

базе единых, совместимых операционных систем и многого другого, как и ряд прочих мер, обеспечит качественно иную степень деятельности правоохранительных органов государства. В то же время все это является лишь начальным этапом формирования нового облика криминалистического и информационного обеспечения данных структур, но уже в самое ближайшее время оно даст возможность комплексного и оперативного решения всех возникающих в данной сфере задач и вопросов на более высоком уровне.

*О.В. Мороз, адъюнкт НПФ Академии
МВД Республики Беларусь*

КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТОВ ЗАКОНОВ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРА И КРИМИНОЛОГИЧЕСКОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ПОСЛЕДСТВИЙ ИХ ПРИНЯТИЯ

Говоря о качестве подготовки законопроектов, Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко отметил, что первой причиной недостатков в этой сфере является «...ненадлежащая теоретическая проработка вопросов, решение которых закладывается в проекте закона ... Прежде чем что-то регулировать, надо знать, чего хочешь, и прогнозировать, что в реальности получит государство. Это – основное требование к тем, кто заказывает проект закона»¹. Осуществление эффективной уголовной политики и минимизация негативных тенденций преступности в целом и ее отдельных видов невозможно без должного информационно-управленческого обеспечения. Под информационно-управленческим обеспечением мы понимаем совокупность:

данных о показателях преступности в настоящее время (в период выработки проектов законодательных актов и управленческих решений);

данных о прогнозных показателях преступности в будущем;

выработанных на основе комплексного анализа показателей преступности и иных данных проектов законодательных актов в сфере противодействия преступности;

прогнозных данных о социальной эффективности новых норм уголовного законодательства;

выработанных решений организационно-управленческого характера в области организации деятельности суда и иных правоохранительных органов и применения закона.

Из указанного перечня получение данных о прогнозируемой социальной эффективности норм уголовного законодательства представляет наибольшую сложность, в том числе и в связи с отсутствием научных разработок этой проблемы и методологии такого прогноза. Среди принципов нормотворческой деятельности, перечисленных в ст. 7 закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» также не упоминалось прогнозирование последствий принятия новых нормативных правовых актов. Указанный закон в его первоначальной редакции не упоминает о прогнозировании эффективности нормативных правовых актов ни в нормах о требованиях, предъявляемых к их проектам, ни при определении стадий нормотворческого процесса. Вместе с тем в ст. 50 закона определено: «По решению нормотворческого органа (должностного лица) проект нормативного правового акта может быть подвергнут иной экспертизе (финансовой, экономической, экологической, криминалогической и т. д.).

Порядок проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов определяется законодательством Республики Беларусь»².

В развитие этих отсылочных положений 1 ноября 2004 г. был принят закон Республики Беларусь № 321-З «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь "О нормативных правовых актах Республики Беларусь"»³, который дополнил его ст. 49¹. В ней перечисляются виды проектов нормативных правовых актов и применительно к каждой группе называются субъекты, осуществляющие криминалогическую экспертизу. Государственным органам (организациям) при отсутствии у них специалистов, обладающих необходимыми профессиональными навыками для проведения

¹ Лукашенко А.Г. Мы достигнем поставленных целей: Послание Президента А.Г. Лукашенко белорусскому народу и парламенту // Республика. 2003. 17 апр. С. 4.

² О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон от 10 янв. 2000 г. № 361-З // Ведомости Нац. собр. Респ. Беларусь. 2000. № 5 (331). Ст. 40.

³ См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 175. 2/1070. С. 8–9.

криминологической экспертизы, предоставлено право в установленном порядке привлекать специалистов научных и иных организаций, в первую очередь государственных. В ст. 49¹ анализируемого закона подчеркивается, что проекты нормативных правовых актов, направленные на регулирование общественных отношений в сферах судебной и правоохранительной деятельности, подлежат обязательной криминологической экспертизе. Порядок проведения криминологической экспертизы проектов нормативных правовых актов определяется специальным положением, утверждаемым Президентом Республики Беларусь.

Но и в этой новой статье закона не дана методика определения предполагаемой эффективности проекта законодательного акта, хотя подробным образом упоминаются субъекты криминологической экспертизы. Очевидно, что при таком (или большем количестве субъектов) очень важно обеспечить единый методологический подход к криминологическому прогнозированию.

По нашему мнению, понятия «криминологическая экспертиза» и «криминологическое прогнозирование» не тождественны друг другу, но в контексте рассматриваемого вопроса диалектически взаимосвязаны и взаимообусловлены. В частности, одной из целей криминологической экспертизы проектов нормативных правовых актов должно быть прогнозирование криминогенных последствий их принятия и введения в действие. В этой связи особо отметим, что традиционное представление о том, что предметом криминологической экспертизы могут быть проекты любых актов, за исключением имеющих уголовно-правовой характер, является необоснованным. В его основе лежит, очевидно, убеждение о том, что уголовный закон по определению не может порождать причины и условия, способствующие совершению преступлений. Однако такие законы относятся к регулирующим общественные отношения в сферах судебной и правоохранительной деятельности и в силу ст. 49¹ закона от 10 января 2000 г. могут быть предметом криминологической экспертизы, а в силу того, что даже незначительные отступления от требований юридической техники при формулировании норм уголовного закона способны существенным образом влиять на правовую оценку тех или иных деяний, они не только могут, но и должны быть предметом указанной экспертизы.

Поскольку прогнозирование последствий принятия нормативных правовых актов является одной из целей криминологической экспертизы, анализ прогнозирования социальной эффективности уголовного законодательства, особенно вновь принятых его норм, и выработки на этой основе методологии и методики такого прогнозирования представляются достаточно актуальными. Для этого необходим системный анализ главных составляющих прогнозирования. Следует отметить определенное родство прогнозирования как способа определения эффективности норм уголовного законодательства и криминологического прогнозирования, поэтому через познание сущности криминологического прогнозирования представляется возможным прогнозировать результаты уголовно-правового нормотворчества.

В настоящее время термины «криминологический прогноз» и «криминологическое прогнозирование» являются общеупотребительными в криминологии и используются для обозначения научно обоснованного предположения о показателях преступности в определенном будущем. Так, например, в учебнике «Криминология» под криминологическим прогнозом понимается «...предвидение развития преступности в течение какого-либо периода в будущем или ее состояния на определенный момент будущего»¹. В данном определении говорится о любом предвидении, но не сделана ссылка на его обязательную научную основу. Более удачным представляется определение криминологического прогноза, данное Г.Ф. Хохряковым: «Под криминологическим прогнозом понимается любое утверждение о свойствах преступных проявлений в будущем, сделанное на основе имеющихся их описаний в результате наблюдения, а также на основе законов, определяющих наступление состояний, детерминирующих эти проявления»². Интересным представляется определение криминологического прогнозирования как процесса, данное украинскими исследователями А.М. Бандуркой и Л.М. Давыденко: «Криминологическое прогнозирование является процессом познания будущего состояния преступности и факторов, влияющих на ее изменения»; прогноз в этом случае рассматривается как «...результат, итог прогнозирования, выраженный в вероятностном суждении о будущем развитии указанного явления»³.

¹ Шиханцов Г.Г. Криминология: Учеб. для вузов. М.: Зерцало, 2001. С. 151.

² Хохряков Г.Ф. Криминология: Учеб. / Отв. ред. В.Н. Кудрявцев. М.: Юристъ, 2000. С. 68.

³ Бандурка А.М., Давыденко Л.М. Преступность в Украине: причины и противодействие: Моногр. Харьков: Основа, 2003. С. 126.

Криминологическое прогнозирование как направление криминологии начало свое развитие еще в 70-е гг. XX в.¹ Его заслуженно упоминает в своем подробном анализе основных направлений криминологических исследований в настоящее время и в перспективе Г.А. Арташесов, который тем не менее не называет в качестве представляющего интерес прогнозирование последствий введения в действие новых нормативных правовых актов. Заметим, что организаторы экономических реформ в России, безусловно, задумались бы над введением в действие «реформаторских» экономических законов, если бы знали, что в результате этого произойдет массовое обнищание людей, а материальный ущерб превысит убытки от Великой Отечественной войны. Если бы это было осознано, и тем не менее эти реформы были бы продолжены, общество вправе поставить вопрос об ответственности за сознательное причинение вреда его коренным интересам. Однако прогнозирование эффективности уголовного законодательства своего должного развития не получило, несмотря на попытки создания концептуальных основ определения эффективности норм уголовного права². Для того, чтобы оценить возможности прогнозирования социальной эффективности уголовного законодательства, требуется адаптация положений современного прогнозирования применительно к социальной сфере и прежде всего правотворчеству и правоприменению.

Слово «прогноз», первоначально означало предсказание хода болезни. Впоследствии этот термин стал обозначать всякое конкретное предсказание или суждение о состоянии какого-либо явления в будущем. В настоящее время под прогнозом понимается вероятностное суждение о будущем на основе специального научного исследования. Одной из характерных черт прогноза является наличие его научной основы, которой является прогностика как совокупность познанных закономерностей и способов разработки прогноза. Прогностика как самостоятельная наука была сформирована во второй половине XIX – первой половине XX в. на основе частных исследований прежде всего в естественнонаучной сфере. Прогностика как самостоятельная теория прогнозирования существует и развивается в неразрывной связи с иными управленческими теориями и концепциями – целеполаганием, планированием, программированием, проектированием. Основная задача прогностики – разработка методологии прогнозирования с целью повышения достоверности результатов и эффективности методов прогнозирования, совершенствования техники и способов прогнозов. В проблематику прогностики входят: разработка принципов использования основных положений теории вероятности в разработке прогнозов; изучение особенностей прогнозирования как специального научного исследования; исследование принципов построения и оптимального сочетания различных методов прогнозирования; анализ способов оценки достоверности результатов прогнозирования; выявление пригодных для прогнозирования достижений теории игр, теории принятия решений, исследования операций и иных методологий и аспектов теории управления; определение форм и пределов использования в прогнозировании математических методов.

Реализация прогностики выражается в процессе реального прогнозирования в отношении какого-либо явления или события. В зависимости от целей прогнозирование подразделяется на поисковое и нормативное. Первое заключается в попытке предсказать состояние объекта исследования в будущем при наблюдаемых тенденциях, если допустить, что они не будут изменяться с течением времени. Нормативное прогнозирование направлено на определение путей достижения желательного состояния объекта исследования на основе заранее заданных критериев, целей либо норм. В процессе прогнозирования, особенно в социальной сфере, парадоксальную роль имеет обратная связь между предсказанным результатом и принятым на его основе управленческим решением. Содержательная интенсивность этой обратной связи неодинакова для различных объектов, но бесспорно, что эта обратная связь существует постоянно во времени, и также осуществляется управленческое воздействие на те процессы и явления, которые влияют на прогнозируемый результат. Парадоксальность обратной связи и выражается в том, что чем чаще осуществляется вмешательство в процессы и явления, оказывающие влияние на прогноз, тем в большей степени прогнозируемый результат становится итогом самоорганизующейся системы и тем в меньшей степени прогноз будет являться результатом научно обоснованного исследования. Примером обратной связи может быть общественная реакция на слухи о возможном повышении цен на те или иные товары: при этом резкое повышение спроса с высокой вероятностью может спровоцировать именно такое повышение цен, которое ожидалось общественным предвидением, но не было обосновано экономически. Это требует ориентации методологии прогнозирования управляемых социальных явлений не на безусловное определение точного результата, а

¹ См.: Аванесов Г.А. Теория и методология криминологического прогнозирования. М., 1972.

² См.: Эффективность правовых норм. М., 1980.

прежде всего на оценку вероятного (при условии сохранения наблюдаемых тенденций) и желательного (при условии заранее заданных норм) состояния объекта исследования.

В Республике Беларусь есть нормативные определения прогнозирования и прогноза, данные в ст. 1 закона от 5 мая 1998 г. № 157-3 «О Государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь»:

«Статья 1. Основные понятия, применяемые в настоящем Законе

Государственное прогнозирование социально-экономического развития Республики Беларусь – деятельность государственных органов по разработке государственных прогнозов социально-экономического развития на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы.

Прогноз социально-экономического развития – система научно обоснованных представлений о направлениях, критериях, принципах, целях и приоритетах социально-экономического развития Республики Беларусь на соответствующий период с указанием основных прогнозируемых показателей, целевых ориентиров и мер по обеспечению их достижения»¹.

Предполагаем следующее определение прогнозирования: деятельность по выработке научно обоснованных представлений и взглядов о результатах развития процессов или явлений через определенный промежуток времени с целью корректировки объема и характера влияния на развитие либо с целью устранения негативных явлений, способных устранить положительный результат.

Применительно к прогнозированию различают:

отрасли (в зависимости от сферы применения);

эшелоны (по времени упреждения или срока прогноза). По этому критерию различают текущее, краткосрочное, среднесрочное, долгосрочное и сверхдолгосрочное прогнозирование.

Для прогнозирования последствий новых уголовно-правовых норм, а следовательно, их эффективности, наиболее значимыми представляются среднесрочное и долгосрочное прогнозирование, поскольку именно в этих временных промежутках с наибольшей степенью должны реализоваться цели законодателя, стоящие перед ним в момент принятия нового уголовного законодательства. Общая методология прогнозирования определяется спецификой используемых методов. В отличие от расчетных, используемых в точных и естественных науках, применяемых в отношении четко детерминированных явлений, и от псевдонаучных способов, применяемых астрологами и предсказателями, методы прогнозирования отличаются научно обоснованным вероятностным подходом к предметам исследования. В настоящее время насчитывается свыше 100 общенаучных, частных и исключительных методов прогнозирования, наиболее распространены апробированные 10–15 методов. Среди них наиболее эффективными являются экстраполяция, моделирование, опрос экспертов (и/или) населения, историческая аналогия, прогнозный сценарий, разработка матрицы взаимовлияющих факторов, цикл графических методов построения «древа проблем», «древа целей» и т. д.

Как правило, при проведении серьезных исследований прогнозного характера путем оптимального сочетания нескольких методов формируются конкретные методики. В зависимости от целей и задач исследования несколько методик могут объединяться в комплексную систему прогнозирования. Общая типовая методика прогнозирования включает в себя следующие основные этапы исследования:

предпрогнозную ориентацию (определение предмета, целей, задач и эшелона исследования, рабочих гипотез, методов, структуры и организации исследования);

определение прогностического фона (сбор готовых данных по смежным, но непрофильным отраслям прогнозирования);

формирование исходной (базовой) модели (системы показателей, параметров и критериев, отражающей характер и структуру объекта);

определение основных характеристик поисковой модели (проекция в будущее системы показателей исходной модели на дату упреждения по наблюдаемой тенденции с учетом факторов прогностического фона);

оценку степени достоверности (верификация) и уточнение предварительных моделей с помощью параллельных, контрольных методов, обычно опросом экспертов;

выработку рекомендаций для оптимизации принятия решений в планировании, управлении на основе сопоставления прогностических моделей.

Особо отметим, что для управляемых явлений в социальной сфере, в том числе правотворчества, к основным методам прогнозирования относится также формирование нормативной модели, под которой мы понимаем сформированный проект нормативного правового акта, не прошедший официаль-

¹ О Государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь: Закон от 5 мая 1998 г. № 157-3 // Ведомости Нац. собр. Респ. Беларусь. 1998. № 20. Ст. 222. С. 37.

ную подготовительную процедуру перед представлением для утверждения, но пригодный для прогнозирования последствий его принятия. Нормативная модель используется в следующем порядке: определяется сфера применения нормативной модели; нормы модели сверяются с нормами действующих на данный момент актов для данной сферы правового регулирования и определяются их возможные коллизии; исходя из целей, стоящих перед проектом исследуемого акта, определяется приоритет актов и метод устранения коллизий; формируется системная картина последствий применения в данной сфере правового регулирования норм нового акта (характера, объема, стоимости реализации и т. д.); определяются сферы регулирования, которые косвенно будут затронуты введением в действие нового акта; определяются возможные последствия для каждой из этих сфер; формируется механизм устранения негативных последствий и определяется целесообразность принятия акта в предлагаемой редакции; вносятся необходимые коррективы в текст (редакцию) нормативной модели.

Как представляется, соблюдение требований методики прогнозирования позволило бы разрабатывать прогнозы сравнительно высокой степени достоверности, точности, дальности, а по управляемым объектам давать ценную упреждающую научную информацию для повышения уровня объективности и, следовательно, обоснованности разработки целей, планов, программ, проектов, решений. Однако такое направление теории прогнозирования, как прогноз последствий принятия нормативных правовых актов, почти не развито, и качество прогнозов в ряде случаев не соответствует растущим требованиям. Отметим для сравнения, что о криминологическом прогнозировании С.Я. Лебедев говорит как о забытом направлении в криминологии; он справедливо утверждает, что «... криминология, призванная создать теоретическую основу для организации предупреждения преступлений, должна в совершенстве владеть прогностическим орудием познания, обеспечивать практику данными о перспективах преступности»¹. И даже признанные основоположники уголовно-правового прогнозирования в России М.П. Клейменов и А.И. Коробеев не выходят за рамки анализа развития непосредственно права. Так, М.П. Клейменов считает, что уголовно-правовое прогнозирование выражается прежде всего в анализе перспектив развития уголовного права с целью получения информации о направлениях, путях и средствах его совершенствования². А.И. Коробеев выделяет следующие объекты уголовно-правового прогнозирования: тенденции развития уголовного права как отрасли; тенденции развития уголовно-правовых институтов; тенденции и перспективы развития отдельных уголовно-правовых норм. Вместе с тем А.И. Коробеев полагает, что уголовно-правовое прогнозирование в узком смысле слова сводится не только к процессу создания прогностических моделей отдельных уголовно-правовых норм, но и оценке ожидаемых от их применения результатов, предвидению ближайших и отдаленных последствий криминализации и декриминализации при различных их вариантах и комбинациях³. Отметим, что в данном случае речь идет именно о криминологическом прогнозировании, хотя и в усеченном виде.

Прогнозирование последствий принятия нормативных правовых актов является важнейшим фактором обеспечения их эффективности. Как уже было сказано, эффективность норм права, в том числе и уголовного закона, в немалой степени определяется надлежащим прогнозированием последствий их принятия и применения. В этом контексте мы полагаем возможным дать следующее определение криминологической экспертизы: методологически обоснованное научное исследование содержания проектов нормативных правовых актов с целью: выявления положений, противоречащих законодательству о борьбе с преступностью; прогнозирования криминогенных последствий, которые могут возникнуть после введения в действие нормативного правового акта; выработки предложений по совершенствованию исследуемых проектов нормативных правовых актов; определения основных направлений совершенствования порядка подготовки проектов нормативных правовых актов Республики Беларусь.

Методологическую основу криминологической экспертизы должна составлять совокупность апробированных, научно обоснованных, достоверных и объективных методов, приемов и способов исследования проектов нормативных правовых актов. Объектом криминологической экспертизы должно быть возможное криминогенное влияние введенных в действие новых нормативных правовых актов на общественные отношения в различных сферах.

¹ Лебедев С.Я. Криминология: старые задачи на новом этапе истории // Криминол. журн. 2004. № 1 (6). С. 19.

² См.: Клейменов М.П. Уголовно-правовое прогнозирование: Дис. ... д-ра юрид. наук. Омск: ОВШМ МВД России, 1992. С. 11.

³ См.: Коробеев А.И. Советская уголовно-правовая политика. Владивосток: Изд-во ДВГУ, 1987. С. 95.