

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ІНСТИТУТУ АМНІСТІЇ В УКРАЇНІ

Проаналізовано конституційно-правові аспекти інституту амністії. Визначено особливості та проблеми конституційно-правового регулювання амністії в Україні та запропоновано способи їх подолання. Охарактеризовано поняття індивідуальної амністії та визначено його співвідношення із теоретичними підвалинами розуміння інституту амністії та чинним законодавством. Спираючись на таку характеристику, запропоновано відмовитися від інституту індивідуальної амністії як такого, що фактично підміняє інститут помилування, порушує принцип рівноправ'я як базову засаду конституційно-правового статусу людини і громадянина та низку інших положень Основного Закону України.

Ключові слова: амністія, помилування, повноваження Верховної Ради України, принципи конституційно-правового статусу людини і громадянина.

Постановка проблеми. 27. 02. 2014 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про застосування амністії в Україні» щодо повної реабілітації політичних в'язнів». Найбільш принциповою серед змін, передбачених зазначеним законом, є запровадження інституту індивідуальної амністії. Так, статтю 1 Закону України «Про застосування амністії в Україні» від 01. 10 1996 р., зі змінами, доповнено частиною 4 такого змісту: Верховна Рада України вправі прийняти закон про амністію як щодо певної категорії осіб, так і щодо конкретно визначеної особи (індивідуальна амністія).

Аналіз останніх досліджень і виокремлення нерозв'язаних проблем. Питання конституційно-правових аспектів амністії та помилування в Україні є малодослідженим у вітчизняній науці конституційного права. Переважно це питання характеризується в контексті повноважень парламенту та глави держави. Окремі конституційно-правові аспекти інституту амністії були охарактеризовані у працях фахівців з кримінального права та кримінології, серед яких: А. А. Березовський, О. В. Чепелюк. З-поміж робіт зарубіжних авторів виділимо роботу І. Г. Баранникової.

Мета статті. У зв'язку із недостатнім дослідженням, вважаємо, що потребує з'ясування конституційно-правова природа амністії з метою розуміння сутності змісту зазначеної вище новели законодавства.

Викладення основного матеріалу. Для початку відмітимо, що у теорії права під амністією, зазвичай розуміють: повне або часткове звільнення від покарання осіб, засуджених за визначені в законі про амністію види злочинів, а іноді також осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності за звинуваченням у вчиненні злочинів; коригування кримінальної політики судів; вона не ставить під сумнів винуватість за-

суджених осіб та утворює nereабілітуючу підставу звільнення від кримінальної відповідальності або пом'якшення її [9, с. 473]; акт гуманізму та милосердя держави, спрямований на звільнення від відповідальності, покарання, у тому числі його пом'якшення, усунення правових наслідків покарання, заснований на справедливості та співмірності, а також балансі конституційних цінностей у сфері протидії порушенням, погоджений із конституційною відповідальністю держави за забезпечення громадської безпеки, прав і законних інтересів громадян [2].

Амністія виникла ще у Стародавній Греції. Передумовами виникнення та застосування амністії були такі фактори: участь усіх громадян у політичному житті держави, постійна боротьба партій, заполітизованість правосуддя, відсутність стабільного і сильного уряду, загрози з боку зовнішніх ворогів, а також звичай остракізації. У Стародавньому Римі амністія разом із правом пройшла всі фази історичного розвитку держави. Виникнувши як релігійний інститут, вона поступово перетворилася на політично-правовий. Сучасні амністії у Франції мають політичний підтекст, часто розглядаються як вихід з різного роду критичних ситуацій. Приводами для прийняття актів амністії у Франції також є необхідність у коригуванні каральної політики, знаменні події у державному житті. Амністія в Англії пов'язана з інститутом зняття відповідальності. Застосування амністії обумовлювалося кризовими ситуаціями у державно-політичному житті. Право суддів видавати Указ habeas corpus значно обмежувало виконавчу владу в її повноваженнях, тому виникла необхідність в Актах призупинки habeas corpus, які діяли протягом визначеного парламентом часу. Після того, як строк дії цих актів стікав, безпосередні виконавці рішень уряду залишалися без захисту. Застосування Актів про

зняття відповідальності (An Act of Indemnity) покликане було забезпечити захист представників виконавчої влади у подальшому. Інститут амністії в Німеччині розвивався в традиційному руслі: спочатку виникло помилування, потім – амністія. Світові потрясіння ХХ ст. позначалися і на амністії, соціальні передумови якої набули політичного забарвлення. У повоєнні часи застосування амністії було обумовлене консолідацією нації, частково процесами декриміналізації. Ведучим мотивом при застосуванні амністії в Німеччині майже завжди були як внутрішньо-, так і зовнішньополітичні чинники, особливо в період новітньої історії [3, с. 9-10].

На сучасному етапі розвитку держави ядром інституту амністії є конституційно-правові норми, що характеризують амністію як акт державної влади, що виражає фундаментальні принципи державності – милосердя та гуманізм. Амністія є не кримінально-правовим, а конституційно-правовим способом припинення юридичного переслідування та покарання [2].

На сьогодні інститут амністії як правило, притаманний державам постсоціалістичного табору та лише деяким державам Європи: Італійська Республіка, Королівство Данія, Королівство Нідерландів, Португальська Республіка, Республіка Греція, Республіка Фінляндія, Французька Республіка та інші [10, с. 9].

Так, у Франції сучасні амністії оголошуються, як правило, у зв'язку із перемогою у президентських виборах парламентом держави за поданням президента. Цю традицію – «президентську амністію» – започаткував Ш. Де Голль у 1969 році при вступі на посаду президента Франції [4, с. 115].

За статтею 74 Основного Закону України законопроект з питань амністії не може бути предметом референдуму. Відповідно до частини 3 статті 92 Конституції України законом України оголошується амністія.

Чинною Конституцією України визначаються повноваження Верховної Ради України стосовно оголошення амністії, а також визначено основи кримінально-правової політики у сфері застосування амністії, закріплено загальні принципи оголошення амністії [10, с. 11].

Характеризуючи амністію як один із видів повноважень парламенту, слід відмітити, що повноваження оголошувати амністію належить парламентам у багатьох державах. Це повноваження несудове, однак пов'язане із реалізацією судової влади її органами [9, с. 473; 5, с. 364]. При цьому видання актів про амністію у формі закону

критикується фахівцями, оскільки у такому випадку акт амністії підлягає промульгації главою держави, який, використовуючи право вето, отримує прямий доступ до законодавчого регулювання амністії. Це може призвести до дисбалансу президентських та парламентських повноважень, враховуючи те, що у глави держави є право помилування, до якого парламент, зі свого боку, ніякого стосунку не має [2].

Дослідження конституційно-правової природи інституту амністії дає підстави для висновку про те, що, прийнявши закон про індивідуальну амністію, Верховна Рада України вийшла за межі своїх повноважень, передбачених Конституцією України, фактично здійснивши помилування, що відповідно до пункту 27 частини 1 статті 106 Основного Закону України належить до повноважень Президента України. Таким чином, можна стверджувати, що Верховна Рада України, прийнявши такий Закон, порушила частину 2 статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Однак між амністією та помилуванням при їх певній схожості (так, інститут амністії, як і інститут помилування мають конституційне походження; виступають конституційно-правовими основами звільнення від покарання; є актами гуманізму з боку держави), існують й очевидні матеріальні та процесуальні відмінності, що не дозволяють їх ототожнювати. Помилування, на відміну від амністії, має персональний, адресний характер, стосується конкретних фізичних осіб. Помилування більше, ніж амністія, засноване на суб'єктивному розсуді; воно зазвичай поширюється на осіб, що вчинили тяжкі злочини, у той час як амністія має співвідносити свої межі із категоріями громадської безпеки та соціальної моральності [2].

Крім того, здійснюючи індивідуальну амністію, Верховна Рада України прийняла закон, що суперечить конституційному принципу рівності прав і свобод людини і громадянина (статті 21 (усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах), 24 Конституції України (громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками).

Конституційний принцип рівноправ'я передбачає, зокрема, рівність громадян перед законом, яка полягає в тому, що стосовно кожної

особи закону належить мати однакову силу впливу. Іншими словами, закон не повинен зважати на існуючі індивідуальні відмінності між людьми [6, с. 11]. Конституційний принцип рівності людини і громадянина розглядається як гарантування кожному члену суспільства, незважаючи на будь-які його індивідуальні ознаки (за винятком обставин, передбачених Конституцією й законодавством), однакових можливостей для реалізації конституційних прав і свобод, покладення на осіб, які знаходяться в однаковому правовому становищі, рівних обов'язків, а також забезпечення рівності всіх перед законом і судом [6, с. 4]. Принцип рівноправ'я являє собою правило, звернене до держави, яка повинна протидіяти будь-якій дискримінації громадян з боку своїх органів [1, с. 116].

Отже, встановивши за невизначеними законодавчо критеріями осіб, що підпадають під індивідуальну амністію, парламент суб'єктивно виокремив їх з числа інших громадян, що вчинили аналогічні злочини. Такі дії єдиного органу законодавчої влади слід вважати прямою дискримінацією (відповідно до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06. 09. 2012 р., пряма дискримінація – це рішення, дії або бездіяльність, що призводять до випадку, коли до особи та/або групи осіб за їх певними ознаками ставляться менш прихильно, ніж до інших осіб в аналогічній ситуації), а також порушенням статті 2 зазначеного Закону, відповідно до якого законодавство України ґрунтується на принципі недискримінації.

Вважаємо, що на таку ситуацію має, в першу чергу, реагувати вітчизняний омбудсман, оскільки саме Уповноважений Верховної Ради України з прав людини розглядає звернення осіб та/або груп осіб з питань дискримінації (частина 1 статті 10 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06. 09. 2012 р.). А відповідно до пункту 6 статті 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, зокрема, є запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод.

Реагуючи на виявлені порушення, омбудсман може звертатися із конституційним поданням щодо конституційності законів до Конституційного Суду України (пункт 1 частини 1 статті 150 Конституції України). Відповідно до частини 2 статті 15 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», конституційне подання Уповноваженого – це акт реагування до Конституційного Суду

України щодо, зокрема, вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України.

Крім того, проблемною є ситуація поширення амністії на кримінальне переслідування (т.зв. аболіція), оскільки вона суперечить презумпції невинуватості як одному з найважливіших конституційних принципів у сфері правосуддя (частина 1 статті 62 Конституції України: особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду). Припинення кримінального переслідування по амністії рівносильне визнанню вини амністованого, оскільки амністія вважається нереабілітуючою підставою звільнення від відповідальності за покарання [2].

Аналіз змісту законів про амністію, прийнятих у 1997-2014 рр. свідчить про те, що вони мають загальний характер і стосуються лише звільнення від кримінальної відповідальності та покарання. При цьому слід відмітити, що у 1996 р. та у 2014 р. було прийнято закони про амністію, що стосувалися звільнення від конкретних видів відповідальності та покарання. Так, у 1996 р. було прийнято Закон України «Про амністію осіб, які брали участь у масових акціях протесту проти несвоєчасних виплат заробітної плати, пенсій, стипендій та інших соціальних виплат», а у 2014 р. – Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про застосування амністії в Україні» щодо повної реабілітації політичних в'язнів».

Однак Конституція України не дозволяє обмежити амністію лише сферою кримінальної відповідальності (покарання). Конституційна формула амністії, що відносить оголошення амністії до повноважень Верховної Ради України, змістовно допускає й інші види амністії – податкову (економічну) (тобто, разову державну акцію по легалізації грошових коштів, виведених із законного економічного обігу та не задекларованих, шляхом звільнення від відповідальності винних осіб), адміністративну, дисциплінарну, міграційну тощо.

Відповідно до пункту 5 статті 247 Кодексу України про адміністративні правопорушення видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення, є обставиною, за наявності якої провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю.

У контексті дослідження конституційно-правових аспектів інституту амністії звернемо увагу на такий його різновид як амністія мігра-

ційна, під якою розуміють отримання незаконними мігрантами легального статусу відповідно до рішення держави. За умови запровадження такої амністії у державі починають діяти полегшені умови отримання статусу легального трудового мігранта. При подачі заяви нелегал несе мінімальні втрати та здобуває законні підстави для трудової діяльності. По закінченню цього строку відбувається посилення заходів за незаконне перебування в країні та нелегальну трудову діяльність. Позитивний досвід міграційного амністування мають такі країни як США, Італія, Іспанія [7].

У результаті міграційної амністії особа набуває статус легалізованого мігранта, під яким розуміють іноземного громадянина або особу без громадянства, що проживає на території відповідної держави на законних підставах, дотримується процедур, передбачених міграційними правилами відповідної держави і відповідно до цього наділений законними правами виступати стороною правовідносин під юрисдикцією держави, на території якої легалізований його статус у статусі іноземного громадянина [8; с. 37].

У вузькому значенні термін «легалізація» означає перехід на легальне становище. У широкому сенсі легалізація – це різновид імміграційної політики, що називається також громадянською або міграційною амністією, яка означає надання державою права на проживання особі з іноземним громадянством або без громадянства, що незаконно проживає на його території. Ключовий елемент цього визначення полягає у тому факті, що право на проживання надається тоді, коли іноземець вже незаконно знаходиться на території даної держави і саме це характеризує фактичну ситуацію, яка має бути легалізована. У більшості держав незаконними (недокументованими, незареєстрованими або нелегальними) мігрантами вважаються особи, що в'їхали в країну легально, але пізніше втратили законний статус (студенти, тимчасові працівники, особи, яким відмовлено у притулку, туристи) або особи, що потрапили у державу нелегально, шляхом таємного перетину кордону або за допомогою підроблених документів. У будь-якому випадку незаконні мігранти не мають юридичного права проживати в тій державі, куди вони приїхали [8; с. 38-39].

Реалізація заходів міграційної амністії повинна відповідати такому мінімальному набору вимог: 1) мігранти, що претендують на отримання легального статусу, не повинні мати суттєвих проблем із законодавством: бути судимими або знаходитися під слідством, мати серйозні адміністративні правопорушення. При цьому не по-

винно розглядатися в якості правопорушення порушення правил реєстрації за місцем перебування; 2) законодавчо мають бути визначені: термін, протягом якого особа, що амністується, повинна знаходитися на території держави, та термін (часовий період) проведення амністії; 3) має бути визначена можливість застосування різноманітних пільг при проведенні міграційної амністії в залежності від категорії мігрантів (вік, професійна освіта чи кваліфікація, знання мови, ментальна близькість, країна походження, цenz осілості тощо); 4) має законодавчо закріплюватися можливість не тільки набуття законного статусу перебування (проживання), а й можливість отримання мігрантом громадянства України [11].

Фактично міграційна амністія вже мала місце в Україні у зв'язку із прийняттям Закону України «Про імміграцію в Україні» від 07. 06. 2001 р., зі змінами, оскільки у пункті 4 його Прикінцевих положень визначалися категорії осіб, що вважаються такими, які мають дозвіл на імміграцію в Україну. Водночас зі змісту Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 24. 06. 2006 р. № 879, впливає, що Україна не зацікавлена у прибутті великої кількості мігрантів з країн третього світу, оскільки це призведе до порушення ментальної цілісності населення України та внутрішньої рівноваги суспільства, труднощів взаємоадаптації корінного населення та мігрантів.

Висновок. Отже, дослідження конституційно-правових аспектів інституту амністії дає підстави для висновку про необхідність приведення чинного законодавства України у цій частині до вимог Конституції України. Зокрема, має бути визнаний неконституційним інститут індивідуальної амністії, а у Законі України «Про застосування амністії в Україні» мають бути визначені загальні засади звільнення від інших (окрім кримінальної) видів відповідальності та покарання.

Список літератури

1. Баглай М. В. Основы правового положения личности. Конституционные права и свободы граждан // Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. — М.: Норма, 2005. — С. 97—140.
2. Баранникова И. Г. Институт амнистии в России: конституционно-правовые начала: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02

«Конституционное право; муниципальное право» / И. Г. Баранникова. — Владикавказ, 2010. [Электронный ресурс] — Режим доступа <http://rudocs.exdat.com/docs/index-96817.html>

3. Березовський А. А. Кримінологічні основи амністії : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / А. А. Березовський. — Одеса, 2007. — 21 с.

4. Березовський А. А. Правогенез амністії у Франції / А. А. Березовський // Науковий вісник Чернівецького університету. — 2003. — Випуск 187. Правознавство. — С. 114—116.

5. Енгибарян Р. В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции / Р. В. Енгибарян. — М.: Норма, 2007. — 496 с.

6. Полховська І. К. Конституційний принцип рівності людини і громадянина в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / І. К. Полховська. — Х., 2007. — С. 11.

7. Родионова Н. А. Меры по сокращению негативных последствий нелегальной миграции / Н. А. Родионова [Электронный ресурс] — Режим доступа http://www.ingnpublishing.com/files/04_2011/eup_2011_04.pdf#page=15Rodionova N.A.

8. Смашникова Т. Б. Миграционная амнистия как мера противодействия незаконной миграции в Российской Федерации / Т. Б. Смашникова // Вестник Челябинского государственного университета. — 2013. — № 17 (308). Право. Вып. 37. — С. 37—40.

9. Страшун Б. А. Понятие, социальные функции и полномочия парламента / Страшун Б. А., Рыжов В. А. // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Тома 1—2. Часть общая. / Отв. ред. Б. А. Страшун. — М.: Издательство БЕК, 2000. — С. 446—481.

10. Чепелюк О. В. Амністія та помилування в Україні (кримінально-правове та кримінологічне дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / О. В. Чепелюк. — Київ, 2009. — 20 с.

11. Вимоги сформульовано за: Смашникова Т. Б. Миграционная амнистия как мера противодействия незаконной миграции в Российской Федерации / Т. Б. Смашникова // Вестник Челябинского государственного университета. — 2013. — № 17 (308). Право. Вып. 37. — С. 37—40.

Стаття надійшла до редколегії 12 грудня 2013 року.

Рекомендована до опублікування у "Віснику" членом редколегії В.М. Шаповалом.

О.В. Sovgyrya

Constitutional-legal basis of the institute of amnesty in Ukraine

Summary

The article analyzes the constitutional and legal aspects of the institute amnesty. The features and problems of constitutional and legal regulation of amnesty in Ukraine and the ways to overcome them. The characteristic of the concept of individual amnesty and set its value to the theoretical basis for understanding the institute amnesty and applicable law. Based on this description, it is proposed to abandon the institution of individual amnesty itself, which effectively replaces the institute of pardon, violates the principle of equality as a basic principle of constitutional and legal status of human and civil rights and a number of other provisions of the Constitution of Ukraine.

Keywords: amnesty, pardon, the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine, the principles of constitutional and legal status of man and citizen.

О.В. Совгиря

Конституционно-правовые основы института амнистии в Украине

Аннотация

Анализируются конституционно-правовые аспекты института амнистии. Определены особенности и проблемы конституционно-правового регулирования амнистии в Украине и предложены способы их преодоления. Охарактеризовано понятие индивидуальной амнистии и определено его соотношение с теоретическими основами понимания института амнистии и действующим законодательством. Опираясь на такую характеристику, предложено отказаться от института индивидуальной амнистии как фактически подменяющего институт помилования, нарушающего принцип равноправия как базовую основу конституционно-правового статуса человека и гражданина, и ряд других положений Основного Закона Украины.

Ключевые слова: амнистия, помилование, полномочия Верховной Рады Украины, принципы конституционно-правового статуса человека и гражданина.