

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КРИМІНОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Мозоль Станіслав Анатолійович - доцент кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права НАВС, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

УДК 343.97 (340.134 (045))

Стаття посвящена аналізу правових основ кримінологічної безпеки та розвитку інституту кримінологічної та соціально-правової експертизи в Україні. Автором визначаються основні принципи проведення наукової експертизи законопроектів, якими слід керуватися в процесі організації даного напрямку діяльності.

Ключевые слова: безопасность, криминалогическая безопасность, правовые основы, научная экспертиза, криминалогическая экспертиза, социально-правовая экспертиза.

Articolul este dedicat analizei bazelor juridice de securitate criminologică și dezvoltării institutului de expertiză criminologică și socio-legală din Ucraina. Autorul stabilește principalele principii ale examinării științifice a proiectelor de legi, care ar trebui să ghideze în procesul de organizare a acestei direcții de activitate.

Cuvinte cheie: securitate, securitate criminologică, temei juridic, expertiză științifică, expertiză criminologică, expertiză socială și juridică.

The article is devoted to analysis of legal basics of criminological security and development of the Institute for criminological and socio-legal expertise in Ukraine. The author defines the basic principles for carrying out scientific expertise of draft laws to be followed in the process of organizing this activity.

Keywords: security, criminological security, the legal framework, scientific expertise, the criminological expertise, socio-legal expertise.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку української держави об'єктивно зростає значення законодавчого забезпечення здійснюваних перетворень, ефективного правового регулювання суспільних відносин. Стало очевидним, що без формування необхідної правової бази, нової системи управління через право неможливе вирішення соціально значущих проблем розвитку країни, в тому числі і створення належної системи забезпечення кримінологічної безпеки.

Як справедливо зазначають деякі дослідники, на сьогоднішній день кримінологічна політика реально і в основному здійснюєть-

ся на рівні правозастосування, тоді як, окрім цього, до числа форм її реалізації відноситься також законодавча та інша нормотворча діяльність. Дійсно, законотворчість як форма реалізації завдань забезпечення протидії кримінальним загрозам використовується у вітчизняній практиці порівняно рідко. Так, до теперішнього часу ще не прийнятий закон про попередження злочинності, який активно обговорювався у другій половині 90-х рр. минулого століття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Подолати застарілі підходи до проблем законодавчої діяльності можливо шляхом забезпе-

чення глибокої наукової раціоналізації законодавчої праці, саме тому актуальним є питання здійснення наукової правової експертизи. Дослідженню цих питань присвятили свої праці В. О. Бутенко, Т. О. Дідич, П. С. Корнієнко, О. М. Литвинов, Н. М. Пархоменко, О. О. Разуваєв, О. М. Шишпаренко та інші науковці. Втім більшість з вищезазначених вчених акцентує увагу на самому процесі проведення експертизи, уникаючи звернення до процесів, які його супроводжують та обумовлюють, також оминаючи при цьому запровадження кримінологічної та соціально-правової експертизи, які є вельми важливими та цікавими в ракурсі нашого дослідження.

Метою статті є здійснення аналізу правових засад кримінологічної безпеки та розвитку інституту кримінологічної та соціально-правової експертизи в Україні.

Виклад основного матеріалу. З прийнятих останнім часом законодавчих актів, що мають відношення до досліджуваної нами тематики, можна назвати Закони України: «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 року, «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 року, «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 року, «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993 року [1, 2, 3, 4] і деякі інші, число яких досить обмежене.

У зв'язку з цим, однією з основних є проблема створення нового законодавства, яке б більшою мірою відповідало завданням забезпечення безпечного існування та розвитку держави, суспільства та особистості. У свою чергу, вирішення цієї проблеми пов'язане з необхідністю вдосконалення процесу підготовки і прийняття законодавчих актів, форм і методів участі в ньому всіх гілок влади та наукової спільноти.

Практика підготовки і прийняття конкретних законодавчих рішень, пов'язаних із забезпеченням кримінологічної безпеки в Україні, найчастіше свідчить про відсутність їх глибокого наукового опрацювання, недооцінку можливих наслідків дії прийнятих законів.

Це найнегативнішим чином позначається на якості не тільки самих законопроектів і всього українського законодавства в цілому, але і на стані захищеності суспільства.

Кардинально змінити таке положення можна, лише подолавши застарілі підходи до проблем законодавчої діяльності, забезпечивши глибоку наукову раціоналізацію законодавчої праці. Слід цілком погодитися з думкою про те, що існує тривалий час спрощене розуміння механізму взаємодії юридичної науки і практики законотворчості, зводило роль науки до простого обслуговування інтересів різних відомств, накладало свій відбиток практично на всі форми участі вчених-юристів у законотворчості. Початкові проекти законів, розроблені науковими співробітниками, після ходіння по інстанціях зазнавали такі зміни, що їх іноді неможливо було навіть пізнати. Висновки вчених-юристів на вже готові законопроекти мали чисто формальний характер, а якщо і містили конструктивні пропозиції, не брались до уваги, так само як і численні довідки, науково-аналітичні огляди, доповідні вчених про видання нових законів та про внесення змін у вже діючі [5, с. 42]. Все це відноситься і до роботи кримінологів, які беруть участь в експертизах законопроектів та інших нормативних правових актів.

Здійснення наукової експертизи передбачає науковий аналіз та оцінку підготовленого і внесеного у парламент України законопроекту з точки зору його змісту і форми спеціальними науково-консультативними підрозділами, вченими-експертами та їх групами. Однак поки що така експертиза найчастіше розуміється лише як загальна правова оцінка законопроекту, причому сама процедура її призначення та проведення не має необхідного регулювання.

Одним із шляхів реалізації принципу прогнозованості та наукової обґрунтованості законодавчих рішень є нормативне закріплення проведення наукової експертизи проекту закону відповідними установами, спеціалізованими експертними організаціями, окремими експертами та їх групами, що включає дослідження та оцінку наукового рівня юридичних якостей проекту закону, відповідності визначеним парламентом засадам внутрішньої та

зовнішньої політики, загальнодержавним програмам та спеціально встановленим вимогам [6, с. 9; 7, с. 8].

Справедливою є думка В. Коростея про те, що кожний нормативний акт зобов'язаний мати своїх авторів. Безіменних норм права бути не повинно. Суспільство має право знати, який автор заслуговує на похвалу, а який – на осуд за негативні наслідки реалізації правових норм. Безіменність у праві хибна тому, що немає кому пред'явити претензії щодо відшкодування збитків від недоброякісної правової продукції [8, с. 121]. Вважаємо, що парламент країни повинен налічувати не менше половини юристів. Вбачається доцільним створити такий порядок, при якому юристи розробляють закони і приймають їх. Лише тоді ми матимемо професійне законодавство.

Необхідно відзначити, що в ряді нормативних правових документів, зокрема в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 року № 1861-VI згадуються такі поняття, як «експертиза законопроектів», «наукова, юридична чи інша експертиза», «проведення інформаційного чи наукового дослідження», «остаточна юридична експертиза» (ст. 103) [9]. Однак їх тлумачення, так само як і нормативне закріплення механізму проведення кожної з перерахованих експертиз відсутнє. Разом з тим в Регламенті встановлено послідовне проведення правової експертизи при підготовці законопроекту у всіх трьох читаннях, а висновок Головного комітету з підготовки і попереднього розгляду проектів актів, внесених на розгляд Верховної Ради, в якому експерти повинні відповісти на низку конкретних питань, включено у число обов'язкових документів, що додаються до законопроекту на кожному з цих етапів. Про інші види експертизи конкретно мови не йдеться.

Особливо виділяються офіційна і неофіційна наукові (точніше - правові) експертизи законопроекту. Офіційна експертиза проводиться на підставі звернення в експертну організацію уповноважених органів парламенту і тільки того проекту закону, який отримав статус законопроекту. Коло організацій, а також окремих осіб, до яких може звернутися відповідальний за законопроект, не обмежене, і,

по сталій практиці, ними можуть бути як вітчизняні, так і міжнародні дослідні установи. У свою чергу, неофіційна експертиза може бути проведена на підставі звернення неуповноваженого органу парламенту (депутата, фракції або депутатської групи) або з приводу проекту закону, який не отримав офіційне визнання в якості законопроекту. Необхідно особливо підкреслити, що правова експертиза, в нинішньому її розумінні та тлумаченні, не охоплює кримінологічну оцінку законопроектів.

Під правовою експертизою законопроекту, як правило, розуміється спеціальне дослідження, проведене для оцінки відповідності законопроекту Конституції, його сумісності з чинним законодавством і міжнародними договорами України і встановлення якості законопроекту з точки зору застосованих правил законодавчої техніки [10, с. 116].

Таким чином, у рамках зазначеної експертизи виділяються формально-юридична (відповідність законопроектів актам більш високої юридичної сили), редакційно-технічна (відповідність правилам юридичної техніки) і змістовна сторони (наявність проблемної ситуації, яка зачіпає інтереси суспільства в цілому або більшій його частини, і вимагає зміни законодавчого регулювання).

Однак питання про допустимість і правомірність втручання законодавця в певну область суспільних відносин у тій чи іншій формі відповідами на вищенаведені питання не закінчується. Хоча, безумовно, вони і виступають необхідними умовами забезпечення правомірності діяльності державної влади і легітимності прийнятих нею законів. Однак не менш гостро стоїть проблема попередження можливих шкідливих наслідків у плані активізації різних кримінальних факторів життя соціуму у зв'язку з прийняттям того чи іншого нормативного правового акту. І тому ігнорування цього аспекту проблеми є, щонайменше, непередбачливим.

Експертизу законопроектів зазвичай пов'язують з виявленням законотворчих помилок, які в науковій і методичній літературі розглядають як результат недотримання правотворчим органом загальноприйнятих правил і стандартів. Разом з тим законопроект не

тільки повинен відповідати певним формалізованим критеріям, але і задовольняти вимогу адекватного та продуманого переведення наявних уявлень про соціальні та юридичні закономірності в систему нормативно-правових установлень. Окрім того, що законопроекти можуть містити юридичні, логічні та граматичні помилки, вони можуть бути засновані на помилкових правових рішеннях. І якщо перші, породжуючи прогалини чи протиріччя, нечіткі або неясні правові приписи, перешкоджатимуть реалізації конкретних правовідносин, то остання обставина - може спотворити саму сутність даних відносин. У цьому зв'язку слід погодитися з думкою С. В. Полєніної, яка поділяє правотворчі помилки на три види: політичні, соціальні та правові [11, с. 43].

У соціально-правовому зрізі роль кримінологічної експертизи полягає в тому, щоб з урахуванням конкретних історичних умов у законопроект закласти саме ті правові засоби, які дозволяли б нейтралізувати різноманітні криміногенні фактори, що мають місце у суспільстві (наприклад, невисокий рівень правової культури, правовий нігілізм, недостатню активність посадових осіб виконавчих, контролюючих та правоохоронних органів тощо). В іншому випадку криміногенний потенціал переважить правові засоби, і не буде досягнута мета закону.

В ідеалі, в ході наукової експертизи повинна бути отримана інформація, котра дозволяє законодавцям приймати рішення по законопроектах на підставі їх всебічної і достовірної оцінки. При цьому рекомендації, викладені в експертних висновках, слід розглядати не як «істину в останній інстанції», а як основу для тісної, безпосередньої взаємодії експертів з розробниками законопроекту.

Конкретно експерти-кримінологи встановлюють реальну спрямованість пропонованого закону, очікувані наслідки його дії з точки зору досягнення мети і отримання побічних результатів. Розглядаються позитивні і негативні сторони розвитку ситуації без цього закону і з його введенням, а також можливі конфліктні ситуації, які може викликати введення в дію запропонованого закону. Крім цього, аналізується потенційна ефективність всіх елементів

запропонованого регулювання на основі зіставлення з іншими існуючими і можливими варіантами вирішення даної проблеми, аналізу історичного та зарубіжного досвіду врегулювання аналогічних чи подібних ситуацій.

Вважаємо також, що запровадження кримінологічної та соціально-правової експертизи є необхідною умовою наукової обґрунтованості законопроектів та гарантій їх якості. Це пов'язано з тим, що забезпечення обґрунтованості передбачає, насамперед, ретельний облік економічних, соціально-політичних, правових, екологічних та інших факторів розвитку певної сфери життєдіяльності суспільства, до якої належить передбачуваний законопроект. Воно означає також, що закон, котрий приймається, повинен вписуватися в систему існуючих суспільних відносин і відповідати суспільним потребам правового регулювання даної сфери життєдіяльності соціуму.

Резюмуючи вищевикладене, зазначимо, що кримінологічна та соціально-правова експертиза законопроектів зможе надавати ефективний вплив на формування якісного законодавства лише тоді, коли вона являє собою структурний елемент системи наукового (правового) забезпечення законодавчого процесу в цілому. У цю систему повинні входити фундаментальні та практично-прикладні наукові дослідження, які логічно пов'язані між собою при дотриманні чіткої послідовності їх здійснення. Необхідність перевірки можливості застосування висунутих теоретичних ідей і конструкцій відносно суспільній практиці обумовлює зв'язок фундаментальних та прикладних досліджень, а також визначає порядок проведення останніх.

Порушення їх послідовності або ігнорування одного з елементів неминуче призведе до зниження якості прийнятих законодавчих актів.

Зазначимо, що окремі положення про проведення наукової експертизи знайшли своє відображення у проектах деяких правових актів. Зокрема, питанням організації та проведення незалежної наукової експертизи проектів законів та інших нормативно-правових актів присвячені окремі положення ініціативного проекту Закону України «Про нормативно-

правових акти», внесеного в 2008 році народним депутатом України О. Лавриновичем [11]. Вельми цікаві змістовні моменти зазначеного ініціативного законопроекту. У зв'язку з тим, що деякі запропоновані підходи не втратили своєї актуальності і сьогодні, коротко зупинимося на них.

Так, передбачалося, що для оцінки якості внесеного на розгляд правотворчого органу проекту нормативного правового акта проводиться незалежна експертиза, зокрема: 1) правова - всіх проектів нормативно-правових актів; 2) гендерно-правова - проектів нормативно-правових актів, що стосуються прав і свобод людини і громадянина, правосуб'єктності фізичних осіб, правового статусу іноземців та осіб без громадянства; 3) наукова - всіх проектів нормативно-правових актів; 4) фінансово-економічна - проектів нормативно-правових актів, які передбачають або зумовлюють додаткові прибутки і видатки державного або місцевих бюджетів; 5) екологічна - проектів нормативно-правових актів, що регулюють питання використання природних ресурсів та стану навколишнього природного середовища. Зазначалося, що у разі потреби проект нормативно-правового акта за рішенням суб'єкта нормотворення або за ініціативою його розробників може надсилатися для проведення попередньої, первинної, додаткової, повторної чи іншої експертизи. Також коли проект нормативно-правового акта має суспільне значення, може проводитися соціологічна експертиза. Окрема увага приділялася проектам нормативно-правових актів, котрі стосуються питань регулювання економічної, фінансово-банківської, страхової та іншої діяльності, яка може впливати на рівень криміналізації суспільства, відтак виникає необхідність проведення кримінологічної експертизи (стаття 39 проекту закону) [Там само].

Наукова експертиза проектів нормативно-правових актів проводиться науково-дослідними організаціями та установами, вищими навчальними закладами відповідного профілю, спеціалізованими експертними організаціями, окремими науковцями, фахівцями (їх групами), які мають відповідну кваліфікацію та спеціальні знання в тій галузі науки, питань

розвитку якої регулює проект нормативно-правового акта.

До проведення експертизи можуть залучатися міжнародні установи та організації, іноземні науковці та фахівці. Але при цьому закріплюється, що до проведення наукової експертизи не може залучатися суб'єкт, від якого надійшов проект нормативно-правового акта чи який брав участь у його розробленні. У разі наявності альтернативних проектів нормативно-правового акта наукова експертиза кожного з них проводиться тими самими експертами.

Вважаємо, що при розробці моделі наукової експертизи законопроектів у сучасних умовах слід всіляко спиратися на накопичений досвід, причому не тільки вітчизняний, а й закордонний. Потрібно сказати, що досвід зарубіжних країн у даному випадку вельми продуктивний.

Так, інститут наукової експертизи відіграє основну роль у роботі вищого законодавчого органу США, і практично будь-яке рішення з тією чи іншою законодавчою пропозицією піддається ретельному вивченню та оцінці. Цьому сприяє розвинута система інформаційно-аналітичних органів, при необхідності залучають провідних фахівців-експертів у тій чи іншій галузі наукового знання.

У Франції у віданні міністерства юстиції знаходяться підготовка і розробка законодавчих актів, і жоден законопроект не може бути прийнятий без висновку Державної ради, в складі якого близько трьохсот видних юристів.

Звернення за допомогою експертів, що не працюють в урядових чи парламентських органах, при розробці законопроектів досить поширене в Швейцарії. Практично всі значні законодавчі пропозиції готуються або оцінюються фахівцями з університетів і інших державних або приватних установ. Така зовнішня підтримка може приймати різні форми і використовуватися на різних стадіях підготовки та проходження законопроектів. При цьому робота експертів розглядається як сполучна ланка між інтересами державних органів і громадськості.

Аналогічна практика існує в цілому ряді держав. Так, у Канаді регулярно видається спеціальний довідник «Керівництво з підготовки

федеральних законодавчих актів та нормативних актів», в Австрії – «Законодавчі директиви», а в США, крім спеціальних посібників і довідників законодавчого процесу Конгресу США, в кожному зі штатів видаються свої методичні посібники з законодавчої техніки.

На жаль, в Україні використовуються лише окремі елементи зарубіжної практики проведення експертизи законопроектів.

На нашу думку, наукова і, в тому числі, кримінологічна та соціально-правова експертиза проектів законів повинна стати обов'язковим елементом законотворчого процесу. Це положення має бути відповідним чином відображено у спеціальному законі або в єдиному Законі України «Про закони та інші нормативно-правові акти», де слід відобразити ряд моментів, на які вже досить давно вказують провідні українські вчені-правознавці, і, перш за все, види експертизи (включаючи кримінологічну); цілі і завдання проведення експертного дослідження; порядок призначення і проведення експертизи; статус, повноваження та гарантії незалежності експертів; загальні вимоги до експертного висновку.

Тут необхідно закріпити, що наукові дослідження, пророблюючи суспільні відносини, котрі лежать в основі законопроекту (включаючи їх кримінальну складову), повинні проводитися переважно на передпроектній стадії законотворчості, а не тоді, коли готовий текст законопроекту. Тому доцільно в законодавчому порядку закріпити обов'язкову участь цієї категорії учасників законопроектної діяльності в підготовці законопроектів до їх внесення до Верховної Ради України.

Для забезпечення необхідної повноти розгляду законопроектів та ефективного використання потенціалу експертів-кримінологів доцільно, за аналогією з нині поширеною методикою проведення правової експертизи, спиратися на єдині вимоги до змісту висновку про результати експертизи і єдину схему оцінки. Це досягається шляхом пред'явлення експертам переліку питань, сформульованих стосовно до конкретного законопроекту. Необхідність такого підходу пов'язана з тим, що, як показує практика, експертні висновки, підготовлені поза заздалегідь заданих струк-

турою позицій, страждають істотними недоліками, і, насамперед, неповнотою висвітлення питань, принципів для прийняття рішень. У той же час стандартизація дозволяє експертизі отримувати достатньо повну і зважену оцінку проекту закону, а також спрощує зіставлення висновків різних фахівців і організацій та, окрім того, роботу в ході подальших уточнень.

Реальне створення в українських умовах кримінологічної та соціально-правової експертизи, безумовно, буде пов'язане з рядом складностей.

У даному випадку потрібно не тільки переорієнтувати основну частину потоку законопроектів, направивши його через відповідну координаційну ланку з проведення наукової експертизи (наприклад, Міністерство юстиції), але і забезпечити виконання конкретними виконавцями (науково-дослідними та освітніми установами) покладених на них завдань щодо здійснення кримінологічної оцінки законопроектів.

Цілком зрозуміло, що для цього важливо не тільки фінансове, інформаційне і технічне забезпечення, але і формування кадрового потенціалу відповідного рівня. Необхідне створення банків даних наукових розробок, вчених і фахівців за окремими напрямками, а також створення інтеграційних науково-освітніх структур для виконання наукових розробок та цільової підготовки висококваліфікованих фахівців за пріоритетними напрямками розвитку юридичної науки.

Основними принципами проведення наукової експертизи законопроектів, якими слід керуватися в процесі організації даного напрямку діяльності, на нашу думку, повинні розглядатися наступні: принцип обов'язковості незалежної від зацікавлених сторін і всебічної експертизи пропонованих нормотворчих рішень, включаючи його змістовну сторону при оцінці концепції законопроектів; принцип змагальності при виборі експертів-фахівців, котрі представляють ті чи інші організації; принцип залучення необхідного і достатнього числа експертів, чиї позиції повинні бути враховані при прийнятті рішень; принцип відповідності функцій суб'єктів експертизи та реальних можливостей для їх виконання; принцип кон-

кретності регулювання процедур експертизи; принцип уніфікації експертних висновків; принцип обов'язковості обліку результатів експертизи відповідальними розробниками законопроекту.

Висновок. Вважаємо, що послідовна робота по реалізації перерахованих пропозицій дозволить не тільки зміцнити інститут наукової експертизи законопроектів, але і призведе до підвищення якості та ефективності національного законодавства, в тому числі у сфері забезпечення кримінологічної безпеки.

Література

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T14_1700.html (дата звернення 01.03.2018).
2. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14.10.2014 року № 1702-VII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T141702.html (дата звернення 01.03.2018).
3. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 року № 638-IV. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T030638.html (дата звернення 01.03.2018).
4. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30.06.1993 року № 3341-XII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T334100.html (дата звернення 01.03.2018).
5. Сухоруков П. П. Формы воздействия юридической науки на законотворчество : дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.01. Москва, 1992. 153 с.
6. Дідич Т. О. Нормопроекткування: питання теорії та методології. К.: Вид-во Європейського ун-ту, 2010. 160 с.
7. Семчик В. І. Проблеми теорії законотворення//Проблеми і перспективи розвитку та реалізації законодавства України: Тези наук.-практ. конференції. К., 2001. С. 8–13.
8. Коростей В. Проблеми правотворчості в Україні//Право України. 2004. № 3. С. 122–124.
9. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 року № 1861-VI. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T101861.html (дата звернення 02.03.2018).
10. Бутенко В. О. Феноменологічні, методологічні та практичні основи правової експертизи юридичних документів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2011. 203 с.
11. Поленина С. В. Качество закона и эффективность законодательства/Под ред.: Куник Я. А. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1993. 56 с.
12. Про нормативно-правові акти: проект Закону України від 21.01.2008 року № 1343-1. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF11B01A.html (дата звернення 03.03.2018).