

ИНКОРПОРАЦИЯ ПРАВОВЫХ АКТОВ СССР И РСФСР В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ КОНТРОЛЬНО- НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Макаренко Т.Н.¹, Сарапкина Е.Н.²

Ключевые слова: учет правовых актов, инкорпорация, «регуляторная гильотина», нормотворчество, Министерство юстиции Российской Федерации, Научный центр правовой информации (НЦПИ), Фонд правовых актов, информационные технологии, информационный правовой ресурс, машиночитаемый ресурс.

Аннотация.

Цель работы: раскрыть возникшие трудности систематизации при инкорпорации актов советского периода в российское законодательство на примере «регуляторной гильотины» и рассмотреть пути повышения эффективности систематизации законодательства Российской Федерации.

Метод исследования: авторами применялись общенаучные методы исследования (анализ, синтез, описание, сравнение), основу исследования составил диалектический метод познания.

Результаты. Рассмотрены проблемы, возникшие при систематизации законодательства в части инкорпорации правовых актов советского периода в рамках реализации реформы контрольно-надзорной деятельности, основанной на «регуляторной гильотине». Раскрыты вопросы деятельности Минюста России по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР и использования Фонда правовых актов НЦПИ в процессе нормотворческой деятельности. Проведен обзор изменений правового регулирования в сфере контрольно-надзорной деятельности. Сделан вывод о необходимости введения сплошного учета всех правовых актов Российской Федерации и создания единого информационного машиночитаемого учетного ресурса на базе государственных учетных правовых систем — регистров и реестров нормативных правовых актов Минюста России, поскольку систематизация массива правовых актов Российской Федерации уже невозможна без применения современных информационных технологий, которые позволят процессам инкорпорации, консолидации и кодификации законодательства выйти на новый уровень.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-2-70-79

Проведение реформы контрольно-надзорной деятельности, основанной на «регуляторной гильотине» [1], предполагает систематизацию законодательства о контроле и надзоре, создание новой системы контрольно-надзорного законодательства — то есть прекращается действие устаревших актов в сфере контроля и надзора и одновременно сохраняются, пересматриваются или перерабатываются те нормативные акты, которые отвечают современным требованиям. Инструмент «регуляторной гильотины» был успешно применен в ряде стран [2] в целях снижения ненужных государственных требований в контрольно-надзорной деятельности и обеспечения устойчивого экономического роста. «Регуляторная гильотина» является одним из направлений реформы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, активно осуществляемой с 2014 года [3]. Основным ее содержанием является переход деятельности контрольно-надзорных органов с карательной на превентивную.

В ходе реформы контрольно-надзорной деятельности Минюст России в процессе реализации приоритетного проекта «Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований» про-

визировал экспертную оценку предложений бизнес-объединений по отмене либо изменению нормативных правовых актов. Предложения, получившие поддержку в федеральных органах исполнительной власти, включались в дорожные карты, однако, как указал Д. Новак [1], предложения затрагивали лишь незначительную часть всех актов, а дисциплина исполнения дорожных карт не была образцовой.

Напомним, что Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет полномочия в сфере учета и распространения правовой информации, включая участие в организации работы по систематизации законодательства Российской Федерации³. Систематизация правовых актов, т. е. приведение их в упорядоченную, согласованную систему, осуществляется путем учета, кодификации, консолидации, инкорпорации, в том числе электронной инкорпорации, проведения справочно-информационной работы.

³ Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Правовой портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации». URL: <http://pravo-search.minjust.ru:8080/big5/portal.html> (дата обращения: 21.03.2022).

¹ Макаренко Татьяна Николаевна, начальник отдела анализа и обработки правовой информации ФБУ «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации», г. Москва, Российская Федерация. E-mail: tatyana.makarenko@scli.ru

² Сарапкина Елена Николаевна, заместитель начальника отдела анализа и обработки правовой информации ФБУ «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации», г. Москва, Российская Федерация. E-mail: elena.sarapkina@scli.ru

Для обеспечения единства правового пространства Российской Федерации и в целях систематизации законодательства необходимо регулярно и оперативно осуществлять сбор, учет, хранение и анализ правовых актов; составлять перечень правовых актов, которые необходимо систематизировать; своевременно вносить изменения и дополнения в правовые акты, осуществлять изъятие устаревших актов, устранять множественность правовых актов, поддерживать внутренне единую, сбалансированную систему правовых актов. Работа по систематизации правовых актов носит непрерывный и плановый характер.

Одним из способов обеспечения формирования единого правового пространства Российской Федерации служит систематизация законодательства посредством создания и ведения Минюстом России государственных учетных правовых систем — регистров и реестров нормативных правовых актов [4, 5], в том числе посредством осуществления государственной власти Минюстом России, заключающейся в контроле за соответствием юридических норм правовых актов нормам актов более высокой юридической силы [6].

Минюст России в рамках своих полномочий также выполняет задачи⁴ по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов не действующими на территории Российской Федерации, при этом федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают в пределах своих полномочий соответствующие меры по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР. Министерство ежегодно утверждает план указанных мероприятий, подготовленный на основе предложений федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и ежегодно представляет Президенту Российской Федерации доклад о результатах такой работы.

Соответственно, в 2019 г. Минюсту России было поручено⁵ Правительством Российской Федерации под-

готовить проекты постановлений Правительства Российской Федерации, предусматривающие начиная с февраля 2020 года признание утратившими силу или не действующими на территории Российской Федерации правовых актов СССР и РСФСР согласно подготовленным перечням актов.

Такие перечни правовых актов РСФСР и СССР, предлагаемых к признанию утратившими силу или не действующими на территории Российской Федерации, были подготовлены с учетом предложений федеральных органов исполнительной власти, объединений профсоюзов, юридических лиц, граждан, с учетом мнения экспертного, научного и делового сообщества.

Одновременно с этим федеральным органам исполнительной власти следовало представить в Правительство Российской Федерации обоснованные предложения об исключении отдельных правовых актов из прилагаемых перечней или дополнении таких перечней в случае необходимости. Данная масштабная работа⁶ предполагала оценку текстов анализируемых правовых актов на актуальность содержащихся в них положений, соотнесение их с современным российским законодательством, выявление противоречий в регулировании определенных отношений правовыми актами советского и современного периода, а также определение оснований признания недействующим того или иного акта, утраты им юридической силы.

В целях исполнения поручения Правительства Российской Федерации Минюстом России была сформирована рабочая группа, в которую от Научного центра правовой информации (далее — НЦПИ) вошли представители отдела анализа и обработки правовой информации, для проверки, поиска и предоставления правовых актов, признаваемых утратившими силу или не действующими на территории Российской Федерации, информации об источниках их официального опубликования, а также о правовых актах, вносящих в них изменения, и источниках официального опубликования таких изменяющих актов.

С 1991 года НЦПИ входит в систему учреждений Министерства юстиции Российской Федерации. НЦПИ с момента своего основания⁷ и введения государственного учета нормативных актов СССР и союз-

⁴ Распоряжение Президента Российской Федерации от 18.03.2011 № 158-рп «Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов не действующими на территории Российской Федерации» // Правовой портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации». URL: <http://pravo-search.minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (дата обращения: 21.03.2022).

⁵ В соответствии с поручением Президента, в рамках его послания Федеральному Собранию, Правительству Российской Федерации было необходимо обеспечить отмену с 1 января 2021 г. всех нормативных правовых актов, устанавливающих требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора), и введение в действие новых норм, содержащих актуализированные требования, разработанных с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах (пп. «б» п. 3 перечня поручений Президента Российской Федерации (от 26 февраля 2019 г. № Пр-294) по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. // Официальный сайт Министерства экономического развития Рос-

сийской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/589c9f85771dc9535231ff36b4ce23a2/perechen_porucheniy_20022019.pdf (дата обращения: 21.03.2022).

⁶ Работа по реализации «регуляторной гильотины» проводилась в соответствии с утвержденным Председателем Правительства Российской Федерации Планом мероприятий («дорожной картой») по реализации механизма «регуляторной гильотины» от 29.05.2019 г. № 4714п-П36 и методикой исполнения плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины». // Официальный сайт контрольно-надзорной и разрешительной деятельности. URL: https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/09/road_map.pdf и <https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/09/method.pdf> (дата обращения: 21.03.2022).

⁷ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 июня 1975 г. № 558 «О мерах по дальнейшему совершенствованию хозяйственного законодательства» // Правовой портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации». URL: <http://pravo-search.minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (дата обращения: 21.03.2022).



Рис. 1. Фонд НЦПИ. Систематизированные сборники актов высших органов власти РСФСР и СССР

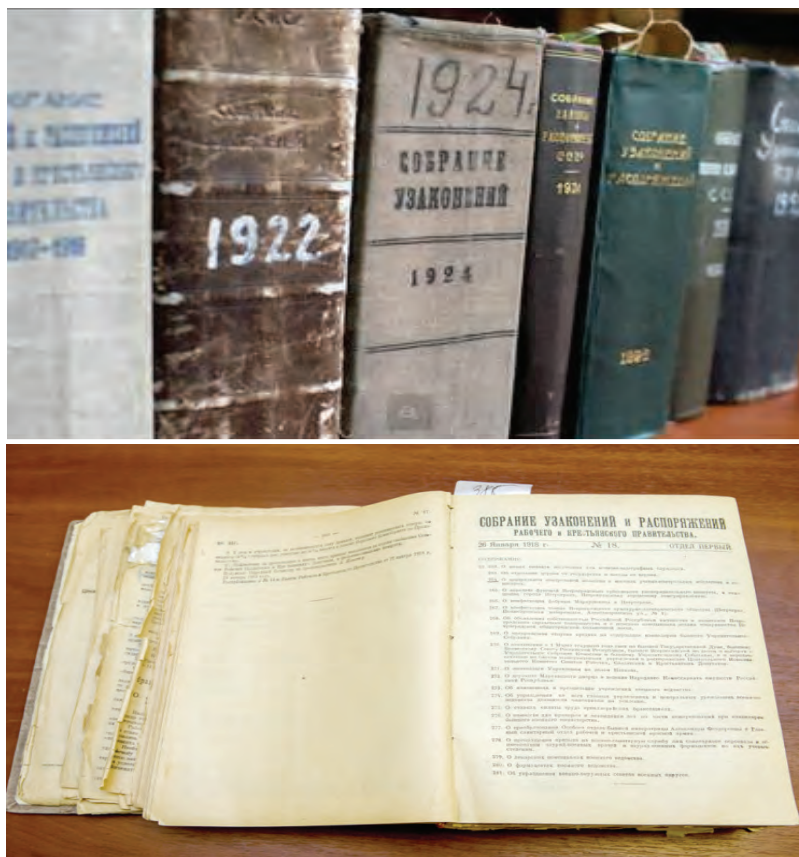


Рис. 2, 3. Фонд НЦПИ. Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства

ных республик⁸ осуществлял централизованный сбор и регистрацию нормативных правовых актов, создание и поддержание в контрольном состоянии их фондов и предоставление комплексной информации о них.

В НЦПИ на постоянной основе проводится работа по актуализации и систематизации законодательства

Российской Федерации, ведется Фонд правовых актов (рис. 1).

В настоящее время в Фонде НЦПИ находятся отдельные правовые акты высших органов власти РСФСР и СССР с 1917 года в сборниках и на бумажных носителях — Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства, Собрание законов и распоряжений СССР, ведомости Верховного Совета РСФСР, постановления СНК СССР и другие акты, которые содержат записи и отметки об их актуальном (контрольном) состоянии (рис. 2, 3). Фонд НЦПИ служит основой для удовлетворения запросов граждан и юридических лиц на получение актуальной правовой информации, а также органов государственной власти в ходе проведения ими правотворческой деятельности.

⁸ Приказом Министра юстиции СССР от 18.03.1977 г. № 3 было утверждено Положение о государственном учете правовых актов СССР и союзных республик в целях обеспечения государственных органов правовой информацией для дальнейшего совершенствования законодательства и ведомственных нормативных актов, а также практики их применения. // Правовой портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации». URL: <http://pravosearch.minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (дата обращения: 21.03.2022).

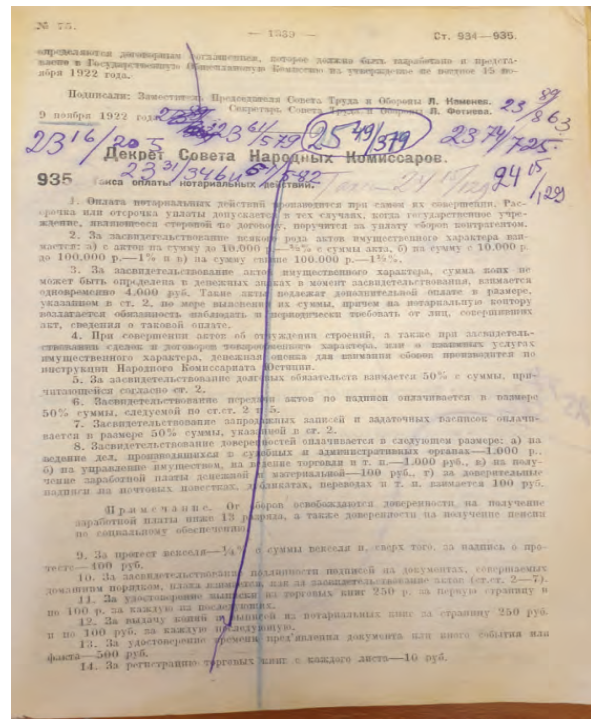
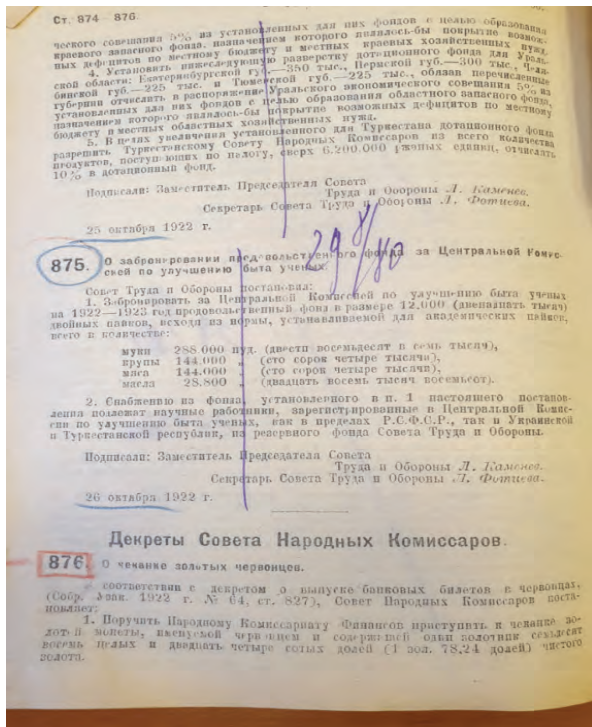


Рис. 4. Фонд НЦПИ. Внешний вид нормативных правовых актов советского периода в сборниках на бумажных носителях, содержащих контрольные отметки и записи о внесении изменений в правовые акты или утрате силы правовых актов

Часть работы по поиску и сверке правовой информации проводилась рабочей группой непосредственно в Фонде НЦПИ. Работа включала в себя проверку в базе данных НЦПИ в электронном виде и в фонде правовых актов на бумажных носителях и печатных изданиях получаемых запросов из Минюста России. В помощь сотрудникам НЦПИ были подключены студенты выпускных курсов ведущих юридических вузов Москвы. Будущие юристы также помогали сотрудникам НЦПИ сверять правовую информацию на соответствие данным списков, в том числе проверять реквизиты правовых актов советского периода, а также данные отметок актов советского периода на бумажных носителях (рис. 4) и в подготовленных Минюстом России электронных списках. Проверенные списки с необходимой правовой информацией направлялись в Министерство юстиции для дальнейшего принятия решения.

В рамках работы по подготовке проектов постановлений Правительства Российской Федерации потребовалось провести ревизию огромного массива правовых актов советского периода⁹. Необходимо было выбрать из всего массива принятых в СССР и РСФСР правовых актов те, которые регламентируют определенные отношения современного периода, подобрать их с учетом и в связи с другими актами, регулирующими подобные отношения, а также актами, которые их изменяли или вводили в действие; выяснить, являются ли эти

акты действующими или не действующим на территории Российской Федерации, не утратили ли они юридическую силу полностью или в части, а также установить источники их официального опубликования.

Помимо фонда НЦПИ, работы параллельно проходили также в Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации и в Государственном архиве Российской Федерации.

Сотрудники НЦПИ, обладающие необходимыми навыками работы с правовыми актами и знаниями в сфере учета правовых актов, в составе рабочей группы Минюста России были привлечены для работы с правовыми актами в Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации по поиску и сверке правовых актов советского периода и в Государственном архиве Российской Федерации по поиску и копированию ведомственных актов советского периода.

Таким образом, полномасштабная работа одновременно проводилась по двум основным направлениям — проводилась ревизия и пересмотр действующих требований и отменялись устаревшие нормы и нормативные акты.

В результате проделанной работы по исполнению поручения Правительства Российской Федерации Минюстом России были подготовлены проекты постановлений Правительства об отмене правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений¹⁰. В перечни,

⁹ На анализ было представлено более 20 тыс. правовых актов советского периода. См.: Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/news/37840> (дата обращения: 21.03.2022).

¹⁰ Нормативные правовые акты, принятые в рамках «регуляторной гильотины», см. на официальном сайте контрольно-надзорной и разрешительной деятельности. URL: <https://knd.ac.gov.ru/documents> (дата обращения: 21.03.2022).

утверждаемые указанными проектами постановлений, были включены только те ведомственные акты РСФСР и СССР, копии которых Минюст России смог получить из государственных архивов и других государственных источников.

Так, на первом этапе¹¹ признаются утратившими силу 1259 правовых актов РСФСР и Российской Федерации, принятые в период с 1917 по 2002 гг. и содержащие устаревшее регулирование или имеющие статус «действующие», но не применяющиеся на практике. По итогам второго этапа¹² признаётся не действующим на территории Российской Федерации 3621 акт СССР, принятый в период с 1923 года по 1991 год. Третий этап, связанный с составлением перечня ведомственных актов СССР и РСФСР, предусматривал подготовку нескольких проектов постановлений Правительства Российской Федерации, что было обусловлено необходимостью дополнительной проверки статуса действия ряда ведомственных документов и получения их копий из государственных архивов¹³.

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 13.01.2020 № 7 «О признании утратившими силу некоторых актов РСФСР и Российской Федерации и их отдельных положений» // Правовой портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации». URL: <http://pravo-search.minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (дата обращения: 21.03.2022).

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 03.02.2020 № 80 «О признании не действующими на территории Российской Федерации актов СССР и их отдельных положений» // Правовой портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации». URL: <http://pravo-search.minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (дата обращения: 21.03.2022).

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 13.06.2020 № 857 «О признании не действующими на территории Российской Федерации актов и отдельных положений актов, изданных центральными органами государственного управления РСФСР и СССР, а также об отмене акта федерального органа исполнительной власти Российской Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 04.07.2020 № 986 «Об отмене отдельных актов федеральных органов исполнительной власти, признании не действующими на территории Российской Федерации отдельных актов и иных документов Министерства здравоохранения РСФСР и признании не действующими на территории Российской Федерации отдельных актов и иных документов Министерства здравоохранения СССР, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля за обеспечением безопасности донорской крови и ее компонентов»; Постановление Правительства Российской Федерации от 16.07.2020 № 1051 «О признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов и отдельных положений некоторых нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, об отмене некоторых нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и о признании не действующими на территории Российской Федерации актов, изданных центральными органами государственного управления СССР, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении государственного контроля за состоянием Музейного фонда Российской Федерации и за деятельностью негосударственных музеев в Российской Федерации и государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия»; Постановление Правительства Российской Федерации от 06.08.2020 № 1192 «О признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов и отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, об отмене некоторых нормативных правовых актов и отдельных положений нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих

В итоге в рамках «регуляторной гильотины» Минюстом России было представлено к отмене около 9 тыс. правовых актов СССР и РСФСР.

В рамках реализации механизма «регуляторной гильотины», как отмечалось выше, федеральные органы исполнительной власти в соответствующей сфере регулирования также готовили перечни правовых актов, подлежащих отмене.

В частности, Минюст России¹⁴ признал утратившими силу или не действующими на территории Российской Федерации 13 приказов и 19 документов ненормативного характера в сфере юстиции, изданных центральными органами государственного управления РСФСР и СССР, содержащих устаревшее регулирование, требующее отмены.

Согласно приказу Минпромторга России¹⁵ утратили силу 13 актов РСФСР и 28 актов СССР, регламентирующих работу предприятий общественного питания, организацию работы оптовой и розничной торговли, касающихся авиационной промышленности СССР, устанавливающих требования к ведению лесного хозяйства, и другие.

Минсельхоз России¹⁶ признал недействующими 183 ведомственных акта СССР и РСФСР, определяющие работу отраслей агропромышленного комплекса (АПК). Значительная часть указанных документов регламентировала работу ветнадзора СССР. Так, к примеру, перестали действовать положения о работе различных вете-

обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности и государственного горного надзора, и признании не действующей на территории Российской Федерации Инструкции по наблюдениям за деформациями бортов, откосов уступов и отвалов на карьерах и разработке мероприятий по обеспечению их устойчивости, утвержденной Государственным комитетом по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР 21 июля 1970»; Постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2020 № 1850 «О признании не действующими на территории Российской Федерации актов и отдельных положений актов, изданных центральными органами государственного управления РСФСР и СССР» // Правовой портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации». URL: <http://pravo-search.minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (дата обращения: 21.03.2022).

¹⁴ Приказ Минюста России от 30.04.2020 № 112 «О признании утратившими силу или не действующими на территории Российской Федерации актов и документов в сфере юстиции, изданных центральными органами государственного управления РСФСР и СССР» // Правовой портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации». URL: <http://pravo-search.minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (дата обращения: 21.03.2022).

¹⁵ Приказ Минпромторга России от 30.04.2020 № 1399 «О признании утратившими силу актов РСФСР и не действующими на территории Российской Федерации актов СССР» // Правовой портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации». URL: <http://pravo-search.minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (дата обращения: 21.03.2022).

¹⁶ Приказ Минсельхоза России от 30.04.2020 № 246 «О признании не действующими на территории Российской Федерации ведомственных актов СССР, их отдельных положений, писем, инструкций и указаний, изданных центральными органами государственного управления СССР, признании утратившими силу ведомственных актов РСФСР» // Правовой портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации». URL: <http://pravo-search.minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (дата обращения: 21.03.2022).

ринарных служб (ветпунктов при сельхозпредприятиях, лабораторий, карантинных отрядов и т. д.), правила хранения и выдачи ветпрепаратов, ветеринарно-санитарные правила для животноводческих хозяйств. Под «регуляторную гильотину» попали также инструкции и методические указания по борьбе с болезнями животных (безноитиозом, тейлериозом, вибриозами, кровепаразитными болезнями, кривеллиозом, оспой, лейкозом, ящуром и т. д.).

Постановлениями Главного санитарного врача Российской Федерации¹⁷ признаны недействующими акты советского периода, устанавливающие санитарные правила и нормы для предприятий пищеконцентратной, желатиновой и рыбной промышленности, а также санитарные правила для производства фосфора, производства лекарств; для детских молочных кухонь; требования при переработке морепродуктов на судах; требования к участку, помещениям и оборудованию туберкулезных санаторных яслей, садов и домов ребенка для детей с ранними проявлениями туберкулезной инфекции, с малыми и затихающими формами туберкулеза; правила устройства, оборудования и эксплуатации пляжей и пр.

Проблематика подобной работы была связана с опасениями, что отмена ряда правовых актов в процессе реализации «регуляторной гильотины» приведет к вакууму правового регулирования в отдельных отраслях и негативно скажется на качестве регулирования [7, 8].

Например, возникли вопросы о целесообразности проведения «регуляторной гильотины» применительно к трудовому законодательству.

Минтруд России¹⁸ предложил ввести особый механизм государственного регулирования трудовых отношений. Профсоюзы высказались в поддержку предложения Минтруда России в связи с тем, что отмена требований ряда нормативных актов приведет к необходимости их повторного утверждения без изменения содержания, при этом пересмотр потребует длительных переговоров между профсоюзами, работодателями и государством. В итоге в тот момент было принято решение пока сохранить нормативные правовые акты советского периода, устанавливающие социально-трудовые гарантии и льготы населения. В частности, в перечень предлагаемых к признанию не действующими на территории Российской Федерации советских актов не были включены акты, содержащие действующие социальные нормы (касающиеся действующих социальных льгот, районных коэффициентов, северных надбавок, исчисления трудового стажа и т. п.).

Применяемые на практике нормативные правовые акты СССР, регулирующие трудовые отношения и не включенные в проекты постановлений Правительства Российской Федерации, потребовали дополнительной проработки в целях их инкорпорации в законодательство Российской Федерации¹⁹.

Из перечня актов под отмену были также исключены акты, регулирующие вопросы исторического и культурного наследия; определяющие перечни памятников истории и культуры, в сфере геодезии и картографии; акты по вопросам международного сотрудничества; о границах или территориях государств, городов, субъектов, муниципальных образований, об определении границ охранных (защитных) зон, заповедников, особо охраняемых природных территорий и курортов.

В рамках «регуляторной гильотины» Министерство юстиции курировало работу по наведению порядка в нормативной базе страны, изучения актов советского времени, отмене устаревших актов.

Представители Минюста отмечали²⁰, что с правительственными актами советского периода работать было легче, архивы хранятся в Администрации Президента Российской Федерации и многие акты уже были систематизированы — оставалось лишь просматривать документы и принимать решение, нужно ли признавать их подлежащими отмене или нет. Работа же с ведомственными актами была большая и кропотливая, так как не было достоверной информации об их количестве. При этом возникли вопросы по неопубликованным правовым актам и труднодоступности правовых актов советского периода [9]. Еще одна проблема, с которой специалисты столкнулись в работе — это погрешность в информации о статусе действия актов. В открытых базах и справочных правовых системах многие правовые акты помечались как действующие, а при проверке оказывались уже в свое время утратившими силу. Причем «погрешность» оказалась достаточно значительная — цифры, с которыми Министерство начинало работу, пришлось скорректировать примерно на 30%. В связи с этим параллельно обсуждался вопрос о необходимости создания единого государственного оцифрованного фонда ведомственных правовых актов, которые до сих пор в стране применяются на практике.

¹⁹ См., например: Постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2021 № 1946 «Об утверждении перечня районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, в целях предоставления государственных гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих в этих районах и местностях, признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых актов Совета Министров СССР»; Постановление Правительства Российской Федерации от 20.12.2021 № 2365 «О продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска, предоставляемого отдельным категориям оплачиваемых работников» (признаны не действующими отдельные положения постановлений Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР и утратившими силу отдельные положения постановлений Совета Министров РСФСР) // Правовой портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации». URL: <http://pravo-search.minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (дата обращения: 21.03.2022).

¹⁷ Постановление Главного санитарного врача Российской Федерации от 10.07.2020 № 19 «О признании не действующими на территории Российской Федерации отдельных актов СССР»; Постановление Главного санитарного врача Российской Федерации от 25.11.2020 № 37 «О признании не действующими на территории Российской Федерации отдельных актов СССР» // Правовой портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации». URL: <http://pravo-search.minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (дата обращения: 21.03.2022).

¹⁸ См., например, информационный портал «Охрана труда в России». URL: <https://ohranatruda.ru/news/899/583848> (дата обращения: 21.03.2022).

²⁰ См. подробнее: URL: <https://politexpert.net/181774-v-minyuste-rasskazali-o-rabote-mekhanizma-regulyatornoi-gilotiny> (дата обращения: 21.03.2022).

Кроме того, было выявлено немало советских актов, по которым нет современного регулирования. На этом специалисты сделали особый акцент и профильным ведомствам была поставлена задача заполнить пробелы правового регулирования.

При этом необходимо было найти рациональное решение при различных точках зрения в экспертном сообществе и принять окончательное решение, когда по одному и тому же правовому акту, при рассмотрении разными рабочими группами различных отраслей по пересекающимся контрольно-надзорным полномочиям, принимались несовпадающие решения [8, с. 135].

В результате²¹ реформы контрольно-надзорной деятельности в 2021 году:

- Механизм «регуляторной гильотины» распространился на разрешительную деятельность и лицензирование. Реформа позволила существенно обновить требования, избавиться от избыточных и необоснованных норм.
- Пересмотрены нормативные правовые акты, устанавливающие требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора).
- Сокращено на 33% количество обязательных требований.
- По официальным данным²² всего было «ликвидировано» 12,5 тыс. нормативных актов, из них порядка 9 тысяч — акты советского периода.
- Принято новое нормативное регулирование во всех сферах общественных отношений. Для восполнения возникших пробелов правового регулирования было принято более 400 нормативных правовых актов, включая федеральные законы²³.

С 1 января 2021 года стала действовать фактически новая нормативно-правовая база охраны труда, промышленной, пожарной и экологической безопасности, с 1 сентября 2021 года введены в действие новые требования к знаниям, умениям, профессиональным навыкам и опыту работы руководителей и специалистов службы охраны труда.

Кроме актов, которые были отменены, действуют еще правовые акты, указанные в так называемом «белом списке», сформированном соответствующим постановлением Правительства Российской Федерации²⁴.

Сюда вошли как правительственные акты, так и акты министерств и ведомств, а также некоторые акты государственных органов РСФСР и СССР. Перечень включает 1275 документов по 66 видам контроля и надзора. Документы, вошедшие в перечень, не утрачивают силу в рамках «регуляторной гильотины», а будут постепенно заменяться на новые. Постановлением также предусмотрены сроки²⁵ отмены актов, однако при необходимости они будут отменяться раньше, а взамен них — приниматься новые.

В целом в системе контрольно-надзорной деятельности произошло введение механизма профилактических мер, который становится приоритетным по отношению к классическим контрольным проверкам. Введена система оценки применения обязательных требований, применяемая на ежегодной основе в качестве механизма исключения необоснованных и избыточных обязательных требований из действующего регулирования. На постоянной основе будет осуществляться контроль за соблюдением федеральными органами исполнительной власти, ответственными за разработку проектов нормативных правовых актов, порядка проведения ими оценки регулирующего воздействия (ОРВ)²⁶.

При этом оптимизировано большое количество нормативных требований, а обязательные требования стали более конкретными и понятными и, по словам представителей бизнеса, в начале 2021 года предложено, чтобы деятельность рабочих групп, которые занимались механизмом «регуляторной гильотины», была продолжена на постоянной основе²⁷.

Вместе с тем эксперты указали²⁸ на недостаток механизма «регуляторной гильотины», который из-за жестких сроков реализации не затронул содержащихся в действующих федеральных законах требований, на качество проведения «регуляторной гильотины» [10]. Также осталась нерешенной проблема с актами, носящими ненормативный характер, которые на рассмотрение не представлялись и не попали под действие «регуляторной гильотины»²⁹.

отдельных положений правовых актов, групп правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, решений Государственной комиссии по радиочастотам, содержащих обязательные требования, в отношении которых не применяются положения частей 1, 2 и 3 статьи 15 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Правовой портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации». URL: <http://pravo-search.minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (дата обращения: 21.03.2022).

²¹ Официальный сайт контрольно-надзорной и разрешительной деятельности. URL: <https://knd.ac.gov.ru/about> (дата обращения: 21.03.2022).

²² Официальный сайт контрольно-надзорной и разрешительной деятельности. URL: <https://knd.ac.gov.ru/5615/>; URL: <https://www.vesti.ru/finance/article/2503621> (дата обращения: 21.03.2022).

²³ Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»; Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Правовой портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации». URL: <http://pravo-search.minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (дата обращения: 21.03.2022).

²⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2467 «Об утверждении перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов, отдельных положений нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, правовых актов,

²⁵ Так, некоторые акты соответственно действуют до 1 марта 2022 г., 1 июля 2022 г., 1 сентября 2022 г., 1 марта 2023 г. и 1 января 2025 года.

²⁶ О порядке проведения оценки регулирующего воздействия см., например: Залоило М.В. Современные юридические технологии в правотворчестве: науч.-практ. пособие. М.: Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве РФ, 2020. 184 с. С. 96—102.

²⁷ Официальный сайт контрольно-надзорной и разрешительной деятельности. URL: <https://knd.ac.gov.ru/5485> (дата обращения: 21.03.2022).

²⁸ Официальный сайт контрольно-надзорной и разрешительной деятельности. URL: <https://knd.ac.gov.ru/5485> (дата обращения: 21.03.2022).

²⁹ Официальный сайт контрольно-надзорной и разрешительной деятельности. URL: <https://knd.ac.gov.ru/5615> (дата обращения: 21.03.2022).

Становится очевидным, что обособление процесса ревизии, учета, инкорпорации и дальнейшей модернизации норм и восполнения пробелов отдельной сферы правового регулирования, отделение такого процесса от общей систематизации законодательства могут привести и приводят к нарушению целостности системы норм, регулирующих институты как публичного, так и частного права.

Как отмечается, эффективность и права, и законодательства как средств регуляции общественных отношений, важной для устойчивости их развития, возможна лишь при условии их системности [11, с. 28].

Таким образом, вопрос о сплошном учете правовых актов Российской Федерации и создании на базе государственных учетных систем Минюста России единого регистра правовых актов Российской Федерации [4, с. 6], учитывающего федеративную структуру массива правовых актов государства, не теряет своей актуальности.

Отсутствие единого учетного официального государственного ресурса всех правовых актов — это институциональная проблема, затрагивающая в том числе вопросы суверенитета и безопасности Российской Федерации и касающаяся органов публичной власти всех уровней.

Создание единого регистра правовых актов Российской Федерации как источника актуальной правовой информации в электронном виде, в котором хранится машиночитаемая правовая информация, пригодная для автоматизированной обработки при применении технологий искусственного интеллекта, позволит решить задачу глобальной работы, проводимой Минюстом России по систематизации массива законодательства России, которая уже невозможна без применения современных информационных технологий, поскольку, по оценке поступлений в систему федеральных регистров и государственных реестров Минюста России, прирост правовых актов составляет более 1 млн в год [12], а при организации работы по учету законодательства принципиально важными являются полнота информационного массива (фиксация всего объема информации, отсутствие пробелов) и достоверность информации (использование официальных источников, своевременное внесение изменений).

Представляется, что вопросы создания единого регистра правовых актов как информационного учетного ресурса (порядок, ведение, хранение, предоставление правовой информации и т. п.) и основные понятия (та-

кие как систематизация законодательства в электронном виде, учет (сплошной) всех правовых актов органов публичной власти, инкорпорация, консолидация, кодификация, машиночитаемая форма правового акта, актуальная редакция правового акта, контрольное состояние правового акта, верификация, электронное официальное опубликование и т. п.) могут быть закреплены путем принятия Федерального закона «О системе правовых актов в Российской Федерации и порядке их систематизации».

Согласимся с мнением [6, с. 7], что создание такого единого информационного учетного ресурса представляется целесообразным возложить на Минюст России, поскольку задача обеспечения единства информационно-правового пространства Российской Федерации связана практически со всеми направлениями деятельности Минюста России и ведением целого ряда государственных учетных систем.

Обеспечение доступности верифицированной актуальной правовой информации является необходимым условием для достижения «цифровой зрелости» в правовой сфере³⁰, а главными условиями осуществления такой трансформации являются создание структурированных правовых ресурсов, представляющих собой правовые базы знаний о правовых актах и правоприменительной практике. Проведение на основе такого единого структурированного правового ресурса ревизии и систематизации всех правовых актов страны обуславливает особую роль сферы юстиции в обеспечении прав и свобод граждан.

Представляется, что, несмотря на сложность и масштабность работ по систематизации законодательства Российской Федерации, дальнейшая ревизия и инкорпорация действующих правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в российское законодательство и (или) признание указанных актов не действующими на территории Российской Федерации, проводимая Минюстом России на плановой основе, а также создание единого регистра правовых актов на базе государственных учетных правовых систем — регистров и реестров нормативных правовых актов Минюста России позволят упорядочить и систематизировать законодательство Российской Федерации, а также обеспечить единообразную правоприменительную практику в соответствующих сферах регулирования общественных отношений.

³⁰ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»; Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Правовой портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации». URL: <http://pravo-search.minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (дата обращения: 21.03.2022).

Литература

1. Любимов Ю., Новак Д., Цыганков Д., Нестеренко А., Варварин А., Ибрагимов Р., Жаркова О., Москвитин О., Маслова Н., Верле Е. «Регуляторная гильотина» // Закон. 2019. № 2. С. 20—36.
2. Александров О.В. «Регуляторные гильотины»: международный опыт устранения препятствий для бизнеса и инвестирования // Торговая политика. 2019. № 1 (17). С. 107—119.
3. Артеменко Е. А. «Регуляторная гильотина»: анализ проектов новых структур нормативного регулирования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 1. С. 30—55.
4. Филатова Л.В. Систематизация законодательства в учетной деятельности органов государственной власти (на примере Минюста России) // Юридический мир. 2012. № 3. С. 48—52.
5. Макаренко Т.Н., Сарапкина Е.Н. Правовая информатизация. Вопросы систематизации правовых актов // Право и информация: Вопросы теории и практики : сборник материалов международной научно-практической конференции / Сборник Президентской библиотеки им. Б.Н. Ельцина. СПб., 2014. С. 41—45.
6. Морозов А.В., Полякова Т.А., Филатова Л.В. Этапы и проблемы формирования единого информационно-правового пространства России // Информационное право. 2012. № 1. С. 3—7.
7. Цыпкина И.С. К вопросу о целесообразности реализации механизма «регуляторной гильотины» применительно к трудовому законодательству // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 11. С. 77—82.
8. Чепунов О.И. Некоторые проблемы «регуляторной гильотины» // НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право. 2020. Т. 45. № 1. С. 130—137.
9. Летунский В.В., Агеев А.А. Некоторые проблемы реализации мероприятий «регуляторной гильотины» // Административное право и процесс. 2021. № 1. С. 34—42.
10. Кнутов А.В., Чаплинский А.В. К вопросу о качестве «регуляторной гильотины» (на примере лицензионных требований) // Российский юридический журнал. 2021. № 3. С. 150—162.
11. Хабриева Т.Я. Кодификация российского законодательства в условиях федеративного государства // Кодификация законодательства: теория, практика, техника : материалы Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 25—26 сентября 2008 г.) / под ред. д. ю. н., профессора, заслуженного деятеля науки РФ В.М. Баранова, к. ю. н., доцента Д.Г. Краснова. Н. Новгород : Нижегородская академия МВД России, Торгово-промышленная палата Нижегородской области, 2009. 1099 с. С. 26—38.
12. Карманов А.Е. Проблемы ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов // Всероссийская научно-практическая онлайн-конференция по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, 26 октября 2021 года // Сборник докладов конференции. Москва, 2021. С. 23—27.

INCORPORATING THE LEGAL REGULATIONS OF THE USSR AND THE RSFSR INTO THE LAWS OF THE RUSSIAN FEDERATION WITHIN THE FRAMEWORK OF IMPLEMENTING THE CONTROL AND OVERSIGHT ACTIVITIES REFORM

Tat'iana Makarenko³¹, Elena Sarapkina³²

Keywords: registration of legal regulations, incorporation, “regulatory guillotine”, law-making, Ministry of Justice of the Russian Federation, Scientific Centre for Legal Information (SCLI), Repository of Legal Regulations, information technologies, legal information resource, machine-readable resource.

Abstract.

Purpose of the work: expounding the difficulties of systematisation emerging in incorporating the legal regulations of the Soviet period into the Russian laws using the example of the “regulatory guillotine” and considering ways for increasing the efficiency of systematisation of the laws of the Russian Federation.

Method of study: the authors used general scientific methods of study (analysis, synthesis, description, comparing), the dialectical method of cognition being the base of the study.

Results obtained. Problems are considered which emerged in the process of systematisation of laws as regards the incorporation of legal regulations of the Soviet period within the framework of implementing the control and oversight activities reform based on the “regulatory guillotine”. Issues of the work of the Ministry of Justice of the Russian Federation on incorporating the legal regulations of the USSR and the RSFSR as well as using the Repository of Legal Regulations of

³¹ Tat'iana Makarenko, Head of the Department for Analysis and Processing of Legal Information of the Federal State-Funded Institution “Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation”, Moscow, Russian Federation. E-mail: tatyana.makarenko@scli.ru

³² Elena Sarapkina, Deputy Head of the Department for Analysis and Processing of Legal Information of the Federal State-Funded Institution “Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation”, Moscow, Russian Federation. E-mail: elena.sarapkina@scli.ru

the Scientific Centre for Legal Information in law-making are expounded. An overview of changes in the legal regulation in the area of control and oversight activities is carried out. A conclusion is made that it is needed to introduce a total registration of all legal regulations of the Russian Federation and to set up a single machine-readable registration resource based on government registration legal systems, that is, registers of legal regulations of the Ministry of Justice of the Russian Federation, because it is already impossible to carry out the systematisation of the whole body of legal regulations of the Russian Federation without the use of modern information technologies which would allow to achieve a new level of incorporation, consolidation, and codification of laws.

References

1. Liubimov Iu., Novak D., Tsygankov D., Nesterenko A., Varvarin A., Ibragimov R., Zharkova O., Moskvitin O., Maslova N., Verle E. "Regulatornaia gil'otina". *Zakon*, 2019, No. 2, pp. 20–36.
2. Aleksandrov O.V. "Regulatornye gil'otiny": mezhdunarodnyi opyt ustraneniia prepiatstviia dlia biznesa i investirovaniia. *Torgovaia politika*, 2019, No. 1 (17), pp. 107–119.
3. Artemenko E. A. "Regulatornaia gil'otina": analiz proektov novykh struktur normativnogo regulirovaniia. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia*, 2021, No. 1, pp. 30–55.
4. Filatova L.V. Sistematzatsiia zakonodatel'stva v uchetnoi deiatel'nosti organov gosudarstvennoi vlasti (na primere Miniusta Rossii). *Iuridicheskii mir*, 2012, No. 3, pp. 48–52.
5. Makarenko T.N., Sarapkina E.N. Pravovaia informatizatsiia. *Voprosy sistematzatsii pravovykh aktov. Pravo i informatsiia: Voprosy teorii i praktiki* : sbornik materialov mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. *Sbornik Prezidentskoi biblioteki im. B.N. El'tsina*. SPb., 2014, pp. 41–45.
6. Morozov A.V., Poliakova T.A., Filatova L.V. Etapy i problemy formirovaniia edinogo informatsionno-pravovogo prostranstva Rossii. *Informatsionnoe pravo*, 2012, No. 1, pp. 3–7.
7. Tsyapkina I.S. K voprosu o tselesoobraznosti realizatsii mekhanizma "regulatornoi gil'otiny" primenitel'no k trudovomu zakonodatel'stvu. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGIuA)*, 2019, No. 11, pp. 77–82.
8. Chepunov O.I. Nekotorye problemy "regulatornoi gil'otiny". *NOMOTHETIKA: Filosofia. Sotsiologiya. Pravo*, 2020, t. 45, No. 1, pp. 130–137.
9. Letunovskii V.V., Ageev A.A. Nekotorye problemy realizatsii meropriiati "regulatornoi gil'otiny". *Administrativnoe pravo i protsess*, 2021, No. 1, pp. 34–42.
10. Knutov A.V., Chaplinskii A.V. K voprosu o kachestve "regulatornoi gil'otiny" (na primere litsenzionnykh trebovaniia). *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal*, 2021, No. 3, pp. 150–162.
11. Khabrieva T.Ia. Kodifikatsiia rossiiskogo zakonodatel'stva v usloviiakh federativnogo gosudarstva. *Kodifikatsiia zakonodatel'stva: teoriiia, praktika, tekhnika* : materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (Nizhnii Novgorod, 25–26 sentiabria 2008 g.). Pod red. d. iu. n., professora, zasluzhennogo deiatelia nauki RF V.M. Baranova, k. iu. n., dotsenta D.G. Krasnova. N. Novgorod : Nizhegorodskaiia akademiia MVD Rossii, Torgovo-promyshlennaia palata Nizhegorodskoi oblasti, 2009. 1099 pp., pp. 26–38.
12. Karmanov A.E. Problemy vedeniia federal'nogo registra munitsipal'nykh normativnykh pravovykh aktov. *Vserossiiskaia nauchno-prakticheskaiia onlain-konferentsiia po vedeniiu federal'nogo registra munitsipal'nykh normativnykh pravovykh aktov i registrov munitsipal'nykh normativnykh pravovykh aktov sub'ektov Rossiiskoi Federatsii*, 26 oktiabria 2021 goda. *Sbornik dokladov konferentsii*. Moskva, 2021, pp. 23–27.

