

ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ ПРИНЯТИЯ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА КАК ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА

Важную роль в нормотворчестве занимает обоснование необходимости принятия нормативного правового акта (пояснительная записка), которое является обязательным (необходимым) сопроводительным документом при внесении проекта нормативного правового акта в соответствующий нормотворческий орган. Следует отметить, что в юридической литературе недостаточно полно исследован вопрос, связанный с регламентацией составления (структуры и содержания) пояснительной записки к проекту нормативного правового акта.

Требования к обоснованию необходимости принятия нормативного правового акта содержатся в Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (ст. 50). В частности, приказом директора Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь (в настоящее время – Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь) от 10 августа 2006 г. № 33 были утверждены Методические рекомендации по подготовке обоснований необходимости принятия законов Республики Беларусь и прогнозированию последствий их принятия. В указанных Методических рекомендациях (п. 2) определяется, что обоснование представляет собой документ, обосновывающий необходимость и приоритетность подготовки проектов законов Республики Беларусь и направленный на повышение качества подготавливаемых проектов законов посредством прогнозирования возможных последствий их принятия. Обоснование готовится по форме либо в текстовом варианте с учетом оценки необходимости изложения ответов на вопросы. Форма состоит из следующих разделов: а) предпосылки принятия закона (правовое основание подготовки проекта закона, состояние законодательства в данной сфере, цели принятия закона и т. д.); б) последствия принятия закона (предполагаемые социальные последствия принятия закона; последствия принятия закона для республиканского и местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, для расходов и доходов граждан, индивидуальных предпринимателей, а также организаций; последствия принятия закона для окружающей среды).

В законодательстве ряда зарубежных стран (Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан) предусматривается, что при реализации права законодательной инициативы необходимым условием является предоставление пояснительной записки к законопроекту, финансово-экономического обоснования, прогноза социально-экономических и иных последствий принятия нормативного правового акта. Например, Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (ст. 25) содержит основные требования к справке-обоснованию проекта нормативного правового акта. В частности, справка-обоснование проекта нормативного правового акта должна содержать следующие сведения: цели и задачи, которые предположительно будут достигнуты или решены в результате принятия нормативного правового акта; анализ нормативной правовой базы, действующей на момент разработки проекта нормативного правового акта, сведения о мониторинге и оценке законодательства, действующего в данной сфере общественных отношений; прогнозы возможных социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических, коррупционных последствий действия правового акта; информацию о результатах общественного обсуждения в случае, когда оно должно быть проведено; анализ соответствия проекта нормативного правового акта законодательству; наличие источников его финансирования.

В идеале любой значимый законопроект, вносимый в законодательный орган, как справедливо отмечают некоторые ученые (О.А. Иванюк, В.И. Радченко и др.), должен сопровождаться не только финансово-экономическим обоснованием, но и материалами прогнозирования, проведенного по установленным нормативам. Наличие научного прогноза позволит преодолеть субъективизм авторов законопроекта, даст возможность законодателю оценить весь комплекс последствий принятия законопроекта, снизит негативные последствия от неудачных законодательных решений.

Несмотря на то, что необходимость прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов национальным законодательством установлена, все же наблюдается формальный подход к оценке последствий. Одной из причин такого подхода можно назвать отсутствие действенного механизма по прогнозированию последствий принятия нормативных правовых актов. На практике в большинстве случаев такие прогнозы остаются формальностью и не подтверждаются никакими данными.

Вполне рациональной является идея ученых (А.О. Маслов) о закреплении на законодательном уровне общих императивных правил к содержанию пояснительной записки, которые должны соблюдаться независимо от вида законопроекта, а в случае пренебрежения ими законодательная новелла с обоснованным указанием причины должна быть возвращена субъекту законодательной инициативы на доработку. Некоторые российские ученые (Р.А. Демаков) предлагают составлять пояснительную записку к законопроекту в систематизированном виде, с делением на структурные единицы, соответствующие разделам и основным положениям проекта закона.

Наиболее комплексный подход к подготовке обоснования необходимости принятия нормативного правового акта закреплён в Республике Казахстан. Например, приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 21 октября 2016 г. № 912 утверждена форма справки-обоснования к нормативному правовому акту, которая включает такие сведения, как: опубликование (распространение) в средствах массовой информации проектов нормативных актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства; результаты проведения анализа регуляторного воздействия (при наличии); публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов, размещенных на интернет-портале открытых нормативных правовых актов и др.

Исходя из содержания ст. 7, 45 проекта нового Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» следует, что после его принятия и вступления в силу возникает необходимость разработки новых форм (или уточнения) обоснования необходимости принятия нормативного правового акта и финансово-экономического обоснования

к проекту нормативного правового акта. Основываясь на зарубежном опыте и правовой доктрине, целесообразно разработать комплексную, структурированную форму обоснования необходимости принятия нормативного правового акта, в которой можно выделить не только предпосылки и возможные последствия принятия нормативного правового акта, но и следующие структурные элементы: информацию о результатах публичного (общественного) обсуждения; сведения о правовом мониторинге (оценке законодательства); информацию о проведении оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта на условия осуществления предпринимательской деятельности (проводится только для отдельных проектов нормативных правовых актов) и др.

Полагаем, что такой системный подход к разработке обоснования принятия нормативного правового акта будет способствовать повышению эффективности нормотворчества, станет залогом минимизации негативных последствий внедрения недостаточно проработанных и обоснованных нормативных правовых актов.

УДК 351.74(09)

В.А. Данилов

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ТРУДОВОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПРАВОНАРУШИТЕЛЕЙ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 30-х – ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 50-х гг. XX в.

К середине 30-х гг. XX в. в нашей стране наметился рост правонарушений несовершеннолетних. Проявления девиантного поведения и преступности несовершеннолетних во многом были детерминированы массовым участием женщин-матерей в производстве и общественной жизни, жилищным кризисом, дефицитом товаров и др. Если в стране в 1935 г. было осуждено несовершеннолетних в возрасте от 12 до 16 лет 6 725, то в 1936 г. – 15 031, в 1937 г. – 17 234 и в 1938 г. – 20 166. Система воспитательно-профилактической работы с подростками уже не приносила результатов. Н.К. Крупская в январе 1935 г. отмечала: «Органы народного образования взяли эту работу (с детьми. – *Авт.*) на себя и не справляются с ней».

Постановление ЦИК и СНК СССР 1935 г. «О мерах борьбы с преступностью несовершеннолетних» ужесточило уголовно-правовые методы борьбы с преступностью несовершеннолетних. Была организована система детских закрытых учреждений – приемников-распределителей и трудовых колоний для несовершеннолетних осужденных. В основе их воздействия лежали изоляция от общества и трудовое воспитание. Постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности» 1935 г. трудовые колонии для несовершеннолетних передавались НКВД, в них устанавливался «трудовой режим, обеспечивающий привитие детям трудовых навыков и овладение определенной профессией». В соответствии с приказом Наркома внутренних дел СССР 1935 г. «Об организации работы по ликвидации детской беспризорности и безнадзорности» в составе Административно-хозяйственного управления НКВД СССР (также в НКВД союзных республик) создавался Отдел трудовых колоний (ОТК) для руководства всей, в том числе и производственной, работой детских колоний. Для этого в состав отдела входило производственное отделение. К ОТК НКВД перешли от ГУЛАГа НКВД СССР все трудовые колонии для несовершеннолетних, была проведена «типизация» трудовых колоний, определены фонды на сырье, материалы и оборудование. К 1940 г. в СССР действовало 50 исправительно-трудовых колоний для несовершеннолетних, из них 3 в БССР.

Считалось, что в основе перевоспитания несовершеннолетнего правонарушителя лежало посильное участие в созидательном труде. Перед колониями была поставлена задача участия воспитанников в материальном производстве и выполнении народнохозяйственных планов, что должно было также минимизировать бюджетные расходы на содержание колоний. На колонии была возложена задача наладить производство простейших товаров широкого потребления для последующей реализации на рынке и организовать общеобразовательное и профессиональное обучение воспитанников. С 1940 г. Приказом НКВД СССР в колониях разворачивается система массового технического обучения, что повысило эффективность трудового использования несовершеннолетних заключенных. Для них устанавливался 8-часовой рабочий день и 4 выходных дня в месяц.

В военные и первые послевоенные годы в силу объективных причин наблюдается значительный рост преступности несовершеннолетних. В 1944–1945 гг. в БССР было зарегистрировано 800 преступлений, совершенных подростками. Только за вторую половину 1946 г. в республике было привлечено к уголовной ответственности 1 439 несовершеннолетних в возрасте до 18 лет. Среди судимых за уголовные преступления в 1946–1953 гг. 60 % составляли молодые люди в возрасте до 25 лет.

Большинство подростков на путь правонарушений толкнули военные тяготы и потеря родных. Поэтому к ним предполагалось применение мер не карательного, а прежде всего воспитательного воздействия. 15 июня 1943 г. Постановлением СНК СССР «Об усилении борьбы с детской безнадзорностью и хулиганством» были созданы детские учреждения нового типа – трудовые воспитательные колонии, подчиненные НКВД союзных республик. В отличие от трудовых колоний они не считались местами отбывания наказания, но и в них обучение в общеобразовательной школе сочеталось с производственным обучением и трудом. Согласно Инструкции НКВД, Народного комиссариата юстиции и Прокуратуры СССР 1943 г. о порядке направления и сроках содержания несовершеннолетних в трудовых воспитательных колониях НКВД СССР в них направлялись подростки в возрасте от 11 до 16 лет – беспризорники, дети-сироты, задержанные за хулиганство, мелкие кражи и другие незначительные правонарушения. Приказ МВД СССР 1946 г. ввел в действие Положение о трудовых воспитательных колониях МВД и Правила внутреннего распорядка в трудовых воспитательных колониях МВД, регламентировавшие работу воспитательных колоний.