



С. А. Калинин\*

## КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА: АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ВАРИАНТ

Дополнение 1 ноября 2004 года Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах в Республике Беларусь» (в дальнейшем — Закон) таким новым видом обязательных экспертиз проектов нормативных правовых актов как криминологическая экспертиза (ст. 49<sup>1</sup>) создало прецедент в мировой практике. При этом статья 49<sup>1</sup> еще не вступила в действие, так как в соответствии со ст. 2 Закона Республики Беларусь от 1 ноября 2004 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»<sup>1</sup> (в дальнейшем — Закон о внесении изменений и дополнений) ее вступление в действие связано со вступлением в силу Положения о порядке проведения криминологической экспертизы проектов нормативных правовых актов Республики Беларусь (в дальнейшем — Положение).

Этим можно объяснить медленность ее реализации, так как фактически Беларуси приходится полностью с нуля разрабатывать методологию, методику проведения криминологической экспертизы, создавать экспертные учреждения и т. д. Так, в частности путем реорганизации Научно-исследовательского института проблем криминологии, криминалистики и судебной экспертизы Министерства юстиции Республики Беларусь на базе Республиканского центра анализа и прогнозирования преступности создан Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Прокуратуры Республики Беларусь<sup>2</sup>, на который возложены функции проведения в установленном порядке обязательной криминологической экспертизы проектов декретов и указов Президента Республики Беларусь. В результате возникла несогласованность данного положения с нормой ст. 49<sup>1</sup> Закона, гласящей, что криминологическая экспертиза проектов декретов и указов Президента Республики Беларусь, постановлений Совета Министров Республики Беларусь проводится Министерством юстиции Республики Беларусь. В реальности же переход экспертной структуры в подчинение иного органа вызвал корректировку компетенции. Однако сам факт изменения еще не вступившей в силу нормы свидетельствует о слабости механизма прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов.

На наш взгляд, следует поставить вопрос иначе: *возможно ли* было другим способом (порядком) организовать проведение криминологической экспертизы, чтобы временной промежуток между принятием решения о введении данного вида экспертиз и фактически понесенные затраты были значительно меньшими.<sup>3</sup> В сложившейся линейной парадигме правотворчества это крайне затруднительно:

© Калинин С. А., 2007

\* доцент кафедры теории и истории государства и права Белорусского государственного университета (Минск, Республика Беларусь), кандидат юридических наук

<sup>1</sup> О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»: Закон Республики Беларусь от 01.11.2004 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2004. — № 175. — 2/1070.

<sup>2</sup> О создании государственного учреждения: Указ Президента Республики Беларусь от 03.08.2006 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2006. — № 125. — 1/7793.

<sup>3</sup> Нужно констатировать, что на настоящий момент норма, содержащаяся в ст. 3 Закона «О внесении изменений и дополнений в части принятия Положения о порядке проведения криминологической экспертизы проектов нормативных правовых актов Республики Беларусь», не реализована.



требуется последовательно принять всю совокупность нормативных актов (причем между актами будут значительные временные промежутки<sup>4</sup>), создать соответствующие учреждения, разработать методологию проведения криминологической экспертизы<sup>5</sup>, утвердить методику, провести апробацию норм, внести в них соответствующие корректировки и т. д. Таким образом, можно констатировать реальное замедление процесса реализации криминологических исследований проектов нормативных правовых актов.

Введение криминологической экспертизы требует решения ряда научных и практических проблем, а именно:

- определение роли и места криминологической экспертизы в национальном правотворчестве;
- создание соответствующих экспертных учреждений, определение их компетенции и подготовка специалистов в области криминологической экспертизы;
- создание адекватной методологии и методики ее проведения;
- выявление степени адекватности выводов криминологической экспертизы, полученных при соответствующей методике, для практической деятельности.

Фактически основной проблемой проведения экспертизы является *отсутствие ее методологии и методики* (курсив наш — С. К.), то есть тех научных концепций и теорий, позволяющих выявлять в проекте нормативного правового акта, положения, влияющие на уровень правонарушений. Именно это является причиной того, что Положение до настоящего времени не утверждено. Например, ч. 2 ст. 16 Инициативного проекта указывает, что эксперт несет личную ответственность за *объективность и обоснованность* (курсив наш — С. К.) подготовленного им заключения и содержащихся в нем выводов в соответствии с законодательством Республики Беларусь. Однако такие качества экспертного заключения о степени криминогенности аспекте акта, взятые по аналогии уголовного процесса, будут адекватными для экспертных исследований, например, в области судебной медицины, баллистики и т. д. Выводы же криминологической экспертизы отличаются относительностью, зависимостью от избранной методологии, в большей либо меньшей степени коррелируемой с объективной социальной реальностью.

Криминологическая экспертиза во многом является как рефлексирующим<sup>6</sup>, так и прогнозным исследованием, то есть эксперт должен предположить поведение субъектов, измененное принятием нормативного правового акта, сопоставив его с поведением до такого принятия, соотнеся противоправное поведение субъекта с положениями нормативного правового акта. В таком случае эксперт должен

<sup>4</sup> Например, ст. 31 проекта Закона Республики Беларусь «О криминологической экспертизе проектов законов и иных нормативных правовых актов», подготовленного О. Бажановым и А. Бодак (*Бажанов О., Бодак А. Проект Закона Республики Беларусь «О криминологической экспертизе проектов законов и иных нормативных правовых актов» // Юстиция Беларуси. — 2005. — № 4*), в дальнейшем — Инициативный проект, содержит поручение Совету Министров Республики Беларусь в шестимесячный срок со дня вступления в силу настоящего Закона обеспечить приведение актов законодательства Республики Беларусь в соответствие с настоящим Законом; принять иные меры, необходимые для реализации положений настоящего Закона.

<sup>5</sup> Теоретические проблемы криминологической экспертизы начали изучаться Временным научным коллективом Института государства и права Национальной академии наук Беларуси со второй половины июня 2005 года в рамках научно-исследовательской программы «Разработка социально-правовой теории и научно-практической методики проведения криминологической экспертизы нормативных правовых актов».

<sup>6</sup> Рефлексия (от позднелат. *reflexio* — обращение назад) 1) размышление, самонаблюдение, самопознание. 2) в философии — форма теоретической деятельности человека, направленная на осмысление своих собственных действий и их законов.



опираться в большей степени на социологические теории социального действия (Т. Парсонс, М. Вебер, Э. Дюркгейм, П. Сорокин и т. д.), нежели на собственно криминологические исследования. Это позволяет сделать вывод о социологическом и криминологическом аспектах криминологической экспертизы, что в принципе прослеживается в трудах ученых, занимающихся данной проблематикой. На наш взгляд, не смотря на производность прилагательного «криминологическая» от существительного «криминология», данный вид экспертиз в большей степени относится к социологии права. Такое терминологическое совпадение позволяет указать на возможную неточность сужения предмета криминологической экспертизы только проблемами исследований в области криминологии. Например, в Инициативном проекте наблюдается крен в эту сторону, когда специалистами-криминологами называются правоведы, специализирующиеся в области криминологии (ст. 2) и т. д. Такой крен заметен и при создании Научно-практического центра, в компетенцию которого входит:

— осуществление криминологических исследований, направленных на решение стратегических задач в области прогнозирования основных тенденций, динамики и структуры преступности;

— разработка научно обоснованных предложений об усилении борьбы с преступностью, мерах по ее предупреждению, укреплению законности и правопорядка, повышению эффективности прокурорского надзора, совершенствованию правоприменительной практики и законодательства;

— взаимодействие с правоохранительными и иными государственными органами, научными учреждениями, другими организациями, в том числе международными, в целях получения информации, необходимой для комплексного изучения и анализа актуальных проблем укрепления законности и правопорядка;

— обеспечение государственных органов и иных государственных организаций по их запросам криминологической информацией;

— участие в подготовке проектов нормативных правовых актов по проблемам укрепления законности, правопорядка, борьбы с преступностью, во внедрении результатов научных исследований в практическую деятельность органов прокуратуры и других правоохранительных органов;

— проведение в установленном порядке обязательной криминологической экспертизы проектов декретов и указов Президента Республики Беларусь (п. 2.1 Указа Президента Республики Беларусь от 3 августа 2006 г., № 482 «О создании государственного учреждения»<sup>7</sup>).

Следуя линейной и последовательной логике правотворчества, мы можем предположить, что реальная методология криминологической экспертизы будет разработана весьма и весьма не скоро. При этом практическая апробация научной методологии займет также достаточно длительное время, что отложит проведение полноценных исследований качества проектов нормативных правовых актов<sup>8</sup>. И это при том, что Беларусь нуждается в криминологической экспертизе.

Следовательно, необходимо изменить инструментарий, применяемый в национальном правотворчестве. В частности, таким инструментом, существующим

<sup>7</sup> О создании государственного учреждения: Указ Президента Республики Беларусь от 03.08.2006 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2006. — № 125. — 1/7793.

<sup>8</sup> Таким примером, соответствующим логике линейного правотворчества, может быть деятельность по созданию Свода законов. Первоначально Свод планировалось создать к 1 января 2003 года, затем срок подготовки перенесен на 1 января 2008 года. В настоящее время заканчивается формирование Свода, но в электронном виде.



в национальном правотворчестве, однако недостаточно используемым<sup>9</sup>, который позволил бы значительно интенсифицировать деятельность по организации экспертизы, является *эксперимент*. Так статья 12 Закона гласит, что нормотворческий орган (должностное лицо) с согласия Президента Республики Беларусь вправе принять (издать) нормативный правовой акт в порядке эксперимента, ограничивая его действие во времени, определенной территорией или по кругу лиц, либо делегировать такие полномочия иным нормотворческим органам (должностным лицам).

Организация криминологической экспертизы могла выступить именно таким мероприятием, которому целесообразно было бы придать *статус* (курсив наш — С. К.) эксперимента, что позволило бы опробовать методологию криминологического анализа проектов нормативных правовых актов<sup>10</sup>. Эксперимент целесообразно было бы оформить Указом Президента Республики Беларусь без изменения Закона. Так часть третья ст. 49 Закона содержит указание на то, что по решению нормотворческого органа (должностного лица) проект нормативного правового акта может быть подвергнут иной экспертизе (финансовой, экономической, экологической, криминологической и т. д.), то есть юридическая основа эксперимента реально существует.

Такой Указ должен был содержать предписание о создании временного научного коллектива, которому поручалось бы провести криминологическую экспертизу ряда нормативных правовых актов (в инициативном порядке либо согласно определенному перечню) с разработкой на основе выводов проекта Положения. Первоначально статус экспертного заключения должен был бы носить рекомендательный характер, так как главной целью эксперимента должно было стать выработка методологии и методики криминологической экспертизы. Последующий анализ корреляции выводов временного научного коллектива и реальных криминогенных последствий принятия такого акта позволял бы своевременно вносить изменения в методологию. В итоге это могло привести к созданию уже апробированной на практике методологии, на основе которой можно было бы создавать экспертные учреждения<sup>11</sup> и готовить соответствующие кадры. Итогом эксперимента, который желательно было бы проводить не менее двух лет на базе научного учреждения, стали бы подготовка аспирантов по специальности (будущих экспертов-криминологов)<sup>12</sup>, создание методологии,

<sup>9</sup> В Республике Беларусь принятие акта в порядке эксперимента, то есть с указанием, что некие отношения регулируются экспериментально, весьма редко. В качестве примеров можно назвать: О заготовке (закупке) у юридических лиц Республики Беларусь лома и отходов черных и цветных металлов, их переработке и поставке: Указ Президента Республики Беларусь от 11.05.2006 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2006. — № 74. — 1/7575; О проведении эксперимента по стимулированию развития промышленного производства: Указ Президента Республики Беларусь от 02.04.2002 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2002. — № 41. — 1/3590; О проведении эксперимента по стимулированию развития промышленного производства: Указ Президента Республики Беларусь от 13.06.2001 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2001. — № 57. — 1/2732; О мерах по увеличению экспорта товаров и услуг юридическими лицами, входящими в состав Белорусского государственного концерна по производству и реализации товаров легкой промышленности: Указ Президента Республики Беларусь от 13.06.2001 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2001. — № 57. — 1/273; Об осуществлении ведомственного контроля на предприятиях и организациях, входящих в состав Белорусского государственного концерна по производству и реализации товаров легкой промышленности: Указ Президента Республики Беларусь от 10.12.1998 г. // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. — 1998. — № 35. — Ст. 898.

<sup>10</sup> При этом внесение дополнения в Закон само по себе является *экспериментом*, в ходе которого предполагавшиеся результаты еще не достигнуты, что позволяет сделать предположение о неудачном планировании эксперимента.

<sup>11</sup> На практике учреждение уже создано, однако методология еще разрабатывается.

<sup>12</sup> В частности, в рамках ВНК Института государства и права Национальной академии наук Беларуси с 2006 года осуществляется подготовка соискателя ученой степени кандидата юридических наук с темой работы «Криминологическая экспертиза как фактор предупреждения преступности»



проведение итоговой конференции с презентацией полученных выводов, а также представление к утверждению пакета нормативных актов, детально регламентирующих процедуру криминологической экспертизы. Соответствующее финансирование временного научного коллектива не сопоставимо с уже понесенными Беларусью затратами и полученными результатами.

Целью эксперимента, на наш взгляд, должно быть формирование методологии анализа криминогенности проекта нормативного правового акта. До тех пор, пока Положение не утверждено, можно было бы уточнять критерии анализа криминогенных последствий. На наш взгляд, создание методологии криминологической экспертизы должно осуществляться по следующим логическим этапам:

— получение экспертом проекта нормативного правового акта и определенных сопроводительных материалов;

— анализ экспертом проекта и материалов на основе избранной методологии и методики с привлечением дополнительных материалов и данных, а также материалов, описывающих необходимость принятия проекта и практику существующего правового регулирования данных общественных отношений;

— составление заключения, носящего предположительный характер, о степени криминогенности проекта нормативного правового акта;

— оценка адекватности выводов экспертного заключения реальным последствиям принятия нормативного правового акта и изменение методологии<sup>13</sup>.

При анализе современного правотворчества зачастую создается впечатление, что разработчики считают, что введение нового регулятивного механизма  $A$ , направленного на корректировку фактора  $B$ , должно привести к результату —  $B_1$ . Однако фактор  $B$  находится в динамическом равновесии с факторами  $C, D, E, F$  и т.д., образуя с ними сложную системно-структурную и функциональную взаимосвязь. Следовательно, применение нового регулятивного механизма  $A$  одновременно с **возможным** достижением  $B_1$  изменит всю систему динамических отношений, стремящуюся к равновесию и преобразует иные факторы в  $C_1, D_1, E_1, F_1$  и т.д. При этом изменятся также системно-структурные и функциональные взаимосвязи. Кроме необходимости реагировать на такие изменения нужно учитывать, что они (изменения) могут скорректировать фактор  $B_1$ . По прошествии некоторого времени это уже будет фактор  $B_2$ , достижение которого может быть нежелательным.

Таким образом, в ходе эксперимента должна проверяться способность избранной методики адекватно предположить последствия, вызванные внедрением нового регулятивного механизма. Выявленная неадекватность будет свидетельствовать о необходимости изменения как методологии криминологической экспертизы, так и методологии прогнозирования последствий принятия проектов нормативных правовых актов со стороны разработчика. Следовательно, криминологическая экспертиза должна выступать тем инструментом, стимулирующим повышение качества правотворческого процесса.

Кроме этого, вышеописанный процесс создания методологии криминологической экспертизы выявляет ряд проблем, а именно:

— требования к качеству и количеству передаваемых эксперту материалов и документов;

<sup>13</sup> Мы сознательно опускаем этап учета выводов экспертизы разработчиком, так как целью эксперимента на первоначальном этапе является не столько совершенствование разработки конкретного акта (вторичная цель), но проверка на практике механизма реализации криминологической экспертизы.



— поиск статистических и других материалов, проведение социологических и иных исследований.

Инициативным проектом данные проблемы решаются следующим образом, согласно ст. 15 Инициативного проекта эксперт имеет право:

— знакомиться с материалами, необходимыми для объективного и всестороннего изучения объекта проведения экспертизы и подготовки полноценного заключения;

— заявлять ходатайства о предоставлении иных, кроме предоставленных ранее заказчиком, дополнительных материалов, необходимых для проведения экспертизы и дачи заключения;

— отказаться от проведения экспертизы при наличии серьезных уважительных причин (недостаточный объем предоставленных заказчиком информационных материалов для дачи объективного заключения, болезнь эксперта и т. п.).

Согласно ст. 18 Инициативного проекта эксперту передаются все материалы, поступившие от заказчика. Эксперт знакомится с поступившими на экспертизу материалами для определения их достаточности для проведения экспертизы. В случае недостаточности поступивших материалов возможно ходатайство о предоставлении иных необходимых для проведения экспертизы. Таким образом, реальным пробелом Инициативного проекта и реальной проблемой при проведении криминологической экспертизы является отсутствие описания перечня материалов, передаваемых эксперту, а также требований к их содержанию. В ст. 19 Инициативного проекта содержания термина «материалы» раскрывается как сопутствующих проекту нормативного правового акта материалы и документы (пояснительные записки, обоснования и т. п.). По аналогии можно предположить, что это должны быть документы и материалы, указанные (упомянутые) в Главе 3 «Организация работы над проектом акта» Правил подготовки проектов нормативных правовых актов, утвержденных Указом Президента Республики Беларусь № 359 от 11 августа 2003 года<sup>14</sup>. Однако в законодательстве Республики Беларусь отсутствуют требования к качеству и форме указанных материалов. В реальности может сложиться ситуация, когда сопутствующие материалы будут весьма кратки и не будут содержать информации, пригодной для адекватного анализа.

Кроме этого часть третья ст. 19 Инициативного проекта указывает, что при производстве криминологической экспертизы и формулировании выводов эксперт также использует данные уголовной и иной статистики, следственную, судебную и уголовно-исполнительную практику, а также результаты проведенных криминологических и социологических исследований. Однако процедуры доступа к данным материалам и проведения исследований не описывается<sup>15</sup>.

При этом вторая проблема частично разрешена созданием Научно-практического центра, на который возложены обязанности осуществления криминологических исследований, направленных на решение стратегических задач в области прогнозирования основных тенденций, динамики и структуры преступности; взаимодействия с правоохранительными и иными

<sup>14</sup> Правила подготовки проектов нормативных правовых актов: Указ Президента Республики Беларусь от 11.08.2003 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2003. — № 92. — 1/4856.

<sup>15</sup> Данный пробел не следует в принципе считать недостатком Инициативного проекта, так норма, регламентирующая данный процесс, не относится к нормам, регулирующим наиболее важные общественные отношения. Такой пробел должен быть устранен на уровне Указа Президента Республики Беларусь при разработке пакета нормативных актов, регламентирующих проведение криминологической экспертизы.



государственными органами, научными учреждениями, другими организациями, в том числе международными, в целях получения информации, необходимой для комплексного изучения и анализа актуальных проблем укрепления законности и правопорядка; обеспечения государственных органов и иных государственных организаций по их запросам криминологической информацией. Однако проблема обеспечения экспертных учреждений информацией иного характера еще не разрешена.

Отметим, что методология криминологической экспертизы может изучаться и на основе анализа действующих нормативных актов, так как нам уже известны последствия их действия. То есть, анализируя реальные последствия, мы можем выявить в логике Инициативного проекта криминогенные факторы (явления, способствующие сохранению или росту преступности), антикриминогенные факторы (явления, противодействующие сохранению или росту преступности и блокирующие ее причины), детерминанты преступности (конкретные обстоятельства социальной жизни, определяющие причинный комплекс преступности и объективно обуславливающие ее наличие в обществе), а также действующие нормы, вызвавшие их к жизни. На наш взгляд, следует не согласиться с положением Инициативного проекта о том, что криминологической экспертизе могут быть подвергнуты действующие законы или нормативные правовые акты (отдельные нормы либо акты в целом) лишь в исключительных случаях (ст. 3). В идеале все законодательство постепенно должно быть проверено на предмет его криминогенности.

Таким образом, в результате эксперимента кроме выработки методологии проведения криминологической экспертизы возможно достижение следующих результатов:

- определение перечня материалов и документов, передаваемых эксперту одновременно с проектом нормативного правового акта, а также описание требований к их содержанию и форме;
- подготовка соответствующих изменений и дополнений в Правила подготовки проектов нормативных правовых актов;
- установление процедуры доступа эксперта к данным уголовной и иной статистики, следственной, судебной, уголовно-исполнительной и иной практике, формулирование требований к процессу обработки указанных данных, облегчающих их использование в процессе проведения криминологической экспертизы;
- подготовка соответствующих изменений и дополнений в компетенцию государственных органов и иных организаций при соблюдении требований Директивы № 2 Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. «О мерах по дальнейшей де бюрократизации государственного аппарата»<sup>16</sup>;
- определение условий и процедуры проведения социологических и криминологических исследований;
- оптимизация управленческих связей между экспертными учреждениями, государственными органами и организациями, проводящими соответствующие исследования;
- выявление «точек криминогенности» и рекомендация к применению правовых средств, наиболее адекватных для воздействия на них;
- предложения по созданию экспертных структур и подразделений, процессу их взаимодействия с государственными органами, научными, учебными и иными организациями и учреждениями.

<sup>16</sup> О мерах по дальнейшей де бюрократизации государственного аппарата: Директива Президента Республики Беларусь от 27.12.2006 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2007. — № 2. — 1/8173



На наш взгляд, последствиями возможного проведения эксперимента могли быть:

- реальная экономия государственных средств и достижение конкретных научных и практических результатов;
- апробация в экспериментальном режиме норм, регламентирующих проведение криминологической экспертизы и закрепленных впоследствии в пакете нормативных актов;
- использование новых методик правотворчества.

Вышесказанное позволяет сделать вывод об особенностях проведения криминологической экспертизы и тех последствиях, которые ее внедрение может вызвать в национальной правовой системе:

— данная экспертиза будет достаточно долгим процессом (не менее 2 месяцев), что может удлинить процесс создания нормативного правового акта. С другой стороны, это может стимулировать использование внутренних резервов организации для обеспечения необходимых сроков;

— потребность эксперта в огромном количестве информации о социальном действии права потребует привлечения к экспертизе ряда научных и иных учреждений, задачей которых будет сбор и обработка необходимой информации;

— длительность сбора необходимой информации повлечет изменение процесса планирования правотворческой деятельности. Принятие решения о разработке акта, по которому обязательно проведение криминологической экспертизы, будет содержать поручение о начале сбора информации;

— данная информация, на сбор которой будут затрачены бюджетные деньги, будет одновременно использоваться как разработчиком, так и экспертом, что уменьшит количество возможных ошибок;

— объемность работы по подготовке заключения по криминологической экспертизе затрудняет ее подготовку одним человеком, это позволяет рекомендовать привлекать для проведения экспертизы группы ученых различных отраслей, обеспеченных соответствующим образом обработанной информацией. При этом данная группа должна быть создана заранее, что имеет возможность повлиять на определение методологии проведения исследования;

— постоянная необходимость в сборе информации о социальном действии права позволяют утверждать необходимость создания специализированных структур, которыми могут быть соответствующие группы в Институте социологии Национальной Академии наук Беларуси, судебных и правоохранительных органах, Белорусском государственном университете, иных высших учебных заведениях. Одной из оптимальных мер было бы создание в Институте государства и права Национальной Академии наук Беларуси сектора социологии права и криминологии.

