросам помилования в рассматриваемом акте посвящены ст. ст. 775, 1060, 1061, 1065, в соответствии с которыми лицо, совершившее государственное преступление, имело право перед монархом просить об освобождении от наказания или о смягчении такового.

Процедура направления и рассмотрения ходатайства могла реализовываться следующими путями:

1) просьба о помиловании инициировалась непосредственно осужденным, тогда процедура направления и рассмотрения ходатайства включала следующие аспекты:

– приговор по преступному посягательству должен быть окончательным, то есть должны использоваться все возможные инструменты обжалования;

– ходатайство о помиловании направлялось осужденным в Судебную палату;

– Судебная палата готовила заключение по поступившему ходатайству, передавала его через министра юстиции на рассмотрение монарху;

– монархом принималось решение по ходатайству; до принятия решения монархом действие приговора приостанавливалось;

2) В случае, когда дело рассматривалось Верховным судом, приговор которого не подлежал обжалованию, ходатайство о помиловании подсудимого направляли министру юстиции, а через него монарху, непосредственно Верховный суд. Инициирование помилования производилось судом. Для такого инициирования необходимо было соблюдение следующих условий: наличие особых заслуживающих внимания в части смягчения или освобождения наказания обстоятельств; для полного освобождения – это несчастное стечение обстоятельств, которое обусловило вовлечение подсудимого в совершение преступного посягательства. Таким образом, действуя в рамках закона, суд выявляя такие заслуживающие внимания обстоятельства, не имел правовой возможности исходя из требований милосердия смягчить или освободить подсудимого от наказания, хотя, по мнению суда, он такого смягчения или освобождения от наказания заслужил.

Подводя итоги о правовом регулировании института помилования в дореволюционном российском законодательстве, следует выделить следующие его характерные аспекты:

– отсутствовало законодательное определение категории помилования;

– отсутствовало разграничение институтов помилования и амнистии, фактически амнистия рассматривалась как помилование в отношении лиц,

совершивших определенные виды преступных посягательств без персонализации таких лиц;

- воля монарха в рассматриваемом контексте была впервые ограничена, поскольку законодательством предусматривались определенные процедурные аспекты реализации права помиловать монархом;

- акт помилования был исключительной волей монарха;

- инициировать процесс помилования мог осужденный после исчерпания всех возможных способов обжалования или после вынесения приговора Верховным уголовным судом посредством направления ходатайства через министра юстиции монарху; в исключительных случаях инициировать помилование мог суд;

- помилование предполагало освобождение от уголовного наказания, его смягчение или отказ от уголовного преследования.

Положительной практикой представляется возможность суда исходя из наличия исключительных обстоятельств в процессе рассмотрения дела ходатайствовать о помиловании. Представляется, что такой подход вполне может быть воспринят современным отечественным правопорядком, что позволит в исключительных случаях сократить временные ресурсы на рассмотрение ходатайства о помиловании и предотвратить негативные последствия совершения преступления для подсудимого, в тех случаях, когда он такого снисхождения заслуживает.

Правопорядком Советского государства институт помилования также использовался в политических целях. Ломка всего политического устройства, необходимость становления новой государственности предопределяет трансформацию правового механизма, в том числе механизма уголовного судопроизводства.

Первым существенным изменением в институте помилования в советском правопорядке стала передача полномочий помилования судебной власти. Декретом СНК РСФСР от 24 ноября 1917 г. «О суде» прямо

предусматривалось отнесение вопросов помилования и восстановления в правах лиц, которые были осуждены за уголовные посягательства, с момента принятия декрета к компетенции судов (п. 7).

Однако в соответствии с Декретом ВЦИК о суде от 7 марта 1918 г. № 2 и с конституционными положениями п. 1 ст. 49 Конституции РСФСР, принятой V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г., вопросы помилования в отношении лиц, которые были осуждены за преступные посягательства к смертной казни, стал рассматривать Всероссийский Центральный исполнительный комитет, вопросы по помилованию остальных лиц – остались в ведении судебной власти.

Положением о народном суде РСФСР, которое было утверждено декретом ВЦИК от 30 ноября 1918 г., полномочия по помилованию целиком перешли к ЦИК, судебная власть решала только вопросы условно-досрочного освобождения обвиняемого от наказания или досрочного освобождения.

С принятием Конституции СССР от 31 января 1924 г. был урегулирован вопрос амнистии в республиках Советского государства: правом помилования в отношении лиц, осужденных республиканскими административными или судебными органами, наделялись центральные исполнительные комитеты таких республик (ст. 69). Названное положение было воспроизведено и в Конституции СССР от 5 декабря 1936 г.

Качественно новое правовое регулирование институты помилования и амнистии получили с принятием Основ уголовного законодательства СССР и союзных республик от 25 декабря 1958 г. и на их основе новых республиканских уголовных кодексов в 1959-61 гг.

Указанное уголовное законодательство регламентирует вопросы освобождения от наказания, предусматривая институты досрочного освобождения, условно-досрочного освобождения, замены лишения свободы более мягким наказанием, амнистию и помилование.

Впервые в советском законодательстве раскрывается понятие помилования как способа освобождения от уголовного наказания или

смягчения уголовного наказания. Полномочия помилования в отношении осужденных реализовывали в своих указах и постановлениях высшие органы публичного управления. Правом инициировать помилование, кроме органов центральной власти, были наделены сами осужденные, а также защитники осужденного, члены его семьи, общественные организации, наблюдательные комиссии, администрации исправительных учреждений и предприятий.

При этом кем бы ни было инициировано ходатайство администрация учреждения, где осужденный отбывал наказание, было обязано представить характеристику личности осужденного, его поведения при отбывании наказания, в том числе отношения к труду, к учебе, заключение относительно целесообразности применения к нему института помилования.

Конституция СССР 1977 г. также предусматривала возможность применения помилования. Помилование допускалось на любой стадии уголовного процесса, реализовывалась помилование также высшими органами государственной власти – Верховным советом, его Президиумом, а также верховными советами и их президиумами в республиках.

В последующих редакциях Конституции полномочия по вопросам помилования перешли к главе государства – Президенту РСФСР. При этом первичное рассмотрение ходатайств, сбор необходимых документов осуществляется через Управление делами Президента РФ и в последующем через комиссию по вопросам помилования при Президенте. По результатам рассмотрения и сбора необходимой документации комиссия готовила рекомендации для главы государства по вопросу применения помилования в конкретном случае. При этом на практике деятельность указанных органов представляла собой фактически выявление недостатков в судебных приговорах, переквалификацию преступных деяний. Таким образом, указанная инстанция выступала скорее дополнительным инструментом обжалования незаконных и необоснованных приговоров, а не инструментом реализации акта прощения осужденных лиц.

История исследования института помилования в дореволюционный и советский периоды российской истории позволяют выделить его следующие характерные черты:

– на начальном этапе формирования Российского государства акт помилования был напрямую связан с религиозным милосердием, то есть имел прочную религиозную основу. С развитием самодержавия происходит исключение религиозного аспекта из акта помилования: акт помилования становится политическим инструментом. Остается помилование политическим инструментом и в Советском государстве;

– законодательную регламентацию институт помилования получает лишь во второй половине XX в. При этом за всю предшествующую историю правового регулирования институты помилования и амнистии не получают должного разграничения.

Итак, очевидно, что институт помилования наполняется определенным правовым и социальным содержанием исходя из тех исторических условий, в которых он регламентируется и применяется, поэтому для современной России как демократического правового государства крайне важно обеспечить регламентацию и реализацию института помилования как инструмента реализации принципа гуманизма для преодоления в исключительных случаях формализма права.

1.3. Состояние современного законодательства о помиловании

Перестройка общественного и государственного устройства в 1990-х гг. в России на демократических началах требовала качественно нового подхода к государственному управлению и правовому регулированию. Основу современного Российского государства составляет признание прав личности, в том числе посредством их регламентации и гарантирования на самом высоком уровне правового регулирования. Указанное в полной мере относится и к праву осужденного лица ходатайствовать о помиловании, которое выступает составным элементом государственной уголовной политики во всех цивилизованных странах [Баскакова В. Е., с. 115].

Конституция страны 1993 г., Уголовный кодекс РФ и Уголовно-исполнительный кодекс РФ закрепили положения о помиловании. Согласно ч. 3 ст. 50 Конституции каждый осужденный имеет возможность ходатайствовать о помиловании. Конституция РФ вопросы о правовом регулировании института помилования отнесла к компетенции федерального законодателя, непосредственное разрешение вопросов помилования включено в исключительную компетенцию Президента страны.

Здесь необходимо отметить, что законодательная и нормативно-правовая регламентация института помилования подвергаются перманентной критике, что во многом обусловлено и отсутствием единого подхода к юридической природе, социальному назначению рассматриваемого института в демократическом обществе.

С точки зрения правового регулирования нередко критикуется отсутствие в уголовно-процессуальном законодательстве упоминаний о помиловании как институте освобождения или смягчения наказания, в то время как уголовно-процессуальным законодательством регламентируются уголовно-процессуальные отношения, складывающиеся после вынесения приговора [Далаева Я. С., с. 338].

Критике подвергаются и содержательные аспекты института помилования. Так, в частности, указывается на необходимость расширения полномочий Президента РФ по вопросам помилования, в частности, по возможности помилования без инициирования этого процесса со стороны осужденного посредством направления ходатайства. Так, в 2012 г. подобное предложение высказывалось президенту Д. Медведеву в связи с рассмотрением возможности помилования М. Ходорковского. В частности правозащитниками отмечалось, что ни Конституцией, ни уголовным законодательством в качестве исключительного основания применения института помилования ходатайство осужденного не рассматривается, однако указанная точка зрения со стороны президента поддержки не получила [Верченко Н. И., с. 34].

До принятия 28 декабря 2001 г. Указа Президента РФ о комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации фактически действовал институт помилования, сформировавшийся в период перестройки.

Указ 2001 г. существенно изменил институт помилования и процедуру его реализации. В соответствии с положениями указанного нормативного акта была упразднена комиссия по вопросам помилования при главе государства и учреждались комиссии по вопросам помилования на региональных территориях. В качестве главной цели функционирования названных комиссий предусматривалось предварительное рассмотрение ходатайств, поступающих от осужденных за преступные посягательства.

Формирование комиссий должно было решить следующие задачи по совершенствованию применения института помилования в российском правовом порядке:

– обеспечение эффективности механизма реализации конституционных полномочий главы государства по вопросам помилования;

– вовлечение органов публичного управления регионального уровня и общественности в решении вопросов помилования.

Указанными задачами определялся состав комиссии по вопросам помилования:

– состав комиссии не должен составлять менее 11 человек; председательствует в комиссии лицо, утвержденное губернатором или главой правительства региона;

– на две трети состав комиссии должен быть представлен общественностью; эти члены комиссии реализуют свои полномочия на общественных началах;

– предусматривается ротация состава комиссии на одну треть каждые два года;

– решение комиссии принимается большинством голосов при условии, что на заседании присутствует не менее половины его членов. Если голоса распределились поровну, то решающее слово остается за председателем.

Указом регламентировалась процедура рассмотрения ходатайств о помиловании:

– до указа 2001 г. ходатайство подавались в администрацию учреждений, исполняющих уголовные наказания, затем материалы отправлялись в комиссию при Президенте РФ. С принятием указа ходатайство после направления его осужденным в администрацию учреждения или органа, исполняющего наказание, дополненное необходимыми материалами, направлялось в орган юстиции, то есть в Управление Федеральной службы исполнения наказаний по соответствующему региону, оттуда – в комиссию по вопросам помилования регионального уровня;

– после рассмотрения региональной комиссией ходатайства и направленных с ним дополнительных документов, комиссией выносилось заключение относительно целесообразности применения института

помилования в отношении конкретного осужденного, которое направлялось далее высшему должностному лицу региональной территории;

– высшее должностное лицо региональной территории направляло Президенту РФ представление относительно целесообразности применения помилования к конкретному осужденному;

– окончательное разрешение ходатайства было отнесено к компетенции главы государства.

Передача полномочий по первичному рассмотрению ходатайства осужденных для формирования мнения относительно целесообразности таких ходатайств от федеральной комиссии к региональным нередко критикуется на практике, поскольку процесс стал более сложным, более громоздким, более длительным по времени. Это косвенно подтверждается и существенным сокращением количества поступающих ходатайств о помиловании и, соответственно, сокращением числа удовлетворенных ходатайств.

Кроме того, названный порядок критиковался и по причине того, что фактически предусматривал процедуру обращения с ходатайством для лиц, осужденных к отбыванию и отбывающих наказание в местах лишения свободы, при этом конституционно регламентированный институт помилования шире по своему субъектному составу.

Указанная процедура критикуется и по ряду иных аспектов, в том числе, например, в связи с недопустимостью направления ходатайства не непосредственно несовершеннолетним осужденным, а его законным представителем, что возможно в частности при заявлении ходатайства об условно-досрочном освобождении.

В теории уголовного права нередко подчеркивалась также необходимость учета мнения потерпевшего относительно поступившего от осужденного ходатайства. Более того, в науке предлагалось при остро негативной реакции со стороны потерпевшего на ходатайство осужденного, когда речь идет о преступлениях против личности или иных преступлениях,

повлекших смерть человека, рассматривать такую реакцию как основание для отклонения ходатайства. Такой подход представляется чрезмерным, безусловно, мнение потерпевшего важно, что и получило закрепление в последующем совершенствовании института помилования, однако рассматривать такое мнение как исключительное основание для отклонения ходатайства все-таки представляется необоснованным.

14 декабря 2020 г. Президент страны своим указом утвердил новое положение, регламентирующее процедуру рассмотрения ходатайств о помиловании в стране. Ряд ранее выявленных практикой недостатков в правовом регулировании помилования был устранен, некоторые положения новой процедуры также подвергаются критике.

Так, прежде всего, к положительным аспектам нового правового регулирования института помилования следует отнести расширения круга лиц, в отношении которых этот институт может быть реализован. Так, на сегодняшний момент с ходатайством о помиловании могут обратиться не только лица, которые осуждены к уголовным наказаниям и отбывают их на территории страны в соответствии с российским законодательством или международными договорами, но также лица:

- условно-досрочно освобожденные в течение оставшейся неотбытой части наказания;
- условно осужденные;
- которым отсрочили отбывание наказания;
- имеющие непогашенную или неснятую судимость.

При этом произошло относительно ужесточение процедуры, поскольку теперь на помилование не смогут претендовать осужденные, которым ранее заменялось назначенное наказание на более мягкое, и при этом они снова совершили преступное посягательство.

Новый порядок расширил и состав информации, предоставляемой в качестве обоснования целесообразности применения помилования, в том числе за счет:

- обращения о помиловании, поступающие от родственников осужденного, от его адвокатов, представителей общественных организаций, иных лиц;

- мнение потерпевшего или его родственников относительно целесообразности помилования.

Итак, исследование института помилования, его сущности, эволюции правового регулирования и практики реализации позволяет сделать следующие выводы:

- институт помилования в современной России фактически впервые выступает инструментом реализации принципа гуманности, в дореволюционной России и Советском государстве он чаще использовался как инструмент политического влияния;

- практика реализации института помилования позволяет констатировать, что эффективность процедуры помилования требует дальнейшего совершенствования: существующий сложный процесс первичного отбора ходатайств через региональные комиссии привел к колоссальному сокращению числа удовлетворенных ходатайств, и более того, к сокращению поступающих ходатайств.

ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

2.1. Новая концепция института помилования

Как отмечалось выше, последние изменения института помилования регламентируются указом главы государства от 14 декабря 2020 г. № 787. Разработка и утверждение названного указа стали результатом назревшей необходимости качественного пересмотра института помилования для его эффективного функционирования в рамках отечественной правовой системы, однако указ, реформировав отдельные правила рассмотрения ходатайств о помиловании, однако, не подверг качественному преобразованию действующую многоступенчатую процедуру рассмотрения ходатайств.

Прежде чем перейти к непосредственному рассмотрению ранее существовавшей в российской практике и действующей сегодня новой концепции института помилования важно подчеркнуть, что многие дискуссионные вопросы непосредственной реализации института помилования связаны не только с эффективностью правового обеспечения права на помилования, но и с этическими вопросами возможности широкого использования института помилования для освобождения и смягчения наказания, применения помилования в отношении значительного числа осужденных.

Итак, исторически первая для современной России процедура реализации института помилования в современной России сформировалась в 1990-е гг., после перестройки на основе демократических принципов общественно-государственного устройства. Так, в 1992 г. была образована комиссия по вопросам помилования при главе государства. В состав комиссии входили представители общественности, которые по результатам рассмотрения ходатайств осужденных готовили заключение относительно

целесообразности применения в отношении конкретного осужденного президентом акта помилования.

При этом при создании комиссии глава государства Б. Н. Ельцин руководствовался положениями п. 15 ст. ст. 121-5 Конституция РСФСР от 12 апреля 1978 г., согласно которым Президент РФ осуществляет право помилования граждан, которые осуждены судами страны. Так, на основе специального указа от 12 января 1992 г. № 17 «О Комиссии по вопросам помилования» при главе государства была учреждена соответствующая комиссия, ее председателем был назначен А. И. Приставка, который, в свою очередь, в двухнедельный срок представил в соответствии с требованиями указа главы государства положение и персональный состав комиссии, а также положение относительно процедуры рассмотрения ходатайств и помилования.

Фактически работа комиссии в указанный период происходила следующим образом: ходатайство о помиловании направлялось исправительным учреждением с соответствующими материалами в общественную комиссию по вопросам помилования при президенте страны, которая, изучив материалы, предлагала решение по вопросу помилования в отношении конкретного лица. При этом решение комиссии носило рекомендательный характер. За период с 1992 г. по 2001 г. по результатам работы комиссии ходатайства около 6000 осужденных были удовлетворены, из них 1200 осужденных к смертной казни были помилованы посредством замены наказания на пожизненное заключение, в отношении 57000 приговор был смягчен [Кучерена А.].

При этом оценка работы комиссии в правовой теории и практике является неоднозначной. Так, в частности в прессе отмечалось, что комиссия ввиду загруженности допускала значительное число промахов и предлагала смягчение наказания в отношении лиц, которые объективно такого смягчения не заслуживали, что подтверждалось опасностью и цинизмом совершенных преступных посягательств и в последующем совершением новых

преступлений такими лицами. Кроме того, подчеркивалось, что комиссии, исходя из результатов ее функционирования, приходилось рассматривать более 100 материалов в неделю, что не позволяло досконально изучить необходимые материалы и приводило к ошибкам и формализму [Перлин А.]. Так, бывшим членом комиссии А. Вайнером указывалось на негативный характер ее функционирования, в частности на тиражирование индивидуальных актов помилования, что в конечном итоге подрывало государственный строй и судебную-следственную систему [Перлин А.].

В свою очередь, председатель комиссии А. И. Приставкин при упразднении комиссии высказывал мнение о том, что теперь вопросы помилования вновь вернуться, как в советский период, в руки силовых структур, что не дает гарантии беспристрастного и гуманного подхода к рассмотрению ходатайств о помиловании [Анатолий Приставкин: «Номенклатура...»].

Современными правоведами и политическими деятелями нередко указывается на необходимость возрождения прежде существовавшего порядка рассмотрения ходатайств о помиловании, поскольку он позволял решать этот вопрос оперативно, без необоснованных бюрократических препятствий. Нередко в подтверждение неэффективности действующего механизма рассмотрения ходатайств о помиловании приводится статистика, в соответствии с которой из нескольких тысяч поступающих ходатайств удовлетворяются единицы. При этом критиками действующей процедуры реализации института помилования особо отмечается, что единичные случаи помилования связаны не с реализацией принципа гуманизма, а обусловлены политическими причинами, в частности освобождаются лица по дипломатическим причинам или лица, которые явно подверглись судебной ошибке. Отдельные случаи вообще допускают несоблюдения действующего порядка рассмотрения ходатайства. Так, в частности бизнесмен М. Ходорковский был помилован в результате прямого обращения его адвоката с ходатайством к главе государства, в то время как действующий

порядок предусматривает в качестве необходимых звеньев процесса рассмотрения ходатайства администрацию исправительного учреждения, региональную комиссию и главу региона. Другим экстраординарным случаем было помилование Н. Савченко, украинского народного депутата, которую помиловали без личного ходатайства [Трифонов Е.].

Из приведенных выше доводов однозначно можно согласиться со следующими:

– практика катастрофического сокращения поступающих ходатайств о помиловании и, соответственно, такая же катастрофически низкая практика удовлетворения таких ходатайств является подтверждением слабой эффективности функционирующего института помилования;

– слепое возвращение действовавшей ранее процедуры реализации института помилования видится необоснованным и неспособным решить стоящие перед государством в этой сфере задачи, поскольку такая комиссия объективно не сможет при прогрессивном развитии института эффективно изучать материалы по каждому конкретному осужденному.

Отсюда, становление новой концепции помилования о развитии видится оправданным осуществлять через расширение прав осужденных на заявление такого ходатайства и обеспечение сокращения бюрократических барьеров на пути рассмотрения такого ходатайства.

Отдельные позитивные изменения существующего порядка реализации института помилования, как указывалось выше, предусматривается в указе главы государства 2020 г.

Так, в частности важнейшим полномочием расширена компетенция региональных комиссий, которые теперь реализуют контрольную функцию в отношении соблюдения права о помиловании.

Еще одним прогрессивным новшеством является расширением круга лиц, в отношении которых может быть применено помилование, в частности в число таких лиц включены лица, освобожденные условно-досрочно в части

оставшейся неотбытой части наказания, лица, условно осужденные, и лица, которые получили отсрочку от отбытия наказания.

Расширен круг обстоятельств, которые должны учитывать региональные комиссии в процессе оценки поступившего ходатайства. Это нововведение следует рассматривать как позитивное, поскольку оно повышает объективность принятого решения, позволяя учесть мнение потерпевшей стороны, а также представителей общественности и близких для заявителя лиц. Так, учет мнения потерпевшего и его родственников при рассмотрении ходатайства позволит в определенной степени обеспечить восстановление социальной справедливости как цели наказания.

Учет позиции, высказанной в обращениях, поступающих от представителей общественных организаций и иных лиц, будет дополнительным аргументом для удовлетворения ходатайства. В условиях активного развития института омбудсмена в сфере предпринимательской деятельности, в частности, с учетом рассматриваемого нововведения позволит фактически учитывать мнение профессиональной общественности относительно возможности применения института помилования.

Отдельного внимания заслуживают вопросы реформирования непосредственной процедуры рассмотрения ходатайства, в частности увеличен срок полномочий комиссии, состав которой будет подвергаться ротации на одну треть по истечении пяти лет, в то время как ранее комиссия обновляла свой состав на одну треть каждые два года. Представляется, что пользу названной новеллы позволит оценить последующая практика, поскольку, с одной стороны, срок продления полномочий комиссии позволит гарантировать сохранение в ее составе опытных правозащитников, с другой стороны, может привести к формализму.

Итак, действующая концепция института помилования предполагает многоступенчатую процедуру рассмотрения ходатайства:

– низшее базовое звено рассмотрения ходатайства образует деятельность общественной комиссии по помилованию субъекта РФ. Члены

комиссии исполняют свои полномочия на добровольных началах в виде общественной нагрузки; состав комиссии утверждается главой субъекта. На две трети комиссия должна состоять из представителей общественности. Традиционно в состав комиссии входят лица, которые не осуществляют правоприменительную деятельность, часто не имеют юридического образования, такой подход к формированию состава комиссии направлен на обеспечение реализации принципов гуманизма и справедливости при рассмотрении ходатайства. Таким образом, комиссию следует рассматривать как институт гражданского общества, поскольку ее сущностные характеристики не позволяют включить ее в состав органов государственной или муниципальной власти;

- среднее звено составляет деятельность глав регионов, которые принимают предварительное решение относительно ходатайств;

- высшее звено – это конституционная деятельность главы государства, принимающего окончательное решение в отношении поступившего ходатайства.

В соответствии с действующей процедурой помилования инициирование процесса помилования возможно исключительно заинтересованным лицом – осужденным. При этом действующий порядок рассмотрения ходатайства предусматривает учет обращений членов семьи, общественных организаций и иных субъектов с ходатайством о помиловании.

Техническим важным звеном в процессе реализации института помилования является администрация учреждений и организаций, исполняющих уголовные наказания, которая направляет ходатайство с подготовленными ей материалами в территориальный орган уголовно-исполнительной системы, в том числе с теми материалами, которые желает дополнительно представить осужденный.

Здесь важно подчеркнуть, что фактически от беспристрастности и объективности администрации учреждений и организаций, исполняющих

наказания, во многом зависит характеристика осужденного, отраженная в направляемых материалах. При этом практика реализации института помилования демонстрирует отказ администрации в подавляющем большинстве случаев в поддержке ходатайств осужденных. Это, в свою очередь, является показателем неэффективности функционирования организаций и учреждений, исполняющих уголовные наказания, поскольку администрацией таким образом подтверждается недостижение во всех случаях целей наказания.

Для реализации надзорной деятельности копия материалов направляется прокурору.

Территориальный орган уголовно-исполнительной системы – следующее техническое звено, которое, получив материалы от администрации учреждения или организации, исполняющего наказание, направляет его в региональную комиссию.

Процедура сокращается в том случае, когда ходатайство направляется лицом, освобожденным условно-досрочно, лицом, которому в качестве основного наказания назначен штраф, либо лицом, которое просит о снятии судимости, тогда ходатайство направляется таким лицом самостоятельно в региональную комиссию.

Региональная комиссия – это низшее звено, которое дает первую юридическую оценку представленным материалам, соответственно, выносит первое решение о возможности реализации института помилования в отношении конкретного заявителя. Фактически во многом с опорой на это решение принимаются дальнейшие юридически значимые решения в процессе реализации процедуры помилования, то есть решение главы субъекта и окончательное решение президента страны.

Анализ действующей концепции института помилования в стране и результаты практики ее реализации позволяют сделать вывод, что большое значение имеет не формальная правовая регламентация процедур помилования, а отношение администрации органа или учреждения,

исполняющего уголовное наказание, региональной комиссии и главы государства к институту помилования как к важному институту правового государства и гражданского общества, позволяющему реализовать принципы гуманизма и справедливости в отношении конкретного осужденного. Иными словами, в качестве вектора развития института помилования в стране следует назвать преодоление формализма рассматриваемой процедуры и формирование внимательного, добросовестного и ответственного отношения к рассмотрению каждого ходатайства со стороны администрации учреждения или организации, исполняющего уголовные наказания, членов региональной комиссии, главы региона и главы государства.

2.2. Проблемные аспекты реализации конституционного права

Вопросы относительно проблемы реализации конституционного права на помилование возникают, как отмечалось выше, в связи с крайне незначительным объемом относительно общего количества осужденных поступающих ходатайств о помиловании и еще меньшим количеством положительных решений по таким ходатайствам. С момента учреждения региональных комиссий по помилованию количество удовлетворенных ходатайств сократилось до нескольких десятков в год по стране, а сегодня не превышает и десяти в год.

Это вызывает обоснованные сомнения относительно эффективности функционирующего института помилования. Не вдаваясь в социальную значимость указанного института, поскольку этот вопрос был освещен ранее, отметим, что не вызывает сомнения необходимость функционирования указанного института для утверждения принципов гуманизма в тех случаях, когда правильное применение уголовного законодательства требует корректировки с позиции милосердия.

Прежде всего, необходимо отметить недопустимость ограничения конституционного полномочия главы государства по применению

помилования в отношении ходатайствующих осужденных какими-либо условиями. При этом п. 4 нового Положения предусматриваются категории осужденных, в отношении которых помилование обычно применяться не должно.

Представляется, что указанная норма содержит необоснованные ограничения применения института помилования. К тому же указанная норма не позволяет установить адресата, содержащихся в ней рекомендаций. Так, всякий осужденный, даже если он относится к числу поименованных в п. 4 Положения категорий, не лишен конституционно гарантированного права обратиться с ходатайством о помиловании.

При этом единственным субъектом, имеющим право удовлетворить ходатайство осужденного и применить помилование, является глава государства. Согласно нормам п. 23-25 Положения глава государства выступает и единственным субъектом, который имеет право отклонить ходатайство осужденного о помиловании.

Иные субъекты, кроме главы государства, участвующие в процедуре рассмотрения ходатайства о помиловании принимают исключительно рекомендательные решения. Это касается и решения региональной комиссии по вопросам помилования и решения главы региона, окончательное решение всегда принимает глава государства, при этом он не ограничен решениями названных выше субъектов.

Отсюда необходимо следует, что адресатом указанного положения является глава государства, то есть положения ограничивают конституционное право главы государства по своему усмотрению разрешать ходатайство о помиловании.

Представляется, что такой подход противоречит самой сути института помилования, который обеспечивает при рассмотрении конкретных обстоятельств реализации принципов гуманизма и милосердия.

Анализ функционирования региональных комиссий, в том числе комиссии по помилованию Тюменской области, и новых нормативно-правовых положений, регулирующих вопросы функционирования региональных комиссий по помилованию, позволяет выделить ряд проблемных аспектов в реализации конституционного права на помилование.

Так, отдельного внимания заслуживает проблема усложнения процедуры рассмотрения ходатайств в части функционирования региональных комиссий по вопросам помилования. Учреждение региональных комиссий и последовавшее увеличение количества этапов и субъектов рассмотрения ходатайства жестко критикуется правоведами. В частности, указывается на то обстоятельство, что заключение комиссии по результатам рассмотрения ходатайства, поступившего от осужденного, в конечном итоге представляют собой заключительное решение в отношении такого ходатайства, потому что в большинстве случаев такие решения не отменяются ни губернатором, ни главой государства. Это происходит, потому что фактически комиссия – это единственная инстанция, которая рассматривает материалы по существу.

Так, например, в 2020 г. на очередном заседании комиссии Тюменской области по вопросам помилования были рассмотрены 4 материала:

- от осужденного за покушение на сбыт синтетических наркотических средств;
- от осужденного за то, что, находясь в состоянии алкогольного опьянения, стал виновником дорожно-транспортного происшествия, повлекшего смерть двоих лиц;
- от осужденного за угрозу убийством в отношении сожительницы, ранее совершившего умышленное преступное посягательство;
- от осужденного за кражу, ранее совершившего умышленное преступное посягательство [Киселева М.].

Ни одно из указанных ходатайств не было поддержано комиссией впоследствии – ни главой региона, ни президентом.

Теперь остановимся на одной из задач региональной комиссии по помилованию, которая была включена в состав ее компетенции при утверждении нового порядка реализации конституционного права на помилование. Так, в состав компетенции региональных комиссий входила задача по реализации общественного контроля над своевременностью и правильностью реализации на региональной территории указов главы государства по вопросам помилования, а также на реализацию общественного контроля в отношении условий содержания осужденных. Правозащитниками критиковалось отсутствие правовых инструментов реализации указанного полномочия: не было предусмотрено механизма для реализации такого полномочия комиссией. Новеллами института помилования рассматриваемое полномочие не предусматривается, оно сокращено – теперь комиссия реализует контроль над соблюдением права лица просить о помиловании.

Здесь необходимо отметить, что с исключением категории общественного контроля следует согласиться, поскольку, действительно, комиссия на треть состоит из должностных лиц органов публичного управления регионального и местного уровня, что, в свою очередь, не позволяет рассматривать реализуемый таким субъектом контроль в качестве общественного. При этом новое описание полномочия не содержит конкретизации вида контроля, который осуществляет комиссия, что, в свою очередь, затрудняет определение формы и инструментов реализации контрольных мероприятий.

Кроме того, следует подчеркнуть, что существовавший ранее такой недостаток, как отсутствие реальных инструментов осуществления контроля, новые положениями не устранили. Вновь не получили конкретизации инструменты осуществления контроля и обязанности и соответствующих обязанностей должностных лиц по содействию комиссии в осуществлении

контрольных мероприятий а также по обязанностям реагировать на выявленные нарушения.

Еще одна задача функционирования региональных комиссий по вопросам помилования претерпела незначительные изменения. Так, в соответствии с новеллами института помилования региональные комиссии решают задачу подготовки предложений относительно повышения эффективности взаимодействия органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, других государственных и муниципальных органов, функционирующих на территории региона, по вопросам помилования, а также подготовки предложений по повышению эффективности адаптации в обществе лиц, отбывших наказание. Однако и в данном случае организационных инструментов реализации указанной задачи не предусматривается, а именно положение, регламентирующее порядок рассмотрения ходатайств о помиловании в стране, предусматривает право региональных комиссий запрашивать дополнительную информацию по поступившему ходатайству, однако не предусматривает возможности запрашивать сведения относительно взаимодействия органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, государственных и муниципальных органов, функционирующих на территории региона, по вопросам помилования, по вопросам адаптации отбывших наказание лиц. При этом отсутствие организационных инструментов для сбора такой информации не позволяет эффективно разрабатывать предложения по оптимизации взаимодействия.

Другим проблемным аспектом выступает расширение состава субъектов, в отношении которых может применяться помилование. Концептуально названная новелла должна оцениваться положительно, поскольку расширяет возможности реализации принципа гуманизма и обеспечивает наиболее полную реализацию права помилования. Однако при этом наличествуют определенные противоречия действующих положений

нормам отечественного законодательства. Это касается следующих категорий осужденных:

- лиц, освобожденных условно-досрочно, в течение оставшейся неотбытой части наказания;
- лиц, условно осужденных, а также лиц, которым отсрочили отбывание наказания.

Так, в соответствии с положениями уголовного законодательства актом помилования лицо, осужденное за преступное посягательство, может быть освобождено от дальнейшего отбывания наказания. При этом в соответствии с положениями ст. 79 УК РФ при условно-досрочном освобождении лицо освобождается от дальнейшего отбывания наказания, что правомерно ставит вопрос о допустимости двойного освобождения лица от наказания – сначала постановлением суда, а в последующем актом применения помилования. Очевидно, что это противоречит принципам и нормам уголовного законодательства, потому что помилование в отношении условно освобожденного предполагает освобождение от соблюдения условий, которые предусматриваются ч. 7 ст. 79 УК РФ и от исполнения тех обязанностей, которые на него возложил суд в рамках ч. 2 ст. 79 УК РФ.

Аналогичные правовые затруднения возникают и при применении помилования в отношении лиц, которые на основании положений ст. 73 УК РФ осуждены к уголовному наказанию условно с испытательным сроком. Условное осуждение предполагает, что осужденный реально наказание не отбывает и поэтому его освобождение от наказания представляется невозможным. Применение акта помилования в данном случае предполагает освобождение осужденных не от реального исполнения наказания, а от исполнения возложенных на него обязанностей и условий, которые, в свою очередь, выступают не наказанием, а иными мерами уголовно-правового характера. При этом положениями ч. 2 ст. 85 УК РФ не предполагается

применения помилования для освобождения от иных мер уголовно-правового характера.

Схожая ситуация складывается и при применении акта помилования в отношении лица, которому предоставлена отсрочка от отбывания наказания. Так, согласно ч. 3 ст. 82.1 УК РФ лица, больные наркоманией, после прохождения курса лечения от наркомании, медицинской и социальной реабилитации и при наличии подтвержденной ремиссии, длительность которой после завершения лечения и соответствующих реабилитаций составляет не менее 2-х лет, могут быть освобождены от отбывания наказания или от оставшейся части наказания. В соответствии с ранее приведенными положениями уголовного законодательства от дальнейшего отбывания наказания по акту помилования освободить нельзя, так как лицо уже судом освобождено от наказания, а, в свою очередь, освободить лицо от лечения и реабилитации досрочно представляется крайне неразумным.

Приведенные положения требуют корректировки норм уголовного законодательства, регламентирующих вопросы применения помилования.

Итак, новеллы института помилования, предусмотренные указом главы государства от 14 декабря 2020 г. № 787 и новым Положением о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в стране, содержат положительные аспекты, в частности:

- расширяют состав материалов, характеризующих осужденного, за счет обращений о помиловании, поступающих от общественных объединений, адвокатов, родственников;
- предполагают учет мнения потерпевшей стороны в отношении ходатайства о помиловании;
- расширяют состав лиц, в отношении которых может применяться помилование и пр.

Однако нововведения ряд проблемных аспектов не был преодолен реформированием порядка реализации института помилования, более того

возникли и новые трудности. Так, к числу основных проблемных аспектов реализации конституционного права на помилование можно отнести следующие:

– усложнение процедуры рассмотрения ходатайства за счет в качестве субъектов рассмотрения ходатайства региональных комиссий и губернатора. При этом фактически рассмотрение по существу ходатайства и материалов по нему осуществляется только региональной комиссией, в последующем губернатор и глава государства ориентируются на заключение комиссии. Это приводит к нарушению права осужденного на непосредственное рассмотрение ходатайства о помиловании главой государства;

– ограничение применения помилования через указание на категории осужденных, в отношении которых, «как правило», помилование не применяется, что противоречит исключительному конституционному праву главы государства, исходя из конкретных обстоятельств, удовлетворять или отклонять ходатайство о помиловании;

– противоречие применения помилования к лицам, отбывающим иные меры уголовно-правового характера, нормам уголовного закона, который рассматривает помилование как освобождение от уголовного наказания или как его смягчение;

– отсутствует организационное обеспечение полномочий региональных комиссий по контролю над соблюдением права лица просить о помиловании, по подготовке предложений относительно повышения эффективности взаимодействия органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, других государственных и муниципальных органов, функционирующих на территории региона, по вопросам помилования, а также подготовки предложений по повышению эффективности адаптации в обществе лиц, отбывших наказание.

2.3. Пути дальнейшего развития помилования

Прежде всего, необходимо отметить, что функционирование всякого правового института в условиях реальной действительности во многом связано со стабильностью политической, экономической и социальной обстановки в стране. Что касается института помилования, это, в частности, прослеживается в необходимости продления сроков исполнения обязанностей членами комиссии до 3 лет. Нестабильность экономической обстановки, низкий уровень благосостояния населения во многих регионах приводит к тому, что в регионах нет достаточного числа активного населения, которое способно кроме собственной трудовой деятельности на добровольных началах реализовывать социальные функции.

Очевидно, что для наиболее полного включения общественности в решении социальных вопросов, в том числе вопросов помилования, необходимо обеспечить достойный уровень благосостояния населения, а это, в свою очередь, требует решения общефедеральных и региональных экономических проблем. Указанный тезис подтверждается практикой функционирования подобных институтов в зарубежных странах. Так, например, визитеры, осуществляющие контроль над условиями содержания заключенных в тюрьмах Великобритании, являются преимущественно представителями среднего класса, которые не опасаются ухудшения своего материального положения в случае принятия на себя социальных обязанностей. Именно поэтому отсутствуют проблемы по комплектованию органов общественного контроля и их активной деятельности [Селиверстов В. И., с. 34].

Отсюда следует признать, что эффективное развитие общественных институтов возможно в условиях обеспечения политической, социальной и экономической стабильности.

Представляется, что дальнейшее развитие института помилования должно осуществляться в векторе более полной реализации принципа

гуманизма, а значит, по пути сокращения препятствий и ограничений для реализации конституционного права на помилование.

Как отмечалось выше, существенное сокращение поступающих и удовлетворяемых ходатайств о помиловании во многом связывается с усложнением процедуры направления и рассмотрения ходатайства о помиловании. Так, в частности, обоснованно критикуется роль региональных комиссий по вопросам помилования в рассмотрении ходатайствам осужденных.

Региональная комиссия, получая все материалы в отношении осужденного, выступает фактически единственной инстанцией, рассматривающей ходатайство осужденного непосредственно, по существу, и первой инстанцией, которая выносит решение по результатам рассмотрения ходатайства по существу.

В последующем и губернатор, и президент получают материалы и мотивированное заключение комиссии, которое содержит анализ представленных материалов, при решении вопроса об отклонении или удовлетворении ходатайства ориентируются, прежде всего, на составленное комиссией заключение.

Таким образом, конституционное правомочие главы государства фактически реализуется региональными комиссиями, что видится необоснованным ограничением конституционного права просить о помиловании перед главой государства. Именно поэтому, прежде всего, требуется преодолеть формальный подход к реализации института помилования, в частности, посредством включения в состав региональных комиссий в качестве обязательных членов уполномоченных по правам человека в регионах.

Кроме того, для повышения эффективности функционирования института помилования представляется обоснованным наделить региональные комиссии правом проверки полноты представленных материалов.

Это позволит решить и другую проблему в процедуре реализации института помилования. Фактически материалы в отношении конкретного осужденного формируются должностными лицами учреждения или организации, исполняющей уголовные наказания, что не исключает злоупотреблений. Деятельность региональной комиссии в отношении проверки полноты представленных материалов для рассмотрения ходатайства о помиловании позволит исключить такие злоупотребления и подготовить исчерпывающую объективную информацию относительно конкретного случая.

Непосредственное рассмотрение ходатайств о помиловании и материалов к ним следует отнести к исключительной компетенции главы государства, это повысит доверие населения к рассматриваемому институту.

Рассмотренные выше новеллы предусмотрели существенное улучшение процедуры рассмотрения ходатайства о помиловании в части возможности в качестве обосновывающих материалов представлять обращения о помиловании, которые поступают от родственников осужденного, его адвокатов, представителей общественных организаций.

Однако необходимым направлением развития института помилования видится предоставление право ходатайствовать о помиловании от имени осужденного его адвокату, родственникам, представителям общественных организаций, поскольку осужденные не всегда имеют необходимые правовые познания по вопросам подачи ходатайства о помиловании.

Кроме того, представляется обоснованным сократить срок, по истечении которого лицо может направить ходатайство повторно. Так, сегодня осужденные имеют право повторно направить ходатайство о помиловании по истечении года. Наиболее полно сущности института помилования соответствует более короткий срок, например, полгода.

Отдельного внимания, как отмечалось выше, заслуживают и процедурные вопросы реализации конституционного права на помилование.

Прежде всего, необходимо обеспечить следующие полномочия региональных комиссий реальным механизмом исполнения:

– полномочие по контролю над реализацией лицом права ходатайствовать о помиловании реальным механизмом исполнения. Названная контрольная деятельность должна обеспечиваться закреплением соответствующих инструментов контроля, в частности комиссиям должно быть предоставлено правомочие по требованию представления должностными лицами системы органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, информации относительно поступающих ходатайств, сроков сбора документов (обязательных приложений) к ходатайству и др.;

– по подготовке предложений относительно повышения эффективности взаимодействия органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, других государственных и муниципальных органов, функционирующих на территории региона, по вопросам помилования, а также подготовки предложений по повышению эффективности адаптации в обществе лиц, отбывших наказание. Указанное полномочие должно обеспечиваться закреплением возможности требовать от должностных лиц органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, других государственных и муниципальных органов, функционирующих на территории региона информации относительно сроков и каналов взаимодействия.

Кроме того, требуются изменения уголовного законодательства в части расширения возможности применения института помилования и для освобождения осужденного от мер уголовно-правового характера посредством внесения соответствующих изменений в ст. 85 УК РФ.

Подводя итоги, необходимо отметить, что пути дальнейшего развития помилования требуют наделения региональных комиссий по помилованию правомочием по проверке полноты материалов, представляемых с ходатайством.

Развитие института помилования должно осуществляться также за счет предоставления права ходатайствовать о помиловании адвокату, родственникам осужденного, представителям общественных организаций.

Также необходимо обеспечить контрольные и аналитические функции региональных комиссий правами комиссий и обязанностями должностных лиц органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, других государственных и муниципальных органов, функционирующих на территории региона, представлять информацию по вопросам помилования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам исследования автором предлагается в рамках российской государственно-правовой системы следующее определение института помилования. Это межотраслевой институт, опосредующий общественные отношения:

по рассмотрению и разрешению главой государства предварительно одобренного региональной комиссией по вопросам помилования и главой региона ходатайства осужденного относительно смягчения наказания, освобождения от наказания, назначенного судом в законном и обоснованном приговоре, погашения судимости;

по удовлетворению главой государства специальным актом такого ходатайства при установлении обстоятельств, характеризующих личность осужденного, его поведение, совершенное им преступное посягательство, и иных заслуживающих внимания обстоятельств, которые позволяют в целях реализации принципов гуманизма и справедливости освободить осужденного от наказания, смягчить его или снять судимость, в том случае, когда такие действия не противоречат общественным интересам, целям уголовного и уголовно-исполнительного закона;

по реализации акта помилования.

История исследования института помилования в дореволюционный и советский периоды российской истории позволяют выделить его следующие характерные черты:

на начальном этапе формирования Российского государства акт помилования был напрямую связан с религиозным милосердием, то есть имел прочную религиозную основу. С развитием самодержавия происходит исключение религиозного аспекта из акта помилования: акт помилования становится политическим инструментом. Остается помилование политическим инструментом и в Советском государстве;

законодательную регламентацию институт помилования получает лишь во второй половине XX в. При этом за всю предшествующую историю правового регулирования институты помилования и амнистии не получают должного разграничения.

Это позволяет сделать вывод, что институт помилования наполняется определенным правовым и социальным содержанием исходя из тех исторических условий, в которых он регламентируется и применяется, поэтому для современной России как демократического правового государства крайне важно обеспечить регламентацию и реализацию института помилования как инструмента реализации принципа гуманизма для преодоления в исключительных случаях формализма права.

Институт помилования в современной России фактически впервые выступает инструментом реализации принципа гуманности, в дореволюционной России и Советском государстве он чаще использовался как инструмент политического влияния.

К положительным аспектам нового правового регулирования института помилования следует отнести расширения круга лиц, в отношении которых этот институт может быть реализован за счет: условно-досрочно освобожденных в течение оставшейся неотбытой части наказания; условно осужденных; тех, кому отсрочили отбывание наказания; тех, кто имеет непогашенную или неснятую судимость. Новый порядок расширил и состав информации, предоставляемой в качестве обоснования целесообразности применения помилования, в том числе за счет:

обращения о помиловании, поступающие от родственников осужденного, от его адвокатов, представителей общественных организаций, иных лиц;

мнение потерпевшего или его родственников относительно целесообразности помилования.

При этом практика реализации института помилования позволяет констатировать, что эффективность процедуры помилования требует

дальнейшего совершенствования: существующий сложный процесс первичного отбора ходатайств через региональные комиссии привел к колоссальному сокращению числа удовлетворенных ходатайств, и более того, к сокращению поступающих ходатайств. Так, в 2000 г. 12836 ходатайств о помиловании были удовлетворены главой государства; с 2001 г. число удовлетворенных ходатайств сократилось катастрофически: в 2001 г. – 27, 2002 г. – 183, 2003 г. – 283, 2004 г. – 72, 2005 г. – 42, 2006 г. – 9, 2007 г. – 0, 2008 г. – 2, 2009 г. – 48, 2010 г. – 98, 2011 г. – 108, 2012 г. – 17, 2013 г. – 5, 2014 г. – 2, 2015 г. – 5, 2016 г. – 6, 2017 г. – 4, 2018 г. – 5, 2019 г. – 7, 2020 г. – 1.

Анализ действующей концепции института помилования в стране и результаты практики ее реализации позволяют сделать вывод, что важнейшее значение имеет не формальная правовая регламентация процедур помилования, а отношение администрации органа или учреждения, исполняющего уголовное наказание, региональной комиссии и главы государства к институту помилования как к важному институту правового государства и гражданского общества, позволяющему реализовать принципы гуманизма и справедливости в отношении конкретного осужденного.

Иными словами, в качестве вектора развития института помилования в стране следует назвать преодоление формализма рассматриваемой процедуры и формирование внимательного, добросовестного и ответственного отношения к рассмотрению каждого ходатайства со стороны администрации учреждения или организации, исполняющего уголовные наказания, членов региональной комиссии, главы региона и главы государства.

Неэффективность функционирования института помилования в немалой степени связана с нестабильностью политической, экономической и социальной обстановки, которая не позволяет населению активно участвовать в деятельности комиссий и иных общественных институтов, не опасаясь принятия на себя социально значимых обязательств, в то время как для материального обеспечения необходимо осуществлять активную трудовую деятельность. Практика зарубежных государств демонстрирует, что

общественные и общественно-государственные институты активно функционируют там, где наличествует средний класс, способный направлять временные, организационные и иные ресурсы на решение социально значимых задач.

Ряд проблемных аспектов не был преодолен реформированием порядка реализации института помилования, более того возникли и новые трудности. Так, к числу основных проблемных аспектов реализации конституционного права на помилование можно отнести следующие:

– усложнение процедуры рассмотрения ходатайства за счет в качестве субъектов рассмотрения ходатайства региональных комиссий и губернатора. При этом фактически рассмотрение по существу ходатайства и материалов по нему осуществляется только региональной комиссией, в последующем губернатор и глава государства ориентируются на заключение комиссии. Это приводит к нарушению права осужденного на непосредственное рассмотрение ходатайства о помиловании главой государства;

– ограничение применения помилования через указание на категории осужденных, в отношении которых, «как правило», помилование не применяется, что противоречит исключительному конституционному праву главы государства, исходя из конкретных обстоятельств, удовлетворять или отклонять ходатайство о помиловании;

– противоречие применения помилования к лицам, отбывающим иные меры уголовно-правового характера, нормам уголовного закона, который рассматривает помилование как освобождение от уголовного наказания или как его смягчение;

– отсутствует организационное обеспечение полномочий региональных комиссий по контролю над соблюдением права лица просить о помиловании, по подготовке предложений относительно повышения эффективности взаимодействия органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, других государственных и муниципальных органов, функционирующих на

территории региона, по вопросам помилования, а также подготовки предложений по повышению эффективности адаптации в обществе лиц, отбывших наказание.

Пути дальнейшего развития помилования требуют преодоления формализма в рассмотрении ходатайств осужденных, в частности, посредством возложения на региональные комиссии правомочий по проверке полноты материалов, представляемых с ходатайством, а также посредством включения в качестве обязательного члена в состав комиссии Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ.

Это позволит решить и другую проблему в процедуре реализации института помилования – преодолеть злоупотребления при формировании должностными лицами учреждения или организации, исполняющей уголовные наказания, материалов к ходатайству осужденного по помилованию.

Еще одним направлением развития института помилования видится предоставление право ходатайствовать адвокату осужденного, его родственникам, представителям общественных организаций, поскольку осужденные не всегда имеют необходимые правовые познания по вопросам подачи ходатайства о помиловании.

Также необходимо сократить срок, по истечении которого лицо может направить ходатайство повторно, до полугода, что будет наиболее полно соответствовать сущности института помилования.

Требуют совершенствования и процедурные вопросы реализации конституционного права на помилование. Прежде всего, необходимо обеспечить следующие полномочия региональных комиссий реальным механизмом исполнения:

– полномочие по контролю над реализацией лицом права ходатайствовать о помиловании реальным механизмом исполнения. Названная контрольная деятельность должна обеспечиваться закреплением соответствующих инструментов контроля, в частности комиссиям должно

быть предоставлено правомочие по требованию представления должностными лицами системы органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, информации относительно поступающих ходатайств, сроков сбора документов (обязательных приложений) к ходатайству и др.;

– по подготовке предложений относительно повышения эффективности взаимодействия органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, других государственных и муниципальных органов, функционирующих на территории региона, по вопросам помилования, а также подготовки предложений по повышению эффективности адаптации в обществе лиц, отбывших наказание. Указанное полномочие должно обеспечиваться закреплением возможности требовать от должностных лиц органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, других государственных и муниципальных органов, функционирующих на территории региона информации относительно сроков и каналов взаимодействия.

Кроме того, требуются изменения уголовного законодательства в части расширения возможности применения института помилования и для освобождения осужденного от мер уголовно-правового характера посредством внесения соответствующих изменений в ст. 85 УК РФ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

Действующие нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

2. Уголовный кодекс Российской Федерации: от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: ред. от 30.12.2020 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

3. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ: ред. от 23.11.2020 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ: ред. от 08.12.2020 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

5. О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации (вместе с Положением о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации): указ Президента РФ от 28 декабря 2001 г. № 1500: ред. от 14.12.2020 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

6. О некоторых вопросах деятельности комиссий по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации (вместе с Положением о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации): указ Президента РФ от 14 декабря 2020 г. № 787 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

7. Об утверждении Положения о комиссии по вопросам помилования в Тюменской области: постановление Губернатора Тюменской области от 11

марта 2002 г. № 67: ред. от 18.01.2021 // Консультант Плюс: справочно-правовая система. Режим доступа: локальная сеть ТюмГУ.

Нормативные правовые акты, утратившие силу:

8. О суде: Декрет СНК РСФСР от 24 ноября 1917 г. № 1 // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. № 17. 24.11.1917. Документ утратил силу.

9. О суде: Декрет ВЦИК от 7 марта 1918 г. № 2 // СУ РСФСР. 1918. № 26. Ст. 420. Документ утратил силу.

10. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582. Документ утратил силу.

11. О Народном Суде Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (Положение): декрет ВЦИК от 30 ноября 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 85. Ст. 889. Документ утратил силу.

12. Об утверждении Основного Закона (Конституции) Союза Советских Социалистических Республик: постановление II Съезда Советов СССР от 31 января 1924 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. № 2. Ст. 24. Документ утратил силу.

13. Об утверждении Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик: постановление Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 283. 06.12.1936. Документ утратил силу.

14. Об утверждении Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик: закон СССР от 25 декабря 1958 г. // Ведомости ВС СССР. 1958. № 1. Ст. 6. Документ утратил силу.

15. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята ВС СССР 7 октября 1977 г. // Свод законов СССР. Т. 3. С. 14. 1990 г. Документ утратил силу.

16. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: принята ВС РСФСР 12 апреля 1978 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407. Документ утратил силу.

17. О Комиссии по вопросам помилования: указ Президента РФ от 12 января 1992 г. № 17 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 4. Ст. 154. Документ утратил силу.

Научная и учебная литература

19. Баскакова В. Е. Институт помилования в России и Республике Марий Эл: проблемы и перспективы развития / В. Е. Баскакова // Марийский юридический вестник. 2014. № 11. С. 115-119.

20. Брандт Д. И. Помилование: понятие, порядок применения, правовые последствия / Д. И. Брандт // Молодые ученые России. Сборник статей II Всероссийской научно-практической конференции. Пенза, 2020. С. 95-98.

21. Верченко Н. И. Совершенствование правового регулирования института помилования / Н. И. Верченко // Вестник Кузбасского института. 2017. № 1 (30). С. 32-36.

22. Волков А. С. Правовая природа амнистии и помилования / А. С. Волков // Современные проблемы права, экономики и управления. 2016. № 2 (3). С. 69-72.

23. Далаева Я. С. Институт помилования в России: вопросы правоприменения / Я. С. Далаева // Молодой ученый. 2017. № 16 (150). С. 338-339.

24. Кириченко В. С. Историческое развитие института амнистии и помилования / В. С. Кириченко // VIII Международная студенческая научная

конференция. Студенческий научный форум, 2016: [сайт]. URL: <https://scienceforum.ru/2016/article/2016024254> (дата обращения 20.01.2021).

25. Кистяковский А. Ф. Элементарный учебник общего уголовного права с подробным изложением начал русского уголовного законодательства. Часть общая / А. Ф. Кистяковский. Киев: И. А. Давиденко, 1882. 972 с.

26. Люблинский П. И. Право амнистии. Историко-догматическое и политическое исследование / П. И. Люблинский. С.-Пб.: Сенат. Тип., 1907. 371 с.

27. Манифест О Всемилостивейшем даровании народу милостей и облегчений по случаю коронования Его Императорского Величества.: Августа 26 // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Т. XXXI. Отделение I. 1856. СПб., 1857. С. 785-798.

28. Михайлова А. Помилование в России и мире // Медиа. Проект.: [сайт]. 2019. 20 мар. URL: <https://www.proekt.media/research/statistika-pomilovaniya/?fbclid=IwAR2eCFa5osTjIwkMARjFCHtLZmFBfWzRZY3QkVITcpSiSCzlQKrxjqGRPMw> (дата обращения 20.01.2021).

29. Перлин А. Казнить нельзя помиловать // Однако. Журнал: [сайт]. 2012. 28 апр. URL: <http://www.odnako.org/blogs/kaznit-nelzya-pomilovat/> (дата обращения 20.05.2021).

30. Подольская А. В. История возникновения и развития института амнистии и помилования / А. В. Подольская // Форум молодых ученых. 2018. № 12-3. С. 819-825.

31. Подольская А. В. Понятие и значение института амнистии и помилования / А. В. Подольская. Форум молодых ученых. 2018. № 12-3 (28). С. 826-830.

32. Попов А. В. Помилование в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право. Барнаул. 2010. 201 с.

33. Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. Т. 2: Законодательство периода образования и укрепления Русского

централизованного государства / Под общ. ред. О. И. Чистякова. М.: Юридическая литература, 1985. 520 с.

34. Рыбьяков А. С. Конституционно-правовое регулирование помилования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А. С. Рыбьяков; науч. рук. В. Н. Руденко; Сургут. гос. ун-т. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2009. 26 с.

35. Селиверстов В. И. Рассмотрение ходатайств о помиловании в российской федерации: новации 2020 г. / В. И. Селиверстов // Пенитенциарная наука. 2021. Т. 15. № 1 (53). С. 33-42.

36. Семендяева С. В. Становление и развитие института помилования в России / С. В. Семендяева // CREDO NEW. 2011. № 2. С. 10.

37. Скопинцева В. В. Институт помилования при исполнении уголовного наказания: вопросы теории и практики / В. В. Скопинцева, С. Н. Пономарев. Уголовно-исполнительное право. 2020. № 3. С. 280-286.

38. Соборное Уложение 1649 г. (Извлечение) // Хрестоматия по истории отечественного государства и права, X век – 1917 год / Сост.: В. А. Томсинов. М.: Зерцало, 1998. С. 70-140.

39. Судебник 1497 г. // Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю. П. Титов. М., 2005. С. 36-42.

40. Судебник 1550 г. // Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю. П. Титов. М., 2005. С. 43-50.

41. Трифонова Е. Институт помилования больше не работает. Правозащитники скучают по «эре милосердия» 90-х годов // Независимая газета [сайт]: 2019. 7 апр. URL: https://www.ng.ru/politics/2019-04-07/3_7550_pomilovanie.html (дата обращения 20.05.2021).

42. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 15 августа 1845 г. // Российское законодательство X-XX веков: Законодательство периода расцвета абсолютизма. В 9-ти томах. Т. 6 / Под общ. ред. О. И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1987. С. 104-404.

43. Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справочно-правовой системы «Гарант» (дата обращения 05.02.2021).

44. Чередниченко Е. Е. К вопросу о необходимости существования института помилования в России / Е. Е. Чередниченко // Социально-политические науки. 2018. № 1. С. 72-74.

Статьи и иные источники

45. Анатолий Приставкин: «Номенклатура прошла по нам танковыми гусеницами» // Известия [сайт]: 2001. 9 авг. URL: <https://iz.ru/news/250221> (дата обращения 20.05.2021).

46. Аренина Е. Исследование о том, как российская власть перестала быть милосердной / Е. Аренина // Право ru: [сайт]. 2020. 3 февр. URL: <https://pravo.ru/story/217990/> (дата обращения 20.01.2021).

47. Бучинская А. Помилование: случай уникальный... // Безформата: [сайт]. 2019. 11 янв. URL: <https://tumen.bezformata.com/listnews/pomilovanie-sluchaj-unikalnij/44267509/> (дата обращения 20.01.2021).

48. Киселева М. Состоялось очередное заседание комиссии по вопросам помилования в Тюменской области / М. Киселева // Тюменская областная Дума. Официальный портал [сайт]: 2020. 29 мая. URL: <https://www.duma72.ru/ru/arena/new/news/2163/86285/> (дата обращения 20.05.2021).

49. Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы // Федеральная служба исполнения наказаний: официальный сайт. URL: <https://fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения 20.01.2021).

50. Кучерена А. Бойтесь равнодушных. Институт помилования должен заработать «на полную мощность» // Rg.ru: [сайт]. 2019. 24 дек. URL:

<https://rg.ru/2019/12/24/institut-pomilovaniia-dolzhen-zarabotat-na-polnuiu-moshchnost.html> (дата обращения 20.05.2021).

51. Основные статистические показатели состояния судимости в России за 2003-2007 годы и 2008-2019 годы // Судебный департамент при Верховном Суде РФ: официальный сайт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2074> (дата обращения 20.01.2021).