

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 · № 11-П · от 05.07.2001 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

город Москва 5 июля 2001 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В.Баглая, судей

В.С.Бондаря, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина,

В.О.Лучина, Т.Г.Морщаковой, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова,

О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием представителей граждан, обратившихся в Конституционный Суд Российской Федерации, - адвокатов В.К.Левковского, Г.П.Падвы, М.Ю.Савченко, В.О.Свистунова, Н.В.Филиппова,

Д.В.Ямпольского, Ю.С.Турбина, судьи Советского районного суда города Челябинска А.Н.Савченко,

представителей Государственной Думы как стороны, принявшей оспариваемый акт, - заместителя

председателя Комитета Государственной Думы по государственному строительству С.А.Попова и

постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации

В.В.Лазарева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями второй и третьей статьи 3, частью третьей статьи 21, статьями 36, 74, 96, 97, 99, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело 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".

Поводом к рассмотрению дела явились запрос Советского районного суда города Челябинска о

проверке конституционности названного постановления, а также жалобы граждан С.Н.Арутюнова,

Д.Г.Дмитриева, О.В.Исаева, М.В.Кольцова, В.Н.Корпуснова, А.Ф.Костина, С.П.Марчука,

М.А.Миколайчука, К.Ю.Мирзаянца, А.Г.Невоструева, Р.А.Парецкого, Г.М.Парецкой, А.А.Салахетдинова,

А.Ю.Сукача, Ю.А.Фролова и П.Б.Шалимова на нарушение этим постановлением их конституционных

прав и свобод.

Заслушав доложенное судьей Т.Г.Морщаковой сообщение судей-докладчиков Т.Г.Морщаковой и Б.С.Эбзеева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации - судьи Верховного Суда Российской Федерации А.М.Бризицкого, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации - О.Б.Лысыгина, от Министерства юстиции Российской Федерации - Н.А.Иванова, от Министерства внутренних дел Российской Федерации - В.В.Голубева, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации - А.С.Михлина, изучив представленные документы и иные материалы, в том числе экспертные заключения докторов юридических наук М.М.Бабаева и О.Ф.Шишова, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. В соответствии с постановлением Государственной Думы от 26 мая 2000 года N 398-III ГД "Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов" освобождению от наказания в виде лишения свободы и от уголовного преследования за деяния, имевшие место до вступления в силу названного постановления, подлежали, в частности, лица, награжденные орденами и медалями СССР либо Российской Федерации (подпункт "б" пункта 2, подпункт "б" пункта 8), инвалиды I или II группы, а также больные туберкулезом, отнесенные к I или II группе диспансерного учета (подпункт "д" пункта 2, подпункт "б" пункта 8). Лица указанных категорий подлежали амнистированию независимо от тяжести преступления, в связи с совершением которого они были осуждены либо подвергались уголовному преследованию, в отличие от лиц других категорий, на которых согласно пункту 12 постановления действие амнистии не распространялось, если им вменялось в вину совершение тяжких и особо тяжких преступлений, предусмотренных перечисленными в указанном пункте статьями Уголовного кодекса Российской Федерации.

Постановление было опубликовано и вступило в силу 27 мая 2000 года. Однако 28 июня 2000 года Государственная Дума постановлением 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" исключила дальнейшее применение амнистии к лицам, названным в подпунктах "б" и "д" пункта 2 постановления от 26 мая 2000 года, если им вменялось совершение преступлений, перечисленных в его пункте 12. В то же время это ограничение не было распространено на тех лиц, в отношении которых амнистия за истекшее с ее объявления время уже была реально применена.

В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации граждане, которые подлежали амнистированию на основании подпунктов "б" и "д" пункта 2 постановления от 26 мая 2000 года в первоначальной редакции, но которым в связи с указанными изменениями соответствующие органы отказали в прекращении уголовных дел (С.Н.Арутюнов, Д.Г.Дмитриев, А.Ф.Костин, М.А.Миколайчук, К.Ю.Мирзаянц, А.Г.Невострюев, Г.М.Парецкая, Р.А.Парецкий, А.А.Салахетдинов, А.Ю.Сукач, Ю.А.Фролов), освобождении от наказания при вынесении обвинительного приговора (М.В.Кольцов), освобождении из мест лишения свободы (О.В.Исаев, В.Н.Корпуснов, С.П.Марчук, П.Б.Шалимов), оспаривают конституционность введения с момента опубликования постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года ранее не распространенного на них запрета на амнистирование, содержащегося в пункте 12 постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года, который действует в отношении других лиц, совершивших такие же тяжкие преступления.

С запросом о проверке конституционности постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года в Конституционный Суд Российской Федерации обратился также Советский районный суд города Челябинска, в производстве которого находится уголовное дело гражданина А.И.Кононова, подлежавшего в соответствии с подпунктом "д" пункта 2 постановления от 26 мая 2000 года освобождению от наказания. Как следует из запроса, в марте 2000 года это дело было назначено к

рассмотрению в судебном заседании на 31 июля 2000 года, чем, по мнению суда, исключалась процессуальная возможность применения к подсудимому указанного постановления до этого момента, а следовательно, до внесения в постановление изменений, в связи с которыми применение амнистии в отношении него впоследствии стало невозможным.

Как утверждают заявители, постановление Государственной Думы от 28 июня 2000 года "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" противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 6 (часть 2), 15 (часть 1), 17 (часть 1), 18, 19 (части 1 и 2), 22 (часть 1), 45 (часть 1), 46, 54 (части 1 и 2), 55 (части 2 и 3), 56 (часть 3) и 103 (часть 1).

2.1. В соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и статьями 97 и 102 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам граждан на нарушение их конституционных прав и свобод, а также по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Из взаимосвязанных положений статей 15 (часть 1), 71 (пункт "о"), 103 и 125 (части 2 и 4) Конституции Российской Федерации следует, 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, и, таким образом, они имеют особую конституционную природу.

Исходя из статьи 71 (пункт "о"), относящей амнистию к ведению Российской Федерации, и статьи 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации, 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 со статьей 103 Конституции Российской Федерации также принимаются в форме постановлений, имеют принципиально иной характер, являются индивидуальными правовыми актами.

Кроме того, постановление Государственной Думы об амнистии, распространяющееся на индивидуально не определенный круг лиц и деяний, т. е. носящее нормативный характер, по существу, допускает отказ от реализации ранее примененных или подлежавших применению - в отношении названных в данном акте категорий лиц и преступных деяний - норм Уголовного кодекса Российской Федерации, что не может быть осуществлено нормативным актом, не приравненным по уровню к закону, поскольку акты ниже уровня закона не должны в каком бы то ни было отношении ему противоречить, препятствуя его применению.

Следовательно, постановления Государственной Думы об амнистии в системе действующих нормативно-правовых актов по своему уровню и материально-правовому содержанию могут быть приравнены только к принимаемым Государственной Думой законам (статья 105, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Такой статус постановлений об амнистии подтверждается и тем, что объявление амнистии отнесено к полномочиям именно Государственной Думы, деятельность которой как палаты представительного

органа обеспечивает на основе формирования воли большинства поиск и принятие целесообразных нормативных политико-правовых решений в установленной для нее конституционной нормотворческой процедуре. Это необходимо и при принятии акта об амнистии.

2.2. Исходя из действующего конституционного регулирования при осуществлении дискреционных полномочий Государственной Думы по объявлению амнистии должно обеспечиваться следование принципам правового государства и верховенство Конституции Российской Федерации, чем определяются обязанности государства в области уголовно-правовой защиты провозглашенных конституционных ценностей, в том числе прав граждан, как при применении уголовной ответственности и наказания, так и при освобождении от них.

Кроме того, осуществляемое Государственной Думой на основе ее конституционного полномочия регулирование амнистии является частью обеспечиваемого также уголовным законом регулирования отношений между государством, на которое возложено уголовное преследование, и гражданами, подвергаемыми в случае совершения преступления уголовному наказанию в предусмотренных федеральным законом формах и пределах. По сути амнистия представляет собой правовой институт, единая нормативная основа которого образуется, с одной стороны, статьей 84 УК Российской Федерации и статьей 5 УПК РСФСР, рассматривающими амнистию в качестве основания освобождения от уголовной ответственности и ее последствий, а с другой - соответствующим постановлением Государственной Думы, которое определяет предпосылки применения такого основания освобождения и без которого, следовательно, не могут применяться указанные нормы УК Российской Федерации и УПК РСФСР. Это единый комплекс норм, юридическая сила которых реализуется только путем их применения в совокупности. Причем отказ государства от уголовного преследования и наказания за совершенное преступление всегда основывается на достигнутом уровне уголовно-правового регулирования, а нормативное содержание акта об амнистии может существенно менять реальные основания и условия уголовной ответственности вопреки тем социальным ожиданиям, которые возлагаются на уголовное наказание в области охраны высших конституционно-правовых ценностей. Поэтому не только правовое регулирование уголовной наказуемости, но и осуществление амнистии, в том числе ее материально-правовые и процедурные правила, должны быть согласованы с конституционными основами правового государства, включая приоритет и непосредственное действие Конституции Российской Федерации, разделение властей, запрет произвола, требования соразмерности и связанность органов государственной власти, реализующих амнистию, включая судей, законом, ответственность государства за неправомерные, в том числе ошибочные, действия государственных органов.

Таким образом, нельзя признать акты об амнистии не подлежащими контролю, тем более что согласно статье 46 Конституции Российской Федерации судебный контроль и защита обеспечиваются применительно к любым действиям и решениям государственной власти. Следовательно, должна гарантироваться защита и против принимаемых с нарушением принципов правового государства актов об амнистии.

2.3. Из взаимосвязанных положений статей 18, 46, 118, 120 и 125 Конституции Российской Федерации следует, что правосудие должно обеспечивать в предусмотренных Конституцией Российской Федерации формах судопроизводства защиту прав и свобод граждан от любых неконституционных законов и, следовательно, от равных им по уровню актов, в том числе путем исключения из правового поля их неконституционных положений. Это является необходимой составной частью предусмотренных Конституцией Российской Федерации гарантий судебной защиты. Поэтому применительно к актам об амнистии было бы недостаточным признание возможности их обжалования только через оспаривание основанных на них правоприменительных решений. Последние проверяются судами общей юрисдикции только чтобы установить, подлежит ли применению акт об амнистии к конкретному лицу. Лишение же актов об амнистии - в случае их противоконституционности - юридической силы не может быть прерогативой судов общей

юрисдикции, поскольку такого рода полномочия в настоящее время закреплены Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом - в соответствии со статьями 125 и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации только за Конституционным Судом Российской Федерации. С этим согласуется и сложившаяся в судах общей юрисдикции правоприменительная практика, исходящая из того, что акты об амнистии признаются имеющими для судов такую же юридическую силу, какой обладают нормы закона.

Таким образом, следует признать допустимой проверку конституционности актов об амнистии по жалобам граждан и запросам судов в Конституционном Суде Российской Федерации, который при этом, в соответствии с частью второй статьи 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" решая исключительно вопросы права, должен воздерживаться от рассмотрения вопросов социально-политической или экономической целесообразности, руководствуясь требованиями статьи 10 Конституции Российской Федерации о самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

3. Предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по данному делу является нормативное положение пункта 12 постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года в редакции постановления от 28 июня 2000 года, согласно которому действие амнистии исключается в отношении лиц, награжденных орденами и медалями СССР либо Российской Федерации, а также инвалидов I или II группы и больных туберкулезом I или II группы диспансерного учета в случае совершения ими тяжких и особо тяжких преступлений, с момента опубликования не первого, а второго из названных постановлений. Как следует из позиций заявителей и Государственной Думы как стороны, принявшей акт, их правовой спор вызван именно несовпадением момента введения ограничений на амнистирование для указанных лиц с моментом объявления амнистии. В результате такого несовпадения определенное число лиц, относящихся к этим категориям, было освобождено в соответствии с постановлением Государственной Думы в первоначальной редакции, дальнейшее же применение амнистии к другим лицам тех же категорий - после соответствующего изменения постановления - исключалось. При этом не ставится под сомнение конституционность нормативного положения, предусматривающего нераспространение новых ограничений на лиц, в отношении которых амнистия уже была применена.

Проверка конституционности взаимосвязанных нормативных решений, содержащихся в постановлениях Государственной Думы от 26 мая 2000 года и 28 июня 2000 года, с точки зрения их цели, содержания, процедуры принятия, правовых последствий не затрагивает нормативные положения статьи 84 УК Российской Федерации, закрепляющие амнистию в качестве основания для освобождения от уголовной ответственности и наказания, а также не исключает полномочия судов общей юрисдикции по проверке законности и обоснованности действий (бездействия) и решений соответствующих органов в связи с реализацией амнистии в отношении конкретных лиц.

4. Реализация Государственной Думой ее конституционного полномочия объявлять амнистию в качестве акта милости предполагает полное или частичное освобождение определенных категорий лиц от уголовной ответственности и наказания, исходя не только из политической или экономической целесообразности, но, прежде всего, из веры в добро и справедливость, а также из социальной обусловленности такой гуманистической акции в демократическом правовом государстве (преамбула; статья 1, часть 1; статья 2; статья 103, пункт "е" части 1, Конституции Российской Федерации). Однако, как и при осуществлении любых других государственных полномочий, Государственная Дума при объявлении амнистии связана положениями Конституции Российской Федерации об основах конституционного строя (статья 16, часть 2), предопределяющих обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы как непосредственно действующие, а также охранять нравственность, здоровье, права и законные интересы граждан, в том числе от преступных посягательств и злоупотреблений властью, обеспечивая законность, правопорядок, общественную безопасность (глава 2; статья 71, пункт "о"; статья 72, пункт "б" части

1, Конституции Российской Федерации).

В силу этого при освобождении одних лиц от уголовной ответственности и наказания за деяния, наиболее опасные для охраняемых Конституцией Российской Федерации ценностей, Государственная Дума, реализуя в акте об амнистии гуманистические задачи, в то же время должна взвешивать конкурирующие конституционные ценности и, исходя из обеспечения их баланса, не может допускать, чтобы права других лиц и являющиеся необходимым условием их реализации законность, правопорядок и общественная безопасность были поставлены под угрозу нарушения. Иное не согласуется с вытекающими из конституционно-правовой характеристики России как правового государства (статья 1 Конституции Российской Федерации) требованиями справедливости и соразмерности при регулировании общественных отношений и может рассматриваться как противоречащее Конституции Российской Федерации.

5. Как следует из содержания постановлений Государственной Думы от 26 мая 2000 года и от 28 июня 2000 года, а также из официально представленных материалов обсуждения Государственной Думой проектов данных постановлений, заключений на них, подготовленных государственно-правовым управлением Государственной Думы, и официальных данных о результатах голосования по указанным проектам, Государственная Дума в силу определенных упущений в ходе работы над актом об объявлении амнистии, по существу, допустила явные искажения целей и задач института амнистии и ориентированной на них общей концепции этого акта. В результате лица, награжденные орденами и медалями СССР и Российской Федерации, инвалиды I или II группы и отнесенные к I или II группе диспансерного учета больные туберкулезом подлежали освобождению от уголовного преследования и наказания независимо от тяжести содеянного, т. е. и в случаях совершения ими тяжких и особо тяжких преступлений, что для других категорий амнистируемых исключалось. При принятии постановления Государственной Думой такой подход не получил каких-либо объяснений и обоснований, которые позволяли бы признать его согласующимся с конституционной ответственностью государства за обеспечение общественной безопасности, прав и законных интересов граждан и за недопущение произвола при решении вопросов, связанных с уголовной ответственностью. Напротив, впоследствии сама Государственная Дума, обсуждая необходимость внесения изменений в первоначальный акт об амнистии, отмечала, что его реализация без соответствующих корректив привела бы к нарушению баланса конституционно защищаемых ценностей в области противодействия преступности, к искажению общих правовых представлений о целях установления уголовной наказуемости и, соответственно, исключения безнаказанности в случае совершения деяний, признаваемых уголовным законом преступными.

Данное обоснование изменений, внесенных Государственной Думой 28 июня 2000 года в акт об амнистии от 26 мая 2000 года, может быть признано по своим целям адекватным вытекающим из статей 1, 2, 15, 17, 18 и 19 Конституции Российской Федерации и действующим также в уголовном праве принципам законности, равенства перед законом, справедливости и гуманизма (статьи 3, 4, 6 и 7 УК Российской Федерации).

6. Юридическим последствием постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года явилось восстановление действия уголовного закона в отношении еще не освободившихся по амнистии лиц, совершивших перечисленные в пункте 12 постановления от 26 мая 2000 года деяния, что меняло правовой статус тех, кто был награжден орденами и медалями СССР либо Российской Федерации, инвалидов I и II группы, а также больных туберкулезом, отнесенных к I или II группе диспансерного учета: на основании подпунктов "б" и "д" пункта 2 постановления от 26 мая 2000 года они подлежали освобождению независимо от характера и тяжести преступного деяния, после же внесенных изменений такие лица, если им было вменено совершение тяжких или особо тяжких преступлений, а правоприменительное решение об их освобождении от уголовной ответственности или наказания еще не состоялось, амнистированию больше не подлежали.

Применение к конкретному лицу акта об амнистии, как и многих других нормативных предписаний,

невозможно без правоприменительного решения, что предполагает проверку наличия в каждом случае оснований для распространения на данное лицо такого нормативного предписания. Однако, если акт об амнистии подлежит применению, т. е. если лицо подпадает под его действие, никакие решения правоприменительных органов в силу их связанности законом не должны помешать наступлению положительного для лица правового эффекта амнистии.

В этом смысле именно акт об амнистии определяет изменения в правовом статусе тех, на кого он распространяется. Решение же правоприменительных органов, принимаемое во исполнение акта об амнистии в отношении конкретного лица, подлежащего освобождению от уголовной ответственности и наказания, будучи решением сугубо юрисдикционным, лишь оформляет устранение связанных с уголовной ответственностью препятствий в реализации им своих прав. Предусматривая наступление указанных правовых последствий при наличии определенных предпосылок, акт об амнистии фиксирует тем самым те юридические факты, которые влекут восстановление предусмотренного Конституцией Российской Федерации правового статуса гражданина. В этом, по смыслу статьи 18 Конституции Российской Федерации, также выражается непосредственное действие прав и свобод, - те из них, которые были ограничены в силу приговора или в связи с начатым уголовным преследованием, признаются подлежащими восстановлению уже с момента вступления акта об амнистии в силу. Принятие же нормативного решения, в соответствии с которым определенная категория лиц, подпадавших под амнистию, лишается возможности быть амнистированными, означает, по существу, введение такого регулирования, которое устраняет для них правовосстанавливающие последствия амнистии, умаляя тем самым их вновь обретенный конституционно-правовой статус.

В отличие от ограничений в конституционно-правовом положении личности, которые ранее являлись следствием привлечения к уголовной ответственности и наказания, повторный - после отмены амнистии - запрет на реализацию прав в полном объеме не связывается с какими-либо негативными виновными действиями лиц, в отношении которых восстанавливается прекращенное амнистией действие ранее примененного к ним уголовного закона. Это не согласуется с предписаниями статьи 55 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, не допускающей умаления прав и свобод человека и гражданина, что конкретизируется в вытекающем из смысла статей 50 (часть 1) и 54 Конституции Российской Федерации запрете при решении вопросов, касающихся привлечения к уголовной ответственности и отбывания наказания, ухудшать правовое положение лица, если это не обосновано совершением какого-либо нового деяния, признаваемого законом уголовно-наказуемым, или иным упречным поведением.

При всей социальной обоснованности исправлений, внесенных в акт об амнистии постановлением от 28 июня 2000 года, ими вводились новые ограничения для освобождения от уголовной ответственности и наказания по кругу лиц и деяний. В результате лица, чье правовое положение полностью зависело от государства, которое первоначально предоставило им право на восстановление правового статуса, а затем - вследствие несвоевременного устранения дефектов собственного правового акта - лишило их возможности воспользоваться амнистией, претерпели излишние, не обусловленные целями уголовной ответственности и назначенным наказанием страдания, что противоречит содержащемуся в Конституции Российской Федерации запрету унижающего человеческое достоинство обращения со стороны государства и его органов по отношению к любому лицу (статья 21).

Вследствие предпринятого Государственной Думой дополнительного регулирования правовой статус лиц, подлежавших ранее амнистии, фактически мог быть не восстановлен и в связи с теми или иными находящимися вне контроля - как субъективными, так и объективными - обстоятельствами правоприменительной деятельности, что недопустимо с точки зрения требований законности, справедливости и соразмерности в правовом государстве, в соответствии с которыми Государственная Дума, руководствуясь статьями 19 и 21 Конституции Российской Федерации,

напротив, должна исключать возможность какого-либо произвольного применения нормативных предписаний. Такая правовая позиция была неоднократно выражена Конституционным Судом Российской Федерации, в частности в постановлениях от 3 мая 1995 года по делу о проверке конституционности статей 220-1 и 220-2 УПК РСФСР, от 25 апреля 1995 года по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР, от 11 марта 1998 года по делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях и от 16 марта 1998 года по делу о проверке конституционности статьи 44 УПК РСФСР и статьи 123 ГПК РСФСР.

7. Установление, исходя из требований Конституции Российской Федерации, процедуры принятия Государственной Думой решений, в том числе ее закрепление в Регламенте Государственной Думы, и соблюдение такой процедуры является существенным процессуальным элементом надлежащего, основанного на Конституции Российской Федерации порядка принятия актов и гарантирует соответствие их содержания реальному волеизъявлению представительного органа. Несоблюдение вытекающих из Конституции Российской Федерации процедурных правил, имеющих существенное значение и влияющих на принятие решения, позволяет, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, констатировать противоречие этого решения Конституции Российской Федерации (постановление от 20 июля 1999 года по делу о проверке конституционности Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации"). Согласно статье 116 и части первой статьи 182 Регламента Государственной Думы рассмотрение Государственной Думой проектов постановлений об амнистии, как и законопроектов, "осуществляется в трех чтениях, если иное не предусмотрено действующим законодательством или настоящим Регламентом". Деление процедуры рассмотрения проектов на чтения и собственно каждое из чтений имеют значение как для обеспечения поиска наиболее адекватных нормативных решений, так и для проверки соответствия их текстуально оформленного содержания подлинному волеизъявлению законодателя в соответствии с положениями статей 3 и 94 Конституции Российской Федерации. Принятие акта последовательно в каждом из трех чтений - при их различном назначении в едином нормотворческом процессе - является также гарантией учета исходной позиции субъектов законодательной инициативы, поскольку изменение концепции акта не может происходить на этапе внесения поправок к нему, чтобы имеющие принципиальное значение изменения не появлялись в результате случайных, не связанных с обсуждением концепции решений. Нарушение же требований к чтениям в законодательной процедуре, приводящее к искажению изначального волеизъявления и тем самым влияющее на судьбу акта в целом, тем более если сам законодатель подтверждает неадекватность выражения собственной воли в принятых впоследствии нормах, свидетельствует о неконституционности такого акта не только по порядку принятия, но, в конечном счете, и по его содержанию.

Поскольку согласно части первой статьи 118 Регламента Государственной Думы при рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении "обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практической значимости", принятие закона в первом чтении означает, что его концепция получила поддержку Государственной Думы и не может быть произвольно изменена. Применительно к акту, влияющему на конституционно-правовой статус субъектов права, концептуальным является определение круга субъектов, на которых он распространяется. Следовательно, по этому вопросу во втором чтении не должно приниматься иное, чем в первом, решение без возвращения к новому рассмотрению концепции акта. Именно такое нарушение имело место при принятии постановления от 26 мая 2000 года во втором чтении, когда условия распространения амнистии на лиц, награжденных орденами и медалями, в противоречие общей

концепции акта не были увязаны с тяжестью преступлений.

В процессе же принятия постановления от 28 июня 2000 года при обсуждении вопроса о соответствии его проекта Конституции Российской Федерации возник спор, наличие которого при отрицательном официальном заключении правовой экспертизы (как и в его отсутствие) предполагает - по смыслу части восьмой статьи 119 Регламента Государственной Думы - использование процедур второго и третьего чтений, что, как следует из стенограммы заседаний Государственной Думы, в данном случае не имело места. Тем самым были нарушены требования статьи 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации, из которых вытекает обязанность органов государственной власти использовать в своей нормотворческой деятельности все необходимые меры, обеспечивающие соблюдение Конституции Российской Федерации и законов.

8. Оценка Государственной Думой постановления от 26 мая 2000 года как не отражающего подлинных целей амнистии и обусловленная этим его новая редакция привели к восстановлению действия уголовного закона в отношении еще не освободившихся по амнистии лиц, указанных в подпунктах "б" и "д" пункта 2 постановления от 26 мая 2000 года, которым вменялось совершение перечисленных в его пункте 12 тяжких и особо тяжких преступлений, и тем самым к исключению в дальнейшем их амнистирования. Наступлению такого негативного последствия не препятствует признание Конституционным Судом Российской Федерации внесенных Государственной Думой в пункт 12 изменений противоречащими конституционным запретам, вытекающим из взаимосвязанных положений статей 21 (часть 1), 50 (часть 1), 54 и 55 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, поскольку потребовавшее корректив в этой части первоначальное решение Государственной Думы также не соответствует конституционным требованиям, обусловленным природой правового государства.

Следовательно, в ситуации, когда применение амнистии к лицам соответствующих категорий (подпункты "б" и "д" пункта 2 постановления от 26 мая 2000 года) еще не состоялось, единственным регулятором отношений, возникших в связи с вменением им деяний, перечисленных в пункте 12 постановления, остается уголовный закон, применение которого во взаимосвязи с действующими положениями акта об амнистии обеспечивается судами и иными правоприменительными органами. Этим не ставится под сомнение закрепленное в статье 103 (пункт "е" части 1) Конституции Российской Федерации исключительное дискреционное полномочие Государственной Думы, поскольку изначально только она одна, исходя из всей полноты возложенной на нее конституционной ответственности, решает вопрос, в отношении какого круга деяний и лиц необходимо и целесообразно объявление амнистии.

Вместе с тем, однако, - в силу презумпции добросовестности и разумности действий конституционных органов, - предполагается, что, основываясь на общих интересах при осуществлении данного полномочия, Государственная Дума не может выходить за конституционно обусловленные пределы предоставленного ей широкого усмотрения, определяемые прежде всего общеправовыми принципами, обязательными в демократическом обществе. Согласно указанным принципам не отвечало бы, в частности, природе и предназначению акта об амнистии создание им условий для освобождения от уголовной ответственности за деяния, совершаемые после объявления амнистии, поскольку это провоцировало бы совершение преступлений и лишало бы их потенциальных жертв защиты. Амнистия не может осуществляться в отношении индивидуально определенного круга лиц, так как это было бы присвоением властных полномочий, возложенных на другие конституционные органы, включая судебную власть. Недопустимо создание с помощью амнистии условий для освобождения от уголовной ответственности тех лиц, которые участвуют в принятии решения об объявлении амнистии, что в силу широкой по своей природе дискреционности данного конституционного полномочия явно противоречило бы идеям справедливости. Условия амнистии не могут формулироваться таким образом, чтобы ими допускалось произвольное ее применение. Не должны издаваться акты, изменяющие условия объявленной амнистии в худшую для

амнистируемых лиц сторону, поскольку это не только противоречит запрету ухудшать положение гражданина в сфере уголовной ответственности и отбывания наказания принятием нового акта, но и не согласуется с природой амнистии в качестве акта милости и конституционной ответственностью государственной власти. Эта ответственность при проведении амнистии диктует также необходимость учитывать и обеспечивать задачи ресоциализации амнистируемых лиц, поскольку иначе могут быть поставлены под угрозу интересы стабильного правового порядка и осуществления прав граждан в демократическом обществе. Соответственно все конституционно оправданные цели такой гуманистической акции, как амнистия, невозможно обеспечить без соблюдения установленной процедуры принятия акта об амнистии, гарантирующей как объективное отражение в его нормативных положениях действительной воли объявляющего амнистию представительного органа, так и ее формирование на основе достаточной и достоверной информации.

Нарушение общеправовых требований при проведении амнистии, повлекшее определенные неблагоприятные последствия, является основанием для решения вопроса о правовых компенсаторных средствах и механизмах - как в формах, предусмотренных действующим законодательством, так и в формах, установление которых возможно на основе специального регулирования.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79, 99, частью первой статьи 100 и статьей 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации п о с т а н о в и л:

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 1, 2, 6 (часть 2), 17 (часть 3), 18, 21 (часть 1) и 55 (часть 2), нормативное положение, содержащееся во взаимосвязанных предписаниях пункта 12 постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года "Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов" и изменившего его редакцию пункта 1 постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года "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", согласно которому применение амнистии к лицам, перечисленным в подпунктах "б" и "д" пункта 2 постановления от 26 мая 2000 года, в случае совершения ими тяжких и особо тяжких преступлений исключалось лишь после принятия постановления от 28 июня 2000 года. В силу того, что постановление Государственной Думы от 26 мая 2000 года в связи с неадекватностью отдельных его положений целям объявленной амнистии изменено постановлением Государственной Думы от 28 июня 2000 года и в этой части не может рассматриваться как соответствующее Конституции Российской Федерации, а его положения в новой редакции, как противоречащие Конституции Российской Федерации, не имеют юридической силы, в отношении законно не освобожденных от уголовной ответственности или наказания лиц, указанных в подпунктах "б" и "д" пункта 2 акта об амнистии, которым вменяется совершение перечисленных в его пункте 12 деяний, восстанавливается действие уголовного закона.

2. Согласно части первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения и действует непосредственно.

3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Российской газете". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 11-П