

ПОМИЛОВАНИЕ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ (В СВЕТЕ ПРОТОКОЛА СОВМЕСТНОГО СОВЕЩАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ И ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

Прохоров Леонид Александрович,
Прохорова Марина Леонидовна

Цель: в статье рассмотрены вопросы применения института помилования в Российской Федерации, в том числе в свете положений протокола совместного совещания представителей Управления Президента РФ и представителей территориальных органов прокуратуры, исполнительной власти Южного федерального округа. Выявлены наиболее сложные проблемы и дискуссионные аспекты его реализации. Предложены меры по повышению эффективности этого института на основе результатов краткого анализа работы комиссий по вопросам помилования на территориях субъектов РФ.

Методология: диалектический метод, анализ, синтез, дедуция, социологический метод, формально-юридический метод, системный метод, статистический метод.

Выводы. В результате исследования авторы приходят к выводам об обоснованности существования института помилования как проявления гуманизма, милосердия к преступнику, прощения его государством; о целесообразности проявления большего доверия к решениям, принимаемым комиссиями по вопросам помилования на территории субъектов Российской Федерации, так как они основываются на серьезном анализе характера и степени общественной опасности совершенного преступления, изучении характеристики осужденного до совершения преступления, во время отбывания наказания, установлении уровня его исправления в результате воспитательных мероприятий, проводимых администрацией исправительного учреждения; а также о необходимости более эффективного осуществления деятельности по адаптации помилованных лиц.

Научная и практическая значимость. Обоснованные в статье выводы и предложения направлены на повышение эффективности реализации института помилования в Российской Федерации.

Ключевые слова: помилование, амнистия, ходатайство осужденного, социальная адаптация, прощение преступника, исправление осужденных, пенитенциарная система, отбывание наказания, карательная политика, уголовная политика, эффективность института

Предваряя рассмотрение по существу актуальных вопросов применения института помилования в Российской Федерации, заметим, что настоящая статья является продолжением исследования означенной проблемы, и прежде осуществлявшегося авторами, поэтому в ней использованы материалы из ранее опубликованных ими работ по сходной тематике (См.: Прохоров Л.А., Прохо-

рова М.Л. Институт помилования в России: пути совершенствования правового регулирования // Научный вестник Южного федерального округа. 2007. № 1. С. 4–10; Прохоров Л.А. Помилование: особенности исторического развития и точки соприкосновения с правосудием // Мировой судья. 2008. №5. С. 19–24; Прохоров Л.А., Прохорова М.Л. Комиссия по вопросам помилования в системе субъектов со-

циальной адаптации лиц, освобождаемых из мест лишения свободы // *Российский следователь*. 2008. № 22. С. 35–37; Прохоров Л.А., Прохорова М.Л. Дефицит милосердия как проблема в современном обществе и роль комиссий по вопросам помилования в его снижении // *Вестник Академии знаний*. 2013. № 1. С. 210–214; Прохоров Л.А., Прохорова М.Л. Институт помилования в России: некоторые результаты практики его реализации в 2002–2017 гг. и вопросы ее совершенствования // *Российский следователь*. 2018. № 7. С. 44–48.).

Управление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан 22 мая 2019 г. в г. Ростове-на-Дону провело координационное совещание с сотрудниками аппарата полномочного представителя Президента РФ в Южном федеральном округе, территориальных органов прокуратуры, исполнительной власти округа. На повестке дня стоял вопрос о мерах по совершенствованию работы комиссий по вопросам помилования на территории субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа. По итогам работы был принят протокол совместного с Управлением Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан координационного совещания по вопросам помилования от 22 мая 2019 г. № А52-2150-29.

Необходимо подчеркнуть, что этому совещанию предшествовала ставшая предметом обсуждения на страницах СМИ встреча известной правозащитницы Л.М. Алексеевой с Президентом РФ В.В. Путиным, во время которой она критически оценила действующий с 2002 г. порядок реализации института помилования в России, приведя соответствующие статистические показатели работы региональных комиссий. Так, за пять лет до принятия Указа Президента РФ от 28 декабря 2001 г. № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» (далее – Указ Президента РФ № 1500) (с 1996 по 2001 гг.) в России были помилованы 36901 осужденных, а за время действия этого Указа (с 2002 по 2017 гг.), т. е. за 15 лет, – 890 осужденных. При этом основной упрек был обращен в адрес комиссий по вопросам помилования на территориях субъектов Федерации, члены которых, заняв, по выражению Л.М. Алексеевой, «хлебные места», забыли об идее милосердия. Оставив на ее совести последние слова (тем более что их автор почил в Бозе), лишь подчеркнем следующие моменты: а) члены комиссий выполняют свои обязанности на общественных началах; б) процесс реализации указа Президента предполагает три

этапа (решение комиссии, постановление главы администрации (губернатора) субъекта Федерации, указ Президента РФ). Это совершенно исключает корыстную заинтересованность членов комиссий, занявших «хлебные», якобы, места.

В то же время приведенные статистические показатели применения института помилования действительно настораживают. К сожалению, отмеченная Л.М. Алексеевой тенденция ограничения применения помилования лиц, обратившихся к Президенту РФ с прошением о милосердии, имеет место с самого начала реализации Указа № 1500 и до настоящего времени. Так, в 2002 г. региональные комиссии по помилованию рассмотрели 8 тыс. прошений осужденных, обращенных к Президенту РФ. При этом они поддержали 1100 прошений, однако из этого числа были помилованы всего 182 человека (16,4%). В 2003 г. региональные комиссии по помилованию рассмотрели 4,5 тыс. прошений, поддержали 1000 из них, но были помилованы только 228 человек (22,8%). Следовательно, большое число осужденных, рекомендованных комиссиями к помилованию, что поддержали и главы администраций субъектов Федерации, вычеркивались из списка на стадии подготовки проекта указа Президента РФ (См.: Витебская Т., Гритчин Н., Демченко В., Турьялай С. *Воля Ваша* // *Известия*. 2003. 13 сентября.).

Сокращение числа Указов Президента РФ о помиловании конкретных осужденных и соответствующих статистических показателей работы региональных комиссий по вопросам помилования носило волнообразный характер. Так, при оценке статистических данных, прежде всего, следует обратить внимание на то, что, например, в 2010, 2011 гг. имела место особая активность осужденных и, соответственно, администраций исправительных учреждений по реализации права на помилование, наблюдалось существенное увеличение числа прошений, рассмотренных комиссиями. Как представляется, эта тенденция была обусловлена, во-первых, надеждой на милосердие вновь избранного Президента страны; во-вторых, проводимым в России реформированием уголовно-исполнительной системы, смягчением карательной практики.

К сожалению, тенденция сокращения числа Указов Президента РФ о помиловании в последние 2008–2019 гг. получила еще большую выраженность. При этом нельзя не обратить внимания на некоторое снижение внимания администрации Президента РФ к организации деятельности комиссий по вопросам помилования. Так, на начальном этапе в 2002 г. в Москве

было проведено Всероссийское совещание председателей комиссий по вопросам помилования, в 2003 г. проведены аналогичные совещания на территории округов. В 2007 г. в Калининграде в последний раз состоялось Всероссийское совещание председателей комиссий по вопросам помилования [1, с. 19–24]. Впоследствии подобные организационные мероприятия уже не проводились. И это несмотря на то, что за прошедшие с означенного момента 13 лет были внесены существенные коррективы во все отрасли законодательства и направления реализации уголовной политики, а равно произошли изменения и в общественно-политической жизни общества. По нашему мнению, эти обстоятельства свидетельствуют о целесообразности обобщения опыта работы комиссий по вопросам помилования и принятия соответствующих рекомендаций.

Необходимо особо отметить, что тенденция существенного сокращения числа Указов о помиловании лиц, совершивших преступление, нарушение сроков прохождения материалов региональных комиссий в администрации Президента РФ в определенной степени *девальвирует саму идею помилования* и выхолащивает концепцию реализации соответствующего института, закрепленную Указом Президента РФ № 1500. Это также не способствует и укреплению авторитета главы соответствующего субъекта Федерации и комиссии, поддерживающих ходатайство осужденного о помиловании [2, с. 4]. Однако самое основное заключается в том, что сложившееся положение существенно умаляет роль главы государства в принятии акта милосердия, прощения преступника. Но, тем не менее, анализ работы комиссий по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации, несмотря на отмеченные недостатки, свидетельствует о жизнеспособности новой концепции реализации института помилования, регламентированного Указом Президента РФ № 1500 [3].

Как известно, институт помилования зиждется на идее, что «преступник доступен чувству раскаяния, жалости, угрызения совести, а государство не может игнорировать эти проявления человеческой природы, не может забывать, что возбуждение раскаяния составляет одно из желаемых последствий уголовной кары» [4, с. 496–497]. Именно этот постулат и предопределил многовековую историю помилования, причем не только в России, но и во всем мире. Основным юридическим предназначением помилования, как неоднократно отмечалось криминалистами ранее, является *примирение безжизненного закона с жизненными требованиями преступного деяния*, согласования

меры ответственности с индивидуальными особенностями данного преступления. Помилование, милость к падшим, оступившимся свидетельствует не о слабости, а о духовной силе общества, о его способности и желании помочь этим людям вернуться к нормальной жизни. В этой связи нельзя не вспомнить слова Ф.М. Достоевского, что «об уровне цивилизации народа можно судить, когда открываешь ворота его тюрем». Помилование всегда признавалось не только целесообразным, но и справедливым актом, уменьшающим дефицит милосердия в обществе, то есть готовности помочь кому-нибудь или простить кого-либо из сострадания, человеколюбия [5, с. 356]. Идеи милосердия заложены в религиозных постулатах, их привносили и привносят в сознание народа деятели литературы и искусства, работники просвещения. Возможность помилования преступивших запретную черту была заложена и в первых правовых актах большинства государств.

К сожалению, для современного этапа развития общества и в мировом, и внутригосударственном масштабах характерны тенденции обострения конфликтных ситуаций, дефицита толерантности, милосердия. Видимо, именно они обусловили необходимость акцентирования внимания в послании Президента РФ на такие постулаты, как нравственные авторитеты, моральные основы для созидания, моральный авторитет государства. Речь шла о примерах добродетелей — милосердия, взаимопомощи, нравственных запретах, психологических связях, которые создают атмосферу в обществе и которых так не хватает нам (См.: *Дондурей Д. О дефиците духовных скреп // Российская газета. 2012. 14 декабря.*). Нельзя не отметить, что толерантность становится все менее привлекательной и во всем мире. В самых благополучных европейских странах заметно укрепились шовинистские, антагонистические настроения. Даже в Швеции, ранее считавшейся образцом толерантности в государственном масштабе, почти ежедневно в газетах затрагивают проблему экстремизма, жестокости, национального и социального противостояния (См.: *Федякина А. Толерантность сходит на нет // Российская газета. 2012. 11 июля.*).

Реализация института помилования, кроме решения проблемы его применения как такового, о чем шла речь ранее, поднимает и крайне важные вопросы адаптации помилованного лица. Без их решения благие намерения, выраженные в отношении последнего, станут кирпичиками, которыми «вымощена дорога в ад».

Начало адаптации помилованного лица (впрочем, как и всех освобождаемых из мест лишения

свободы) связано с очень важным этапом — выходом на свободу, что предполагает:

— обеспечение за счет осужденного или благотворительного фонда лица одеждой не просто по сезону, а отвечающей тенденциям моды (особенно для женщин);

— выяснение, встречает ли кто-то освобождаемое лицо (особенно для женщин), а для иногородних — обеспечение доставки на вокзал, приобретение билета;

— устройство ребенка в детские учреждения, оказание помощи в оформлении детских пособий.

При проведении опроса помилованных и осужденных, подавших прошение о помиловании, нами были выявлены наиболее трудно решаемые проблемы: 23% опрошенных волновало возвращение в семью; 30,7% высказали желание вернуться на прежнюю работу, но опасались, что их не примут; 30,7% не имели жилья и в этом (вполне обоснованно) усматривали серьезную проблему; 84,7% называли в качестве основной трудности поиск работы.

В названном ранее протоколе совместного координационного совещания (п. 1.7) закреплено требование оказывать меры социальной поддержки помилованным осужденным с целью их скорейшей адаптации после отбытия наказания. Это положение обусловлено тем, что подавляющее большинство таких лиц волнует проблема трудоустройства, во-первых, по причине отсутствия у них востребованной профессии, во-вторых, как следствие предвзятого отношения к бывшим осужденным. Сложность предстоящей жизненной ситуации, в которой должен оказаться освобождаемый из мест лишения свободы человек, дополняют ослабление супружеских отношений, распад семьи. В этот самый непростой период выхода на свободу, наверное, главное не оставить освободившегося один на один с его проблемами, чтобы у него не сформировалось мнение, что в местах лишения свободы комфортнее (там вся жизнь распланирована, отсутствует необходимость постоянно думать о дне грядущем).

С особой остротой перед социумом стоит проблема — осужденная мать, в том числе помилованная, и ребенок.

В подобной ситуации на первый план выступает задача повышения эффективности мер по социальной адаптации лиц, как освобожденных от дальнейшего отбывания наказания, так и находящихся в исправительных учреждениях.

В условиях сложившейся ситуации применительно к реализации Указа Президента РФ № 1500 на страницах печати предпринимается попытка

определенным образом оправдать действия чиновников, самостоятельно корректирующих решения региональных комиссий по вопросам помилования. Например, член комитета Госдумы по гражданскому и уголовному законодательству Ю. Синельщиков объяснял столь скромное число Указов о помиловании осужденных тем, что эти решения являются исключительными, так как помилование не может носить массовый характер, должно применяться только при наличии чрезвычайных обстоятельств, потому что за каждым актом милосердия стоит конкретный человек, учитывается тяжесть деяния, исправился осужденный или нет. Согласно позиции фракции Госдумы «Единая Россия», помилование — это исключительная мера, а массовое освобождение предусматривает амнистия (См.: *Кашевара А., Теслова Е. За год помиловано пять человек // Известия. 2013. 27 декабря.*)

Эта позиция представляется малоубедительной, служа лишь оправданием для лиц, подготавливающих списки проектов указа по конкретным лицам для Президента РФ. При этом следует иметь в виду, что «исключительность», на которую ссылаются депутаты, не абстрактна. В уголовном праве она базируется на конкретных основаниях: это характер и степень общественной опасности совершенного преступления, характеристика осужденного до совершения преступления, во время отбывания наказания, уровень его исправления в результате воспитательных мероприятий, проводимых администрацией исправительного учреждения. Юристам хорошо известно, что эти же критерии положены в основу принятия, например, решения об амнистии осужденных, которая, кстати, в российском дореволюционном, а равно и в зарубежном уголовном праве нередко рассматривалась и рассматривается в качестве частного случая более широкого понятия «прощения» или помилования [4, с. 358].

В связи с этим возникает вопрос, почему при реализации решения Государственной Думы об амнистии количество освобождаемых от наказания преступников в десятки тысяч больше, чем помилованных. В качестве примера можно привести печально известную амнистию 1953 г., проведенную в связи со смертью И. Сталина. Негативные последствия имели место и при реализации постановления Государственной Думы Российской Федерации от 26 мая 2000 г. № 398-III ГД «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов». В ст. 2 постановления было предусмотрено освобождение от наказания в виде лишения свободы

независимо от назначенного срока награжденных орденами или медалями СССР либо Российской Федерации и инвалидов I или II групп, а также больных туберкулезом, отнесенным к I или II группе диспансерного учета. Освобождению от наказания перечисленные категории лиц подлежали независимо от тяжести совершенных ими преступлений. Данная позиция амнистии позволяла реально освободить от наказания около 3000 тысяч убийц, бандитов, похитителей людей, лиц, совершивших тяжчайшие преступления в области экономики. Поэтому 28 июня 2000 г. Государственная Дума приняла дополнительное постановление, которым внесла поправку в анализируемый акт об амнистии. Она уже не распространялась на лиц, совершивших перечисленные в постановлении об амнистии тяжкие и особо тяжкие преступления. В этой поправке было определено, что она не может быть обращена на тех, кто уже освобожден от наказания в связи с ошибочным предписанием амнистии. Названная амнистия была одной из самых массовых. В соответствии с ней из мест лишения свободы было освобождено 188,1 тыс. осужденных, сокращены сроки лишения свободы 43,6 тыс. осужденным, освобождены от отбывания или исполнения иных видов наказаний 399,2 тыс. осужденных. В отношении 37,3 тыс. лиц были прекращены уголовные дела. Аналогичные тенденции имели место и при амнистии, проведенной по поводу 100-летия Октябрьской революции, когда из мест лишения свободы были освобождены почти 34 тысячи осужденных, из следственных изоляторов вышли 7813 человек. Всего же под амнистию попали 231558 человек. Результатом этих амнистий было существенное осложнение криминальной ситуации в стране, к чему и привела пресловутая «массовость» освобождения от уголовного наказания.

Складывается довольно странная ситуация, когда тысячи осужденных по коллективному правовому акту (амнистии) оказались достойными для освобождения от наказания, но не могли быть помилованы Президентом РФ. И это при условии, что институт помилования в социально-правовом отношении более широк, более общественно полезен и гуманен по сравнению с институтом амнистии. Тот же Ю. Синельников отмечал, что институт помилования способствует исправлению осужденных, в отличие от амнистии, которую стоит применять только на переломных для государства этапах. Более того, в процессе помилования принимают участие более тысячи авторитетных граждан — членов комиссий по вопросам помилования. Комиссия имеет возможность обобщить

и представить губернатору, Президенту РФ объективный материал, характеризующий персонально каждого осужденного.

Кроме рассмотрения прошений о помиловании, Указом Президента № 1500 на комиссии возложены задачи по обеспечению систематического контроля за условиями содержания осужденных, внесению предложений, направленных на повышение эффективности деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы. Пункт 5 отмеченного ранее протокола совместного координационного совещания Администрации Президента РФ рекомендует территориальным органам ФСИН России принять дополнительные меры, направленные на разъяснение осужденным порядка представления ходатайств о помиловании и разработку рекомендаций по социальной адаптации лиц, отбывших наказание.

Наряду с рассмотрением материалов, связанных с помилованием конкретных осужденных, комиссии по вопросам помилования должны проводить большую разъяснительную работу по порядку реализации Указа Президента РФ № 1500 и оформлению документов, уделять внимание и проблемам социальной адаптации помилованных лиц. Среда, в которую возвращается помилованное лицо, не всегда благоприятна для его исправления. Этим и вызваны обращения в комиссию помилованных с просьбами о трудоустройстве, получении жилья, решении иных социальных проблем. По каждому из них заводятся наблюдательные дела, прослеживается их жизнь после освобождения из исправительного учреждения, оказывается содействие в трудоустройстве, пенсионном обеспечении. Многие помилованные — это женщины, имеющие малолетних детей и, что еще более трагично, — детей, которые «отбывали вместе с ними наказание», т. е. находились в доме ребенка при колонии. Поэтому в названном протоколе совместного совещания Администрации Президента РФ и представителей территориальных органов 2019 г. содержится пункт, согласно которому материалы в отношении осужденных, относящихся к социально незащищенным группам (несовершеннолетним, многодетным и др.), должны подлежать рассмотрению в приоритетном порядке (п. 1.5). Возвращение к нормальной жизни — это процесс комплексный, который должен начинаться еще в местах лишения свободы и не прекращаться после освобождения. Поэтому на координационном совещании 2019 г. принято решение изучить возможность разработки государственных программ (подпрограмм), направленных на повышение эффективности деятельности государственных органов по вопросам

социальной адаптации лиц, отбывших наказание (п. 1.8 протокола).

Деятельность комиссий по вопросам помилования осуществляется и в иных, не традиционных и, на первый взгляд, не свойственных ей формах (организация доставки гуманитарной помощи в дом ребенка при исправительной колонии, оказание иной помощи, в том числе финансовой, администрации домов ребенка в приобретении оборудования и имущества и др. (п. 1.7 протокола).

Отмеченные обстоятельства свидетельствуют о несомненной социальной полезности института помилования и роли комиссий по вопросам помилования, способствующих реализации Президентом РФ его высокой миссии – миловать осужденных преступников. Поэтому привлечение граждан к реализации института помилования обуславливает необходимость более внимательного

отношения администрации Президента к принятым комиссией по вопросам помилования положительным решениям (которых и так единицы) и объяснения оснований отказов по ним. В этой связи заместитель начальника Управления Президента РФ по вопросам помилования Г.М. Гурова в свое время отмечала: «Члены образованных в субъектах Российской Федерации комиссий обоснованно воспринимают свое назначение как высокую честь и доверие Президента страны и своей активной деятельностью создали условие для того, чтобы помилование, как конституционная функция Президента России, стало составной частью гражданского общества» (См.: *Материалы Координационного совещания по обобщению опыта работы комиссии по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации Южного федерального округа. Краснодар, 2003.*).

Литература

1. Прохоров Л.А. Помилование: особенности исторического развития и точки соприкосновения с правосудием // *Мировой судья*. 2008. № 5. С. 19–24.
2. Прохоров Л.А., Прохорова М.Л. Институт помилования в России: пути совершенствования правового регулирования // *Научный вестник Южного федерального округа*. 2007. № 1. С. 4–10.
3. Прохоров Л.А., Прохорова М.Л. Комиссия по вопросам помилования в системе субъектов социальной адаптации лиц, освобождаемых из мест лишения свободы // *Российский следователь*. 2008. № 22. С. 35–37.
4. Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Часть Общая. Т. 2. Тула: Автограф, 2001. 800 с.
5. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Азбуковник, 1997. 944 с.

References

1. Prokhorov L.A. Pomilovaniye: osobennosti istoricheskogo razvitiya i tochki soprikosnoveniya s pravosudiyem [Clemency: features of historical development and points of contact with justice]. *Mirovoi sud'ya [Justice of the peace]*, 2008, no. 5, pp. 19–24 (In Russian)
2. Prokhorov L.A., Prokhorova M.L. Institut pomilovaniya v Rossii: pu-ti sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya [Institute of pardon in Russia: ways to improve legal regulation]. *Nauchnyi vestnik yuzhnogo federal'nogo okruga [Scientific quarterly of South Russia federal district]*, 2007, no. 1, pp. 4–10. (In Russian)
3. Prokhorov L.A., Prokhorova M.L. Komissiya po voprosam pomilovaniya v sisteme sub'yektov sotsial'noy adaptatsii lits, osvobozhdayemykh iz mest lische-niya svobody [Commission on pardon in the system of subjects of social adaptation of persons released from places of deprivation of liberty]. *Rossiiskii sledovatel' [Russian investigator]*, 2008, no. 22, pp. 35–37. (in Russian)
4. Tagantsev N.S. Russkoye ugolovnoye pravo. Chast' Obshchaya [Russian criminal law. Part General]. Vol. 2. Tula, Avtograf Publ., 2001. 800 p. (in Russian)
5. Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu. Tolkovyy slovar' russkogo yazyka [Explanatory dictionary of the Russian language]. Moscow, Azbukovnik Publ., 1997. 944 p. (in Russian)