Жихарев К.Л.

Понятие «амнистия» и ее виды в регионах

Прежде чем приступить к рассмотрению содержания налоговой амнистии целесообразно будет кратко остановиться на том, что означает само понятие амнистия и какие институциональные нормы регулируют ее принятие и выполнение.

В мировой практике под амнистией понимают законодательные акты, направленные на освобождение лиц, совершивших преступление от уголовной, административной и финансовой ответственности, а осужденных лиц - от наказания. Амнистия объявляется в отношении индивидуально не определенного круга лиц. Назначенное наказание по амнистии может быть отменено, сокращено или заменено более мягким видом наказания, либо амнистированные могут быть освобождены от дополнительного вида наказания. С лиц, уже отбывших наказание по суду, актом об амнистии может быть снята судимость. Во многих странах действие амнистии распространяется на лиц, совершивших преступление небольшой или средней тяжести, и не распространяется на осужденных за тяжкие и особо тяжкие преступления (бандитизм, убийство, разбой, изнасилование, наркобизнес и др.), а также лиц, которые ранее освобождались от наказания по амнистии или помилованию, и вновь совершили умышленное преступление.

В акте амнистии декларируется гуманная цель государства облегчить участь лиц, совершивших (как правило, впервые) относительно нетяжкие преступления. В большинстве случаев акты об амнистии принимают высшие законодательные (представительные) органы страны или главы государств.

Амнистия распространяется на всех лиц страны, попавших под ее действие вне зависимости от того, согласны они с ней или же не согласны.

Освобождение от ответственности лиц на основании акта амнистии, в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством определяется: на стадии возбуждения уголовного дела -постановлением об отказе в его возбуждении; на стадии расследования, до вынесения приговора - постановлением о прекращении уголовного дела; на стадии судебного разбирательства - определением суда о прекращении уголовного дела.

Освобождение по амнистии лиц, отбывающих наказания в местах заключения, реализуется решением суда об освобождении от наказания и судимости, постановлением начальника исправительного учреждения, санкционированным прокурором, или постановлением специальной комиссии по освобождению из мест лишения свободы. Амнистия не применяется к лицам, злостно нарушающим режимные правила отбывания наказания.

В зависимости от статей Уголовного (или иного) кодекса, подлежащих амнистии, региона совершения конкретных преступлений (нарушений) все амнистии можно подразделить на общие и частные.

Акты общей амнистии охватывают всю территорию страны, значительный перечень наказуемых действий (мошенничество, незаконная предприни-

мательская деятельность, хулиганство...) и распространяются на определенные социальные и (или) возрастные группы людей (впервые осужденных, несовершеннолетних, беременных женщин, принимавших участие в боевых действиях по защите Родины, либо проходивших службу в составе действующей армии, награжденных орденами и медалями страны, инвалидов, тяжелобольных, мужчин и женщин пенсионного возраста и т. п.). Общая амнистия распространяется в основном на правонарушения и лиц, находящихся в местах лишения свободы и (или) уже отбывших срок заключения за подобные преступления.

Частные амнистии касаются строго определенной области деятельности (налоговой, валютной, политической...) или части территории страны (ее отдельных политических или административно-территориальных образований). Частные амнистии распространяются на всех лиц, осужденных судами расположенными на данной территории и (или) совершивших связанные с определенной деятельностью административные нарушения или уголовные преступления. В ряде случаев частные амнистии (например, налоговая, иммиграционная) распространяются на лиц, большинство из которых находится на свободе. Эти амнистии в определенной мере рассчитаны на добровольное (публичное) признание нарушителями или преступниками своей вины и принятие с их стороны адекватных действий, направленных на своевременное (в большинстве случаев возмездное) устранение допущенных нарушений. В ответ на это - данные лица получают от имени государства (или политического, административно-территориального образования этого государства) прощение за совершенные правонарушения.

В тех странах, где право на принятие решения о частной амнистии имеют политические и (или) административно-территориальные образования этих стран, данные акты распространяются лишь на лиц, осужденных судами этих регионов. Например, в США за период с 1982 г. по 2000 г. налоговые амнистии были проведены на территории 35 штатов.

В истории России амнистии применялись многократно. Еще в середине XVI века было введено правило, согласно которому к Пасхе следовало освобождать тех «тюремных сидельцев», которые осуждены за нетяжкие преступления (к последним не относились убийство, разбой, поджоги).

В советский период акты амнистии, в основном, принимались в связи с вступлением в должность главы государства, а также в ознаменование юбилейных дат или других государственных праздников. Помимо гуманных целей эти амнистии носили еще политический и идеологический характер. В СССР, а до этого и в советской России, право высших законодательных органов принимать акты амнистии было зафиксировано в Конституции.

От акта амнистии следует отличать акт помилования, который представляет собой, как правило, решение главы государства или высшего законодательного (представительного) органа страны, направленное на облегчение участи поименно названных в нем осужденных. Помилование может выражаться в следующих формах: освобождение от дальнейшего отбывания нака-

зания; сокращение назначенного наказания; замене наказания более мягким; снятие судимости. Таким образом, помилование в отличие от амнистии является индивидуальным, а не нормативно-правовым актом. В России в соответствии с пунктом «в» статьи 89 Конституции РФ Президент РФ осуществляет помилование. Акт о помиловании принимается Президентом РФ на основании заключений комиссий по помилованию в субъектах РФ по ходатайству осужденных, их родственников, администрации учреждений, где содержаться осужденные. Отказ в удовлетворении ходатайства о помиловании не лишает права самого осужденного и (или) других лиц (организаций) на повторное обращение с аналогичным ходатайством.

В постсоветской России в соответствии с Конституцией РФ 1993 г. «амнистия и помилование находятся в ведении Российской Федерации» (статья 71), а «объявление амнистии» является исключительной прерогативой Государственной Думы (статья 103, часть 1). В части 2 статьи 103 Конституции РФ говориться, что по вопросам отнесенным Конституцией к ведению Госдумы (это касается и объявления амнистии), последняя оформляет их в форме Постановлений.

После определения сущности понятия «амнистия» и рассмотрения общих институциональных норм, призванных регулировать отношения, связанные с этим понятием, перейдем к рассмотрению содержания и нормативно-правового регулирования более частного понятия «института налоговой амнистии».

Как известно, одной из наиболее часто критикуемых сфер государственной деятельности в современной России считается налоговое реформирование. Являясь формой отчуждения частной собственности в пользу государства, налоги нуждаются в четкой правовой регламентации. Обязательный характер налогообложения является одним из важнейших атрибутов государственного суверенитета и опирается на возможное принуждение, обеспечиваемое всей мощью государственной власти. В правовом государстве с обязательным и принудительным характером налоговых изъятий связана одна из принципиальных особенностей регулирования налоговых правоотношений - законодательная форма учреждения налогов. Следует сказать, что обязательная законодательная процедура оформления налогов и других обязательных платежей делает налогообложение менее конъюнктурным инструментом экономической политики, а, следовательно, существенно снижает возможность его (налогообложения) использования в тактических целях в пользу различных государственных и политических структур.

Однако, понимание налогоплательщиками норм права, возможностей, которые они предоставляют в каждом конкретном случае, зачастую расходятся с мнением налоговых служб. В этой связи, в демократическом государстве налогоплательщикам (юридическим и физическим лицам) должна предоставляться возможность обжаловать в судебном порядке одностороннее понимание налоговыми органами отдельных норм налогового законодательства (в первую очередь, затрагивающих имущественные интересы налогоплательщи-

ков).

Следует сказать, что в отечественном законодательстве отсутствует формально закрепленное толкование института налоговой амнистии. Как правило, под этим понятием имеется в виду - освобождение лица, виновного в совершении налогового правонарушения (преступления), от административной, финансовой и уголовной ответственности, либо смягчение наказания за совершенное им налоговое правонарушение (преступление) на основании формальных институциональных норм об амнистии, принимаемых высшим законодательным органом государственной власти страны.

Налоговая амнистия распространяется на три группы налоговых нарушений: выявленные налоговые нарушения (умышленные или случайные), субъекты которых понесли (или должны понести) соответствующие административные, финансовые или уголовные наказания; выявленные налоговые нарушения, субъекты которых не понесли полагающегося им наказания и скрываются от налоговых органов и органов правопорядка; нарушения, (умышленные или случайные) допущенные ранее и (или) допускаемые в настоящее время налогоплательщиком и не выявленные пока еще налоговыми органами.

Как уже отмечалось, вне зависимости от того, общая это или частная амнистия принятие данной институциональной нормы в соответствии с Конституцией РФ находится в исключительной компетенции Государственной Думы Федерального собрания РФ. Однако, первая (и пока последняя) налоговая амнистия в постсоветской России была проведена в соответствии с Указом Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1773 «О проведении налоговой амнистии в 1993 году».

Необходимо отметить, что полномочия Президента РФ в области проведения амнистии, в том числе налоговой, были основаны на Указе Президента РФ от 7 октября 1993г. № 1598 «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в РФ», пункт 2 которого устанавливал, что до начала работы Федерального Собрания РФ регулирование вопросов, отнесенных к ведению Верховного Совета РФ (в том числе вопроса амнистии), производится Президентом РФ путем издания им Указов. Следует сказать, что согласно Конституции РФ Президенту РФ не предоставлено право нормотворчества в области налогообложения. Однако на практике нормативные акты по ряду налоговых вопросов вплоть до 2000 г. принимались в нашей стране Указами Президента РФ и действовали наряду с законами, принятыми высшим законодательным органом власти РФ - Федеральным собранием.

Как известно, на начало октября 1993 г. (времени принятия Указа Президента РФ о налоговой амнистии) в России временно отсутствовал высший законодательный орган власти. Это было связано с тем, что в соответствии с октябрьским 1993 г. Указом Президента РФ № 1400 Верховный Совет РФ был досрочно распущен и высшим законодательным органом страны была провозглашена Государственная Дума, выборы в которую, впервые после 1917 г., состоялись лишь в декабре 1993 г.