

Раздел 6. Зарубежный опыт

Клеймёнов И., кандидат юридических наук

Криминологическая система Белоруссии

Криминологическая система Белоруссии представляет интерес тем, что она сохранила многие черты советской авторитарной модели государственного и общественного устройства и в этом отношении является наглядным свидетельством того, насколько эффективно эта модель противодействует криминальным угрозам.

Говорить о белорусской криминологии, как о самостоятельном и самобытном явлении нет оснований. Белорусские криминологи были частью большого отряда советских криминологов, придерживались одних и тех же взглядов, принимали участие в совместных научных форумах, защищали свои диссертации в образовательных и научно-исследовательских учреждениях России. Качества, характерные для всего белорусского народа: отзывчивость, добросердечность, искренность впитали и представители белорусской криминологической науки. Эти качества они сохранили до настоящего времени: среди белорусов отсутствует феномен этнонационального сепаратизма (и уж тем более превосходства) по отношению к русскому народу.

В то же время в развитии белорусской криминологии проявляется закономерность зависимости этой науки от вида политического режима. В государствах авторитарных политических режимов криминология смещается на периферию гуманитарных наук; основное внимание уделяется социальной практике. Лидеры авторитарных государств вполне удовлетворены соображениями здравого смысла и не нуждаются в изощренных криминологических исследованиях. Надо сказать, что в такой позиции есть рациональное зерно: политика здравого смысла очевидно эффективнее политики, где здравый смысл отсутствует или тем более попирается. Тем не менее, в условиях подмены науки здравым смыслом отсутствуют необходимые основания для успешного развития научных исследований. Это в полной мере относится к белорусской криминологии. Криминологические исследования в Белоруссии имеют ограниченный характер, а состав профессиональных криминологов не имеет высшей квали-

фикации. Так, на кафедре уголовного права и криминологии Академии МВД Белоруссии нет ни одного доктора наук, в последние годы учеными кафедры опубликованы только одна крупная криминологическая работа (Свило С.М. Преступность женщин в Республике Беларусь. Мн., 2009)¹. В Белорусском государственном университете на кафедре уголовного права, которая осуществляет преподавание курса по криминологии, работает один доктор-юридических наук (Хомич В.М.). Слабо представлена криминологическая проблематика в работе Центра судебных экспертиз и криминалистики Министерства юстиции Республики Беларусь (в который реорганизован бывший НИИ проблем криминологии, криминалистики и судебных экспертиз Министерства юстиции РБ). Она практически присутствует только с статьях сборника научных трудов, выпускаемого Центром ««Вопросы криминологии, криминалистики и судебной экспертизы». Мало внимания разработке криминологических проблем уделяет Национальный центр законодательства и правовых исследований. Отделение исследования в области правоохранительной деятельности и правосудия Национального центра осуществляет НИР по теме «Формирование новой правоохранительной политики как основа эффективной стратегии противодействия правонарушениям и обеспечения стабильности социально-экономических преобразований». Сотрудниками отделения также ведется НИР по заданию «Разработка теоретической концепции и научно-прикладной модели системы профилактики правонарушений и с учетом правоприменительной практики внесение изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений».

Криминологическая деятельность в Республике Беларусь сосредоточена в практической (а не научно-исследовательской) сфере.

В Республике Беларусь создается криминологическое законодательство, к которому следует в первую очередь отнести Закон от 10 ноября № 453-З «Об основах деятельности по профилактике правонарушений», включающий 6 глав и 41 статью. В

¹ Кафедра уголовного права и криминологии Академии МВД Республики Беларусь // academy.mia.by/index.php/kafedry/ugolovno-go-prava (дата обращения 07.11.2011)

нем прямо установлено, что законодательство Республики Беларусь в области профилактики правонарушений основывается на Конституции Республики Беларусь и включает настоящий Закон, государственные программы по борьбе с преступностью, утверждаемые указами Президента Республики Беларусь, региональные программы по борьбе с преступностью, ежегодно утверждаемые решениями областных, Минского городского исполнительных комитетов, и другие акты законодательства, в том числе международные договоры Республики Беларусь.

Координация деятельности субъектов профилактики правонарушений осуществляется Межведомственной комиссией по борьбе с преступностью, коррупцией и наркоманией при Совете Безопасности Республики Беларусь.

Межведомственная комиссия по борьбе с преступностью, коррупцией и наркоманией при Совете Безопасности Республики Беларусь:

определяет критерии оценки эффективности деятельности по профилактике правонарушений для всех субъектов профилактики правонарушений;

принимает решения по вопросам профилактики правонарушений, подлежащие обязательному рассмотрению субъектами профилактики правонарушений и иными организациями;

определяет стратегию противодействия росту преступности, коррупции и иных правонарушений, распространению наркомании;

определяет и координирует первоочередные направления научно-практических исследований по проблемам борьбы с правонарушениями;

координирует разработку и реализацию государственных программ по борьбе с преступностью;

заслушивает должностных лиц субъектов профилактики правонарушений, иных организаций по вопросам профилактики правонарушений, в том числе о неисполнении либо ненадлежащем исполнении обязанностей по проведению профилактических мероприятий, вносит в государственные органы (организации), иные организации предложения о привлечении должностных лиц к дисциплинарной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение указанных обязанностей;

информирует Президента Республики Беларусь о результа-

тах деятельности по профилактике правонарушений;

выполняет иные функции в области профилактики правонарушений в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь.

Генеральная прокуратура Республики Беларусь осуществляет координацию деятельности государственных органов (организаций), иных организаций в области профилактики правонарушений в соответствии с Законом Республики Беларусь от 8 мая 2007 года «О прокуратуре Республики Беларусь».

Законом определены полномочия Президента и Совета Министров Республики Беларусь в области профилактики правонарушений.

К мерам общей профилактики правонарушений в Законе отнесены:

профилактические мероприятия, направленные на предупреждение отдельных правонарушений;

правовое просвещение граждан;

представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений; иные меры, предусмотренные настоящим Законом и другими законодательными актами Республики Беларусь.

Сформулированы 9 основных направлений общей профилактики, определены содержание общепрофилактических мероприятий и субъекты их выполнения.

К иным основным мерам общей профилактики правонарушений отнесены:

проведение криминологической экспертизы проектов нормативных правовых актов в случаях и порядке, установленных Президентом Республики Беларусь;

организация местными исполнительными и распорядительными органами проведения опросов общественного мнения о деятельности субъектов профилактики правонарушений и освещения их результатов в средствах массовой информации;

обеспечение органами внутренних дел во взаимодействии с местными исполнительными и распорядительными органами стимулирования граждан за представление достоверной информации о подготавливаемых или совершенных правонарушениях.

В Законе установлены меры индивидуальной профилактики правонарушений:

профилактическая беседа;
официальное предупреждение о недопустимости противоправного поведения (далее – официальное предупреждение);
информирование о причинах и условиях противоправного поведения;
социальная и трудовая реабилитация;
профилактический учет;
иные меры, предусмотренные настоящим Законом и другими законодательными актами Республики Беларусь.

Предусмотрено участие граждан в деятельности Граждане участвуют в деятельности по профилактике правонарушений. Они делают это на добровольных началах в организационно-правовых формах, предусмотренных Законом Республики Беларусь от 26 июня 2003 года «Об участии граждан в охране правопорядка». На законодательной основе создаются общественные пункты и советы общественных пунктов.

Сопоставление положений Закона «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» с соответствующими нормативными правовыми актами СССР 1980-х годов показывает преемственность советского опыта в сфере предупреждения преступности. Впрочем, такую преемственность в Республике Беларусь не скрывают, а напротив, - подчеркивают. В ст. 21 Конституции Республики Беларусь установлено, что обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства. Каждый имеет право на достойный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий. В соответствии со ст. 48 Конституции граждане Республики Беларусь имеют право на жилище. Это право обеспечивается развитием государственного и частного жилищного фонда, содействием гражданам в приобретении жилья. Гражданам, нуждающимся в социальной защите, жилище предоставляется государством и местным самоуправлением бесплатно или по доступной для них плате в соответствии с законодательством. Никто не может быть произвольно лишен жилья. Гарантируются доступность и бесплатность общего среднего и профессионально-технического образования (ст. 49).

В Беларуси легализован институт криминологической экспертизы нормативных правовых актов, о необходимости внедрения

ния которого в процесс законотворчества многие годы говорят российские криминологи. Под руководством президента РКА А.И. Долговой более 10 лет тому назад разработан проект Федерального закона «О криминологической экспертизе», который так и не был принят. Существование в России Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» проблемы не решает. Антикоррупционная экспертиза является только частичной разновидностью криминологической экспертизы. Последняя гораздо шире по своим целям, объектам и субъектам.

Статьей 49¹ Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 года «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» предусмотрено, что проекты нормативных правовых актов подлежат криминологической экспертизе в случаях и порядке, установленных Президентом Республики Беларусь.

29 мая 2007 года Президентом Республики Беларусь подписан Указ № 244 «О криминологической экспертизе проектов законов Республики Беларусь», которым утверждено Положение о порядке проведения криминологической экспертизы проектов законов Республики Беларусь.

Генеральным прокурором Республики Беларусь во исполнение пункта 4 названного Указа утверждены методические рекомендации по проведению криминологической экспертизы проектов законов Республики Беларусь (приказ Генерального прокурора Республики Беларусь от 17.09.2007 г. № 35).

Криминологической экспертизой является исследование содержания проекта закона в целях выявления в нем норм, реализация которых может повлечь возникновение криминогенных последствий в финансово-экономической сфере, в сферах правоохранительной деятельности (включая борьбу с преступностью и коррупцией), государственной службы, социальной защиты, здравоохранения, образования, охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и других сферах общественных отношений.

Криминологическая экспертиза проектов законов проводится государственным учреждением «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь». Криминологиче-

кая экспертиза осуществляется после проведения обязательной юридической экспертизы проекта закона, за исключением криминологической экспертизы проекта закона, вносимого на рассмотрение Президента Республики Беларусь для направления (согласования направления) в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, и криминологической экспертизы проекта закона с изменениями и (или) дополнениями, внесенными в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь. К проекту закона, направляемому для проведения криминологической экспертизы, за исключением проекта закона с изменениями и (или) дополнениями, внесенными в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь, прилагаются:

сопроводительное письмо;

обоснование необходимости принятия закона, включая финансово-экономическое обоснование;

сведения о согласовании и визировании проекта закона, в том числе о неучтенных замечаниях и предложениях, если они имеются;

аналитические и статистические материалы, обосновывающие необходимость принятия закона, если они имеются;

заключение по результатам проведения обязательной юридической экспертизы проекта закона, иные экспертные заключения, если они имеются.

Государственное учреждение «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь» может запрашивать у государственных органов и иных организаций информацию, необходимую для проведения криминологической экспертизы, а также при необходимости в установленном порядке привлекать для проведения данной экспертизы специалистов государственных органов и иных организаций.

Основным критерием оценки проекта закона при проведении криминологической экспертизы является возможность возникновения рисков криминогенного характера в процессе применения этого закона, в том числе обусловленных неоднозначностью его норм и неполнотой правового регулирования им соответствующей сферы общественных отношений.

Криминологическая экспертиза проводится в месячный

срок, если иной срок не определен Президентом Республики Беларусь, Администрацией Президента Республики Беларусь. Криминологическая экспертиза проекта закона, рассмотрение которого в Палате представителей и Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь предполагается объявить срочным (объявлено срочным), проводится в трехдневный срок.

По результатам проведения криминологической экспертизы составляется заключение, в котором должны быть отражены:

информация о том, когда и кем представлен проект закона на криминологическую экспертизу;

вопросы, рассмотренные при проведении криминологической экспертизы;

информация о материалах, использованных при проведении криминологической экспертизы, об участии в ее проведении специалистов государственных органов и иных организаций (в случае их привлечения);

общая криминологическая оценка проекта закона;

указание на наличие либо отсутствие в проекте закона норм, реализация которых может повлечь возникновение рисков криминогенного характера, с обоснованием соответствующего вывода;

научно обоснованные предложения об устранении выявленных в проекте закона недостатков (при наличии норм, реализация которых может повлечь возникновение рисков криминогенного характера).

В случае, если в заключении криминологической экспертизы указывается на наличие в проекте закона, вносимом в установленном порядке в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь (на рассмотрение Президента Республики Беларусь для направления (согласования направления) в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь), норм, реализация которых может повлечь возникновение рисков криминогенного характера, соответствующим субъектом права законодательной инициативы (государственным органом, вносящим проект закона на рассмотрение Президента Республики Беларусь) организуется доработка проекта закона. После доработки проект закона подлежит согласованию с заинтересованными государственными органами и иными организа-

циями, повторной обязательной юридической экспертизе, а также повторной криминологической экспертизе.

В случае, если в заключении криминологической экспертизы указывается на наличие в проекте закона с изменениями и (или) дополнениями, внесенными в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь, норм, реализация которых может повлечь возникновение рисков криминогенного характера, соответствующим субъектом права законодательной инициативы (Администрацией Президента Республики Беларусь или уполномоченным Президентом Республики Беларусь органом по проекту закона, по которому субъектом права законодательной инициативы является Президент Республики Беларусь) в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь в течение десяти дней (двух дней в отношении проекта закона, рассмотрение которого в Палате представителей и Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь объявлено срочным) со дня получения заключения криминологической экспертизы направляются замечания и предложения о доработке соответствующих положений проекта закона (об исключении из проекта закона отдельных положений)¹.

Субъект криминологической экспертизы - Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Прокуратуры Республики Беларусь образован в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 3 августа 2006 г. № 482. Научно-практический центр входит в систему органов прокуратуры и непосредственно подчиняется Генеральному прокурору Республики Беларусь. Его возглавляет профессор В.М. Хомич. Основными направлениями деятельности центра являются проведение криминологических исследований, ориентированных на решение стратегических задач борьбы с преступностью, разработку научно обоснованных мер по ее предупреждению, укрепление законности и правопорядка, повышение эффективности прокурорского надзора, совершенствование правоприменительной практики и законодательства, проведение обязательной криминологической экспертизы проектов законов, вне-

¹ Криминологическая экспертиза // URL: <http://www.center.gov.by/> (дата обращения 07.11.2011)

дрение результатов научных исследований в практическую деятельность.

Первым для проведения криминологической экспертизы поступил проект Закона Республики Беларусь «Об ипотеке». По результатам криминологической экспертизы в проектах законов Республики Беларусь «Об ипотеке», «О внесении дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь», «О внесении изменений в статью 229 Уголовного кодекса Республики Беларусь», «О внесении изменений и дополнения в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам деятельности адвокатов», «О внесении дополнений и изменений в Уголовный, Уголовно-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы Республики Беларусь» (всего пять проектов законов) выявлены нормы, реализация которых может повлечь возникновение рисков криминогенного характера. После рассмотрения заключений криминологической экспертизы проектов законов «О внесении изменений в статью 229 Уголовного кодекса Республики Беларусь», «О внесении дополнений и изменений в Уголовный, Уголовно-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы Республики Беларусь» Советом Министров Республики Беларусь организована их доработка, учтены замечания и предложения, высказанные в заключении криминологической экспертизы, после чего проекты законов направлены на повторную криминологическую экспертизу, по результатам которой даны положительные заключения.

Криминологическая экспертиза проектов законов проводится в сроки, установленные Положением о порядке проведения криминологической экспертизы проектов законов Республики Беларусь. Средний срок проведения криминологической экспертизы не превышал 8 дней. Криминологическая экспертиза проектов законов проводится сотрудниками отдела криминологической экспертизы проектов нормативных правовых актов НПЦ Генеральной прокуратуры, а также сотрудниками иных структурных подразделений Центра, привлекаемыми по мере необходимости. В установленном порядке для проведения криминологической экспертизы наиболее сложных и социально значимых проектов законов привлекаются специалисты государствен-

ных учреждений образования, имеющие ученые степени и звания в области юридических наук¹.

Республика Беларусь последовательно реализует избранную модель социально ориентированной рыночной экономики. Основа государственного развития - баланс между экономической эффективностью и социальной справедливостью; создание материальной базы и системы стимулирования творческого развития работника и его высокопроизводительного труда; формирование психологии активного и добросовестного предпринимательства². Социальный характер государства устраняет коренные причины преступности и снижает криминогенные риски. При этом государство предпринимает целенаправленные усилия по пресечению воздействия криминогенных факторов, в частности, растления населения.

В ноябре 2011 г. В Беларуси в список ограниченного доступа занесено 35 интернет-ресурсов. Большинство из них являются порнографическими сайтами. Доступ к ним закрыт на обязательной основе в государственных органах, учреждениях образования и культуры.

8 ноября 2011 г. Совет Республики Национального собрания принял законопроект «О внесении дополнений в Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях». Дополнения предусматривают ответственность за нарушение требований по ограничению доступа пользователей интернет-услуг к информации, запрещенной в соответствии с законодательством³. Сильная социальная политика, осуществляемая в Республике Беларусь, является залогом эффективности функционирования криминологической системы.

¹ Научно-практическим центром проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь проведены криминологические экспертизы проектов законов // URL: www.prokuratura.gov.by (lfnfj,hfotybz 08/11/2011).

² Основные положения Программы социально экономического развития Республики Беларусь на 2011-2015 годы // URL: law.sb.by (дата обращения 10.11.2011).

³ В Беларуси 35 сайтов занесли в черный список // URL: pravo.by (дата обращения 10.11.2011).