

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ПОСТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ОБ АМНИСТИИ И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ

Институт амнистии широко известен юридической науке и практике. За весь советский период только в РСФСР и на общесоюзном уровне было принято более 180 указов и постановлений об объявлении амнистии. История современной российской амнистии насчитывает уже 14 актов. В соответствии с Конституцией РФ акты об амнистии издаются в форме постановлений Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Однако многие вопросы, касающиеся юридической природы института амнистии, до сих пор остаются не изученными в полной мере. Один из них вопрос о нормативности актов об амнистии.

В юриспруденции утвердилось мнение о том, что объявление амнистии относится к правотворческой деятельности государства и акт об амнистии является нормативно-правовым актом. Так, Ю.М. Ткачевский пишет: «Будучи актом высшего органа государственной власти, амнистии имеют нормативный характер. Их предписания обязательны для всех органов и должностных лиц, имеющих отношение к реализации уголовной ответственности. Эти предписания распространяются на индивидуально неопределенный круг лиц» [1]. Под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), рассчитанные на неоднократное применение и обязательные для неопределенного круга лиц, то есть обязательные для всех, кто принимает участие в определенных отношениях. Для применения нормативно-правовых актов необходимо их официальное опубликование. В общей теории права выделяют следующие признаки, которыми должен обладать нормативно-правовой акт:

1. Он принимается соответствующими компетентными государственными органами или должностными лицами.
2. Содержанием правового акта является общеобязательное правило поведения (норма), которое устанавливает, изменяет или отменяет действующую ранее норму.
3. Правовая норма касается неопределенного круга лиц и рассчитана на ее неоднократное применение.
4. Этот акт имеет определенную форму и применяется в определенном порядке.
5. Нормативные акты действуют стабильно, непрерывно, содержащиеся в них предписания рассчитаны на неопределенное число случаев данного вида, и применение этих предписаний не прекращается после совершения фактических действий, предусмотренных в акте [2].

Акты об амнистии принимаются Государственной Думой Федерального Собрания РФ и действуют в отношении неопределенного круга лиц и видов преступлений, перечисленных в самих актах. Акты об амнистии, несомненно, рассчитаны на неопределенное число случаев их применения.

Однако принимаются акты об амнистии Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в форме постановления. В свою очередь, другие постановления Государственной Думы РФ являются индивидуальными правовыми актами и не имеют нормативного характера. Таким образом, по своей сути акты об амнистии имеют содержание и значение, характерное для нормативно-правовых актов, а по форме – больше похожи на акты индивидуального характера. Такое несоответствие между формой и содержанием, а также порядком принятия и силой действия затрудняет разрешение вопроса об их правовой природе, в частности вопроса нормативности актов об амнистии.

Основную дискуссию в теории вызывает второй признак нормативности актов. Общеизвестно, что любой нормативный акт содержит в себе новое волеизъявление, вносит определенные изменения или дополнения в действующий закон. В связи с этим И.Л. Маргулова отрицает нормативный характер амнистии и оп-

* © В.А. Лепешев, Красноярской государственной университет, 2006.

ределяет статус акта об амнистии как поднормативного акта, принятого во исполнение закона. Она соглашается с тем, что определенный элемент нормативности в актах об амнистии имеется. Они исполняются правоохранительными органами по определенным правилам в отношении указанных в самом акте категорий преступлений или групп преступников. В них определяются порядок и условия ее применения. Однако природа актов об амнистии существенно отличается от природы нормативных актов. По ее мнению, амнистия распространяется отнюдь не на всех граждан, а лишь на определённые категории лиц, совершивших преступления, виды которых перечислены в самом акте. Но это обстоятельство не означает того, что в действующие нормативные предписания вносятся изменения. Освобождение от наказания по амнистии предусмотрено и самим законом. Это, по ее мнению, свидетельствует в пользу ненормативности акта об амнистии, так как ненормативным следует считать такой акт, который не вносит изменений в действие правовых норм. И наоборот, главный признак, характеризующий содержание нормативного акта, заключается в том, что он служит актом правотворчества, актом, оформляющим установление, изменение или отмену действия правовых норм. Однако в механизме действия всех уголовно-правовых норм не происходит никаких изменений после принятия акта об амнистии. Он не изменяет и не отменяет нормы права, устанавливающие уголовную ответственность за то или иное преступление. Они действуют как и до принятия акта об амнистии. Поэтому нормативным предписанием является только положение ст. 84 УК РФ, которое и определяет правовой статус амнистии. Сами акты об амнистии являются юридическим фактом, на основании которого возникает новое правоотношение между государством, с одной стороны, и амнистируемыми лицами - с другой, и служат исполнению закона. Данное правоотношение порождает определенные последствия в виде освобождения от уголовной ответственности, наказания или смягчения наказания. Поэтому амнистия выступает лишь в виде государственного мероприятия, направленного на претворение в жизнь уголовной политики [3]. С такой позицией И.Л. Марогуловой трудно согласиться. Акт амнистии не создает новое правоотношение, а только изменяет уже существующие. Если амнистия полностью освобождает от уголовной ответственности, то прекращается уже действующее правоотношение между государством и амнистируемыми лицами, а в случае освобождения от части наказания продолжает действовать старое правоотношение в измененной актом об амнистии форме. В ст. 84 УК РФ указывается на то, что лица, осужденные за совершение преступлений, могут быть освобождены от наказания, либо назначенное им наказание может быть сокращено или заменено более мягким видом наказания, либо такие лица могут быть освобождены от дополнительного вида наказания. Таким образом, уголовный закон лишь определяет возможные направления действия акта об амнистии, однако конкретное изменение правоотношений происходит в связи с принятием самого акта об амнистии.

Трудно согласиться и с тем, что постановления об амнистии не обладают свойством постоянности. Конкретный уголовный закон также может действовать весьма непродолжительное время, и это никоим образом не понижает его юридической силы и не свидетельствует об отсутствии признака нормативности. Указание на то, что со временем случаи применения конкретного постановления об амнистии становятся все более редкими, даже несмотря на возможность вскрытия новых преступлений, подпадающих под амнистию, совсем не является опровержением их стабильности и постоянности. Так как в этом случае постановление об амнистии действует, его предписания обязательны для исполнения теми субъектами, на которые возложена такая обязанность, как самим постановлением, так и правилами поведения, установленными высшими органами государственной власти. Следовательно, неприменение амнистии является упущением должностных лиц, на которых возложена функция реализации амнистии, а не доказательством отсутствия свойства постоянности.

После рассмотрения всех приведённых точек зрения представляется последовательным и достаточно аргументированным взгляд на амнистию как нормативно-правовой акт. Действительно, постановления об амнистии обладают признаками, которым должны соответствовать нормативно-правовые акты, а именно: они распространяются на неопределённые категории лиц и виды преступлений, перечисленные в самом акте. Постановления об амнистии не указывают некое число конкретных лиц, а распространяются на всех подпадающих под признаки, указанные в этом акте. Несомненно, они рассчитаны на неопределённое число случаев применения. Постановления об амнистии принимаются соответствующим компетентным государственным органом - Государственной Думой Федерального Собрания РФ. Таким образом, необходимо выделить следующие характерные черты, присущие акту об амнистии:

- он не вносит изменений в действующие правовые нормы, но изменяет порядок применения действующих норм;
- он распространяется на ограниченный, но неопределённый круг лиц;
- он применяется только в отношении событий и фактов, имеющих место до издания и вступления его в силу;
- он не отменяется специальным актом, а сам становится бездействующим либо по мере полного выполнения, либо по истечении установленного в самом акте срока.

Амнистия - это нормативно-правовой акт, сущностью которого является прощение виновных лиц со стороны государства. Он действует в отношении индивидуально неопределённого круга лиц, распространяется

на категории нарушения законодательства, указанные в самом акте, принимается Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в форме постановления по инициативе ограниченного круга государственных органов, применяется на всех стадиях уголовного процесса. Амнистия освобождает лиц, совершивших преступления, от уголовной ответственности или от основного либо дополнительного наказания, полностью или частично либо заменяет назначенное наказание более мягким видом и не влечет возмещения материального вреда. С лиц, отбывших наказание, актом об амнистии может быть снята судимость.

В 1929 году была осуществлена попытка определить нормативность актов об амнистии на законодательном уровне. В постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 20 декабря 1929 г. «Разъяснение ст. 10 Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик по вопросу о сроке погашения судимости для амнистируемых и условно-досрочно освобожденных» амнистия была определена в качестве «специального уголовного закона». Однако дальнейших шагов в этом направлении законодатель не сделал.

Не остался без внимания рассматриваемый вопрос и в наше время. Шаг к разрешению споров вокруг нормативности актов об амнистии был сделан Конституционным Судом Российской Федерации. В своем постановлении от 5 июля 2001 г. Конституционный Суд РФ отметил, что постановление Государственной Думы, которым объявляется амнистия, является уникальным нормативно-правовым актом в сравнении с постановлениями Государственной Думы по другим вопросам, а также в сравнении с иными нормативными подзаконными актами, принимаемыми в форме постановлений. Принятие Государственной Думой постановлений об амнистии предусмотрено самой Конституцией Российской Федерации, что отличает эти постановления от других нормативных актов, включая большинство законов, таким образом, они имеют особую конституционную природу. Также не исключается право федерального законодателя принять закон об общих условиях осуществления амнистии. Однако в отсутствие такого закона именно нормативные предписания, содержащиеся в постановлении об амнистии, могут и должны выполнять функцию законодательного регулирования, тем более что издание законов по вопросам амнистии не предусматривается Конституцией Российской Федерации как необходимое и обязательное. В действующем конституционно-правовом пространстве нормативно-правовое регулирование амнистии осуществляется только в такой правовой форме, как постановление Государственной Думы. В то же время все другие акты Государственной Думы, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации также принимаются в форме постановлений, имеют принципиально иной характер, являются индивидуальными правовыми актами [4].

Несомненно, это постановление имеет важное конституционно-правовое и уголовно-правовое значение, однако оно все же далеко не решает все теоретические вопросы, которые возникли за годы применения актов амнистии. Конституционный Суд РФ предпринял попытку установления правовой природы актов амнистии, используя путь, примененный в 1929 году. Конституционный Суд РФ определил правовую природу амнистии через не известный теории термин - уникальный нормативно-правовой акт.

Введение такого понятия не является выходом из сложившейся ситуации. Кроме этого, использование термина «уникальный» свидетельствует только о слабой исследованности правовой природы амнистии в целом и, в частности, признака нормативности этих актов как в теории, так и на практике. Акт об амнистии имеет двойственную природу, которая заключается в том, что в материальном аспекте он тяготеет к уголовному праву, и к конституционному праву. Уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное право не влияют на юридическую природу акта об амнистии, поскольку они являются формой реализации уголовного права.

В настоящее время очевидна нехватка специальной нормативной базы, регулирующей освобождение от уголовной ответственности и от наказания по амнистии, как это сделано в других странах. Так, например, во Франции Конституция уже в 1871 году допускала амнистию только путем принятия соответствующего закона. В современной России специальный Федеральный закон об амнистии, регулирующий порядок, частоту и ограничения применения амнистии и определяющий круг лиц, которые подпадают под ее действие, мог бы снять многие вопросы по реализации института освобождения от уголовной ответственности и от наказания по амнистии.

Принятие специального Федерального закона об амнистии уже давно назрело не только по отдельным положениям применения амнистии, а по всему институту освобождения от уголовной ответственности и наказания по амнистии в целом. Это четко прослеживается и в наличии пробелов в понятии правовой природы амнистии, и порядке издания и применения акта об амнистии. Можно выделить 3 пути совершенствования законодательства в области регулирования издания и применения актов об амнистии.

Первый вариант – принятие постановления Государственной Думы РФ об амнистии общего характера, которое определяет порядок принятия, содержания и применения актов об амнистии. Сами акты об амнистии также издаются в форме постановлений Государственной Думы РФ. Это один из самых простых вариантов. В данном случае не решаются многие вопросы, связанные с сущностью амнистии. Кроме этого, форма актов об амнистии не соответствует силе их действия и не вписывается надлежащим образом в иерархию законодательных актов РФ. Без сомнения можно отметить, что указанный вариант поможет улучшить рабо-

ту Государственной Думы РФ, а также избежать ситуаций, связанных с исправлением «ошибок» во время принятия и применения амнистий.

Второй вариант – принятие Федерального закона об амнистии, причем сами акты об амнистии также издаются в форме федеральных законов. Этот вариант с точки зрения юридической техники является наиболее корректным, однако требует серьезной работы по изменению действующего законодательства, в том числе и ряда положений Конституции РФ. Считаем, что изменение Конституции РФ в настоящее время – недопустимая мера, которая в дальнейшем может привести к неконтролируемым манипуляциям с ее положениями. Конституция, являясь основным законом государства, должна олицетворять стабильность и неизменность правовых основ в государстве.

Третий вариант – принятие Федерального закона об амнистии. Сами акты об амнистии издаются в форме постановлений Государственной Думы РФ. Считаем, что в настоящее время это наиболее приемлемый вариант. Федеральный закон определит сущность амнистии, порядок издания актов об амнистии, их структуру, круг амнистируемых лиц, порядок применения актов и ограничения по их применению. Таким образом, процесс амнистирования будет законодательно заключен в правовые рамки, что значительно уменьшит число ошибок и злоупотреблений при его осуществлении. В связи с этим не будет необходимости принимать, одновременно с постановлением об объявлении амнистии постановления о порядке его применения. Кроме этого, указанный вариант позволит избежать изменения Конституции РФ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кузнецова Н.М. Курс уголовного права. Общая часть. Т.2. Учение о наказании: учебник / Н.М. Кузнецова, Н.М. Тяжскова. - М., 2002. - С.280.
2. Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций в двух томах. Т.1: учебник / С.С. Алексеев. - Свердловск, 1972. - С.208.
3. Марогулова И.Л. Амнистия и помилование в российском законодательстве / И.Л. Марогулова. - М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1998. - С. 63.
4. По делу о проверке конституционности постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года N 492-III ГД "О внесении изменения в постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 годов" в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан: Постановление Конституционного суда РФ от 5 июля 2001 года// Российская газета. - 2001. - 18 июля.