Залоило М. В., Черкашина-Шмидт О. В. Интегративное правопонимание: новый подход // Журнал российского права. 2014. № 4.

Здунова Д. И. К вопросу о сущности юридической силы нормативно-правовых актов // Вестник экономики, права и социологии. 2016. № 4.

Лазарев В. В. Поиск права // Журнал российского права. 2004. № 7.

Марченко М. Н. Источники права. М., 2005.

Ображиев К. В. Система формальных (юридических) источников российского уголовного права. М., 2015.

Отрасли законодательства и отрасли права Российской Федерации: общетеоретический, межотраслевой, отраслевой и историко-правовой аспекты / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова. М., 2017.

Петров А. А. Основы законодательства СССР и союзных республик в контексте развития идей формального приоритета кодифицированных актов // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 2.

Поленина С. В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. № 9. С. 5—12.

Рахманина Т. Н. Кодификация законодательства. М., 2005.

Самощенко И. С. Иерархия и основные подразделения нормативных актов социалистического государства // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 15. М., 1968.

Сильченко Н. В. Кодификационные акты и их типы // Государство и право. 1980. № 10.

Сильченко Н. В. Количественное соотношение между видами актов и проблемы теории закона // Государство и право. 1988. № 8.

Сырых В. М. История и методология юридической науки: учебник. М., 2012.

Философский энциклопедический словарь / гл. редакция: Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. М., 1983.

Хабриева Т. Я. Современное правотворчество и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2015. № 8.

Проблемы инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР в современное российское законодательство

ЗАЛОИЛО Максим Викторович, старший научный сотрудник отдела теории законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: z-lo@mail.ru

Статья посвящена изучению отдельных проблем инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР в современное российское законодательство. Автор определяет условия действия правовых актов советского периода в правовой системе Российской Федерации. Исследуется деятельность федеральных органов исполнительной власти по ревизии и инкорпорации действующих правовых актов СССР и РСФСР в российское законодательство, осуществляемая во исполнение распоряжения Президента Российской Федерации «Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации». Понятие «инкорпорация» анализируется с точки зрения теории права и сопоставляется с другой формой систематизации законодательства — консолидацией. Выявляются типичные недостатки проектов нормативных правовых актов, подготавливаемых в целях инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР в законодательство Российской Федерации.

На основе исследования, проведенного в том числе с использованием формально-юридического и историко-правового методов, автор формулирует следующие выводы. Хотя проводимая в настоящее время инкорпорация правовых актов советского периода в российское

законодательство содержательно не согласуется с понятием инкорпорации в теории права, а напоминает скорее консолидацию, тем не менее включение положений актов советского периода в российское законодательство и одновременное признание их недействующими на территории Российской Федерации насуточно необходимы. Преодоление перечисленных в статье типичных недостатков путем точного следования правилам юридической техники позволит вывести эту работу на качественно новый уровень, когда она станет действенным средством совершенствования российской правовой системы.

Перспективной может стать инкорпорация правовых актов советского периода в том значении, которое придается ей в доктрине. Объединение действующих на территории России правовых актов СССР и РСФСР в особый свод (сборник, собрание) позволит повысить эффективность правоприменительной практики, а в дальнейшем оперативно решать вопросы о признании недействующими (консолидации) этих актов.

Ключевые слова: систематизация, инкорпорация, консолидация, ревизия, учет, правовые акты СССР, правовые акты РСФСР, законодательство, действие правовых актов во времени, действие правовых актов в пространстве.

Problems of Incorporation of Legal Acts of the USSR and the RSFSR into the Modern Russian Legislation

M. V. ZALOILO, senior research fellow of the Department of theory of legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Chermushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: z-lo@mail.ru

The article deals with the problems of incorporation of legal acts of the USSR and the RSFSR into the modern Russian legislation. The author defines the conditions of validity of legal acts of the Soviet period into the legal system of the Russian Federation. The activity of federal executive authorities on audit and incorporation of legal acts of the USSR and the RSFSR into force in the Russian legislation in pursuance of the Edict of the President of the Russian Federation "On the organization of work on the incorporation of legal acts of the USSR and the RSFSR or their particular provisions in the legislation of the Russian Federation and (or) the recognition of such acts invalid on the territory of the Russian Federation" is examined. The concept of "incorporation" is analyzed from the point of view of the theory of law and is compared with another form of systematization of legislation — consolidation. The typical defects of draft legal acts prepared in the order of incorporation of legal acts of the USSR and the RSFSR into the legislation of the Russian Federation are identified.

Based on the research conducted with use of the formal-legal and historical-legal methods the author formulates the following conclusions. Although the ongoing incorporation of legal acts of the Soviet period into the legislation of the Russian Federation is not consistent with the concept of incorporation in the theory of law and looks like consolidation. However, the inclusion of the provisions of the acts of the Soviet period into the legislation of the Russian Federation and the concomitant recognition of them invalid on the territory of the Russian Federation are urgently needed. The overcoming of the typical defects referred to in the article by precisely following the rules of legal techniques will bring the work to a new level, when it becomes effective tool for improvement of the Russian legislation.

It is prospective to incorporate legal acts of the Soviet period in a sense that conforms the doctrine. The unification of legal acts of the USSR and the RSFSR operating in the territory of Russia in a special set (collection, digest) will increase the efficiency of law enforcement practice, and further quickly solve the problems of invalidation and the consolidation of these acts.

Keywords: systematization, incorporation, consolidation, revision, recording, legal acts of the USSR, legal acts of the RSFSR, legislation, duration of a statute of its retroactivity, territorial application of a statute.

DOI: 10.12737/ 10.12737/article_59c4d75e6cac5.78580166

Условия действия правовых актов СССР и РСФСР в правовой системе Российской Федерации. Ча-

стью правовой системы Российской Федерации являются правовые акты Союза Советских Социалистиче-

ских Республик (СССР) и Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР), не утратившие юридическую силу (далее также — правовые акты советского периода).

К числу источников права, определяющих общий порядок применения правовых актов советского периода для регулирования общественных отношений, возникающих в настоящее время, относятся: Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.; Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г. (далее — Соглашение о создании СНГ); постановление Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. № 2014-І «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» (далее — постановление ВС РСФСР о ратификации Соглашения о создании СНГ); Закон РСФСР от 24 октября 1990 г. № 263-І «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР» (далее — Закон РСФСР о действии актов органов СССР на территории РСФСР).

В силу постановления ВС РСФСР о ратификации Соглашения о создании СНГ Россия, будучи стороной этого Соглашения, объявила, что существование СССР как субъекта международного права в политических и территориальных границах прежде существовавшего государства прекращено; также юридически было прекращено существование государственных органов и правовых актов, обеспечивающих функционирование этого государства. Согласно ст. 11 данного Соглашения с момента его подписания на территориях подписавших его государств (включая Россию) не допускается применение норм третьих государств, в том числе бывшего СССР. Однако из п. 2 постановления ВС РСФСР о ратификации Соглашения о создании СНГ следует, что в целях создания условий, необходимых для реализации ст. 11 этого Соглашения, на террито-

рии РСФСР¹ до принятия соответствующих законодательных актов РСФСР нормы бывшего СССР применяются в части, не противоречащей Конституции РСФСР, законодательству РСФСР и Соглашению о создании СНГ.

Конституция РФ уточнила порядок применения правовых актов советского периода. В пункте 2 разд. II Конституции РФ закреплено, что законы и другие правовые акты, действовавшие на территории РФ до ее вступления в силу, применяются в части, не противоречащей ей. В данном случае речь идет о правовых актах советского периода и правовых актах, принятых в России после распада СССР.

Таким образом, главным условием действия правовых актов советского периода в настоящее время является их непротиворечие Конституции РФ. Вместе с тем большая часть норм Конституции РФ, несмотря на принцип ее прямого действия, может быть реализована лишь при посредстве отраслевого законодательства, в том числе процессуального. В Конституции РФ указывается на необходимость принятия федеральных конституционных и федеральных законов, которые конкретизируют содержащиеся в ней юридические нормы². Кроме того, даже в отсутствие специального на то указания в

¹ См. Закон РСФСР от 25 декабря 1991 г. № 2094-І «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика», согласно п. 1 которого государство Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика (РСФСР) впредь должна именоваться Российской Федерацией (Россией).

² См.: Залогов М. В. Понятие и формы конкретизации юридических норм: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 36—40, 72—75, 89—93; Залогов М. В. Пределы и техника конкретизации юридических норм в правотворчестве // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 36—37; Чернобель Г. Т. Конституция и ее конкретизация // Журнал российского права. 2013. № 3. С. 50—62.

Конституции ее нормы становились предметом конкретизации³. В силу ч. 1 ст. 15 Конституции РФ законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Основному закону. Следовательно, можно сделать вывод о необходимости непротиворечия правовых актов советского периода действующим законам и иным правовым актам, принимаемым в Российской Федерации (указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти, законам и иным правовым актам субъектов РФ).

Кроме того, для решения вопроса о действии в настоящее время правовых актов советского периода необходимо соблюдение ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Также необходимо учитывать положения Закона РСФСР о действии актов органов СССР на территории РСФСР, который определяет порядок действий правовых актов существующего в момент его принятия государства (СССР) на территории одного из его субъектов (РСФСР) в связи с принятием Декларации Съезда народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» (далее — Декларация о государственном суверенитете РСФСР). В силу ст. 4 названного Закона акты органов СССР, изданные до его принятия, действуют на территории РСФСР, если они не приостановлены Верховным Советом РСФСР или Советом Министров РСФСР. В отношении актов органов

СССР, изданных после принятия рассматриваемого Закона, действуют правила ст. 1: законы и иные акты высших органов государственной власти Союза ССР, указы и другие акты Президента СССР, акты Совета Министров СССР, министерств и ведомств СССР, принятые в пределах полномочий, переданных Российской Федерацией Союзу ССР в соответствии с Декларацией о государственном суверенитете РСФСР и постановлением Съезда народных депутатов РСФСР от 22 июня 1990 г. № 63-1 «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР», действуют на территории РСФСР непосредственно. Верховный Совет РСФСР или соответственно Совет Министров РСФСР были наделены правом приостановить действие указанных в цитируемой ст. 1 актов, если они нарушают суверенитет Российской Федерации. Нормы Закона РСФСР о действии актов органов СССР на территории РСФСР имеют значение для определения порядка применения правовых актов советского периода для регулирования общественных отношений, возникающих в настоящее время, поскольку позволяют ограничить круг таких актов теми из них, которые, будучи принятыми до или после 24 октября 1990 г.⁴, соответствовали положениям Декларации о государственном суверенитете РСФСР и являлись действующими с точки зрения ст. 1 и 4 Закона РСФСР о действии актов органов СССР на территории РСФСР⁵.

⁴ Дата принятия Закона РСФСР о действии актов органов СССР на территории РСФСР.

⁵ В данном случае показательна практика Верховного Суда РФ (см., в частности, определение Верховного Суда РФ от 15 марта 2006 г. № 1-Г06-2, признавшее правомерным применение к спорным отношениям постановления Совета министров СССР от 4 мая 1971 г. № 255 «О некоторых мероприятиях по укреплению учебно-материальной базы общеобразовательных школ в сельской мест-

³ См.: Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 103.

При применении правового акта советского периода для регулирования современных отношений необходимо предварительно выяснить, является ли этот акт действующим или недействующим на территории РФ, не утратил ли он юридическую силу, а также установить источник его официального опубликования. Однако ставить вопрос о действии или недействии того или иного акта советского периода на территории РФ, его юридической силе, не затрагивая связанные с ним по предмету регулирования иные правовые акты, нецелесообразно. Требуется провести ревизию всего правового массива, отдав предпочтение отраслевому или предметному критерию. Следовательно, из всего массива изданных (принятых) в СССР и РСФСР законодательных и иных правовых актов необходимо выбрать те, которые регламентируют определенные отношения современного периода (инвентаризация и учет актов). При этом законодательные акты СССР и РСФСР должны быть подобраны с учетом и в связи с другими актами, регулирующими подобные отношения, а также актами, которые их изменяли или вводили в действие. Провести такой анализ можно только при наличии квалифицированного учета правовых актов по определенной тематике.

Учет и инвентаризация (ревизия) правовых актов позволяют определить объем правового материала, подлежащего анализу, пересмотру и при необходимости дальнейшему совершенствованию и обновлению.

Особое внимание следует обратить на то, что те или иные правовые акты советского периода могут быть признаны недействующими или утратившими силу полностью или в части. Под углом зрения определения действия или недействия правового акта советского периода необходи-

мо проанализировать каждый акт советского периода применительно к отношениям, возникающим в настоящее время. При этом должна быть установлена утрата им юридического значения полностью или в части. В случае установления статуса акта в качестве действующего или не утратившего силу должно быть определено, являются ли действующими отдельные положения этого акта, не утратили ли они юридическую силу.

Установление статуса правового акта советского периода, его действия или недействия на территории РФ, юридической силы предполагает оценку текстов соответствующих правовых документов, соотнесение их с фактическим состоянием, анализ объекта и предмета правового воздействия с точки зрения современного российского законодательства, выявление противоречий в регулировании определенных отношений правовыми актами советского и современного периода, а также определение оснований (фактических или юридических) признания недействующим того или иного акта, утраты им юридической силы.

Анализируя текст соответствующих правовых документов, особое внимание следует уделить оценке актуальности содержащихся в них положений, соотнесению их с современным состоянием законодательства и теми общественными отношениями, на регулирование которых они направлены. При этом необходимо установить, отражают ли положения действующих правовых актов советского периода реальные особенности, сложившиеся в современных общественных отношениях.

Ревизия и инкорпорация действующих правовых актов СССР и РСФСР в законодательство Российской Федерации. В целях ревизии действующего законодательства⁶ и,

ности» на основании ст. 1 и 4 Закона РСФСР о действии актов органов СССР на территории РСФСР).

⁶ Для целей настоящего исследования под законодательством понимается совокупность нормативных правовых актов феде-

как следствие, совершенствования правовой системы России было принято распоряжение Президента РФ от 18 марта 2011 г. № 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 недействующими на территории Российской Федерации».

В соответствии с названным распоряжением в целях совершенствования правовой системы России Министру юстиции РФ поручено: 1) осуществлять координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство РФ и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории РФ; 2) утверждать ежегодно подготовленный на основе предложений федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ план мероприятий по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории РФ; 3) ежегодно представлять Президенту РФ доклад о результатах указанной работы.

К обязанностям федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ отнесены следующие: 1) принимать в пределах своих полномочий меры по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство РФ и (или) по признанию указанных актов недействующими на

территории РФ; 2) ежегодно представлять в Минюст России по его запросу предложения: к плану мероприятий по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории РФ; к докладу Президенту РФ о результатах указанной работы.

Во исполнение распоряжения Президента РФ от 18 марта 2011 г. № 158-рп Минюстом России начиная с 2011 г. ежегодно утверждается план мероприятий по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство РФ и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории РФ (план мероприятий по инкорпорации).

Приказом Минюста России от 22 марта 2017 г. № 41 к плану мероприятий федеральных органов исполнительной власти по инкорпорации на 2017 г. отнесены разработка и сопровождение проектов правовых актов Российской Федерации, направленных на инкорпорацию правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство РФ (в том числе в соответствии с Перечнем правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений, подлежащих инкорпорации в законодательство Российской Федерации в 2017 г.).

К плану мероприятий федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ по инкорпорации на 2017 г. отнесены: 1) продолжение отбора и проведения правовой экспертизы правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений на предмет необходимости их инкорпорации в законодательство РФ; 2) формирование перечня правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в целях инкорпорации в законодательство РФ в 2018 г.; 3) подготовка и направление в Минюст России предложений к до-

ральных органов государственной власти, включая не только законы в собственном смысле слова, но и подзаконные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти.

кладу Президенту РФ о результатах работы по инкорпорации с приложением результатов работы по инкорпорации за 2017 г.

К плану мероприятий органов государственной власти субъектов РФ по инкорпорации на 2017 г. отнесено принятие мер по приведению нормативных правовых актов субъектов РФ в соответствие с законодательством Российской Федерации в связи с инкорпорацией правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство РФ.

Минюст России осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство РФ и готовит доклад Президенту РФ о результатах этой работы за 2017 г.

Приказом Минюста России от 22 марта 2017 г. № 41 утвержден также Перечень правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений, подлежащих инкорпорации в законодательство Российской Федерации в 2017 г. (всего 27 актов).

Следует отметить имеющиеся содержательные несовпадения понятия «инкорпорация», используемого в распоряжении Президента РФ от 18 марта 2011 г. № 158-рп и приказах Минюста России, которыми ежегодно с 2011 г. утверждается план мероприятий по инкорпорации, и устоявшегося понимания инкорпорации в теории права.

В юридической доктрине инкорпорация традиционно рассматривается как одна из форм систематизации законодательства. В ходе инкорпорации правовые акты без изменения их содержания объединяются полностью или частично в разного рода своды законов, собрания законодательства или сборники законов и иных правовых актов в определенном систематическом порядке (хронологическом, предметном, ал-

фавитном), где каждый из актов сохраняет самостоятельное юридическое значение⁷. Инкорпорация широко применялась в отечественной юриспруденции⁸ и достаточно пол-

⁷ Схожие положения об инкорпорации содержат инициативный проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», подготовленный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в 2012—2013 гг. (законопроект ИЗиСП) (ч. 5 ст. 101), а также подготовленный Минюстом России в 2014 г. проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (законопроект Минюста России) (ч. 3 ст. 61). Оба законопроекта предусматривают создание Федеральной информационной системы нормативных правовых актов в Российской Федерации (ст. 106 законопроекта ИЗиСП, ст. 62 законопроекта Минюста России). Законопроектом ИЗиСП предусмотрено издание Свода законов Российской Федерации (ст. 105).

⁸ Примеры издания разного рода официальных сборников и собраний законодательства в отечественной истории довольно многочисленны. В 1830 и 1832 гг. были изданы соответственно Полное собрание законов Российской Империи и Свод законов Российской Империи. В советский период также осуществлялись обширные работы по упорядочению действующего законодательства. В 1960—1970-х гг. были подготовлены и изданы Систематическое собрание законодательства СССР в 50 томах и соответствующие собрания в союзных республиках. На их базе были подготовлены и изданы в 1980-е гг. Свод законов СССР в 11 томах и Свод законов РСФСР в восьми томах. В 1995 г. была начата работа по составлению Свода законов Российской Федерации (указ Президента РФ от 6 февраля 1995 г. № 94 «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации»). Научное обеспечение подготовки и издания Свода было возложено на Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ и Институт государства и права Российской академии наук. 14 февраля 1998 г. Президентом РФ был подписан указ № 170 «О мерах по повышению эффективности работы, связанной с формированием

но отображена в юридической литературе⁹.

Инкорпорация не сводится к простому воспроизведению ранее принятых актов (в частности, возможно изменение формы изложения отдельных правовых актов). При составлении сводов (сборников, собраний) по решению органа, призванного осуществлять инкорпорацию, вносятся частичные изменения и в содержание актов, меняется редакция структурных единиц нормативного материала, замещают-

ся наименования органов, со временем переименованных, о которых говорится в текстах. Вместе с тем содержание правового регулирования по существу не меняется. Именно это свойство инкорпорации — сохранение неизменным содержания правового регулирования — отличает ее от других форм систематизации: консолидации и кодификации. При инкорпорации (в отличие от консолидации) ранее принятые правовые акты продолжают свое действие, изменению подвергается лишь внешнее их представление. В зависимости от состояния и характера упорядочиваемых правовых актов инкорпорация либо полностью обеспечивает приведение в порядок той или иной части законодательства, либо является необходимым этапом для последующей кодификации соответствующей части законодательства.

Инкорпорация правовых актов советского периода в российское законодательство, предусмотренная вышеназванными правовыми актами Президента РФ и Минюста России, не согласуется с понятием инкорпорации в теории права, а напоминает скорее консолидацию¹⁰. Так, А. С. Пиголкин пишет, что в процессе консолидации несколько нормативных актов по одному и тому же вопросу объединяются в один укрупненный акт, который утверждается правотворческим органом в качестве нового, самостоятельного источника права, а прежние разрозненные акты признаются утратившими силу¹¹. Кроме того, отмечается, что консоли-

Свода законов Российской Федерации». Была проделана важная работа по инвентаризации законодательства, однако Свод законов Российской Федерации так и не был издан. Подробнее об этом см.: *Бондарев А. К.* Снова о Своде законов Российской Федерации // *Законодательство*. 2001. № 12.

⁹ См., например: Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / отв. ред. С. Н. Братусь, И. С. Самоуценко. М., 1962; Свод законов Советского государства. Теоретические проблемы / отв. ред. И. С. Самоуценко. М., 1981; *Баранов В. М., Рахманина Т. Н., Сырых В. М.* Систематизация нормативно-правовых актов. Н. Новгород, 1993; Закон: создание и толкование / под ред. А. С. Пиголкина. М., 1998; Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. СПб., 2003; Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). К 175-летию Свода законов Российской империи: матер. Междунар. круглого стола. Институт государства и права РАН (Москва, 18—19 января 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. Н. Новгород, 2008; Систематизация законодательства как способ его развития / отв. ред. В. А. Сивицкий. М., 2010; Отчет о научно-исследовательской работе по теме «Систематизация и модернизация законодательной базы Российской Федерации в 1994—2014 гг. Уроки и приоритетные направления дальнейшего развития» / Н. А. Власенко, М. В. Залогов, Е. Е. Рафалюк, К. П. Ермакова, Н. В. Власова, О. В. Муратова, Д. Р. Пайгина. М., 2014. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4983/20067>.

¹⁰ Некоторые авторы рассматривают консолидацию как разновидность (прием, форму и т. п.) инкорпорации (см.: *Керимов Д. А.* Кодификация и законодательная техника. М., 1962. С. 30), однако это не общепризнанная в теории права точка зрения, и нередко инкорпорация и консолидация рассматриваются как две разные формы систематизации законодательства.

¹¹ См.: Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. С. 41.

дация может быть проведена и другим способом, при котором один из актов, подлежащих консолидации, сохраняет свое действие, а нормы прочих (ранее действовавших) актов включаются в него в качестве составных частей¹².

Последний из указанных способов, как представляется, используется при разработке законопроектов о внесении изменений в законодательство РФ в части инкорпорации отдельных положений правовых актов СССР и РСФСР.

Например, в сентябре 2016 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ Правительством РФ был внесен, а в декабре 2016 г. принят в первом чтении проект федерального закона № 1166412-6 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (в части инкорпорации в Трудовой кодекс Российской Федерации отдельных положений правовых актов СССР и РСФСР)¹³ (далее — законопроект), подготовленный в целях реализации приказов Минюста России от 6 марта 2013 г. № 28 «Об утверждении Плана мероприятий по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории РФ на 2013 год и Перечня правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений, подлежащих инкорпорации в законодательство Рос-

сийской Федерации в 2013 году» и от 20 марта 2014 г. № 33 «Об утверждении Плана мероприятий по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации на 2014 год и Перечня правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений, подлежащих инкорпорации в законодательство Российской Федерации в 2014 году».

Законопроектом предлагается:

1) инкорпорировать в ст. 93 ТК РФ норму ч. 1 п. 8 постановления Госкомтруда СССР, Секретариата ВЦСПС от 29 апреля 1980 г. № 111/8-51 «Об утверждении Положения о порядке и условиях применения труда женщин, имеющих детей и работающих неполное рабочее время». Иные положения указанного постановления Госкомтруда СССР, Секретариата ВЦСПС урегулированы ТК РФ (ст. 93, 100, 121, 105, 108, 119, 190, 258, 259). С учетом этого законопроектом предусматривается принятие приказа Минтруда России «О признании недействующим на территории Российской Федерации постановления Госкомтруда СССР, Секретариата ВЦСПС от 29 апреля 1980 г. № 111/8-51 “Об утверждении Положения о порядке и условиях применения труда женщин, имеющих детей и работающих неполное рабочее время”»;

2) инкорпорировать п. 4 постановления Госкомтруда СССР, Президиума ВЦСПС от 8 августа 1966 г. № 465/П-21 «Об утверждении разъяснения № 13/п-21 “О компенсации за работу в праздничные дни”» в ст. 152 ТК РФ;

3) инкорпорировать положения ч. 2 п. 2 разъяснения № 13/п-21 «О компенсации за работу в праздничные дни» в ст. 153 ТК РФ. В остальной части указанное постановление Госкомтруда СССР, Президиума ВЦСПС приказом Минтруда России предлагается признать недействующим на территории РФ.

¹² См.: Бахвалов С. В. Консолидация правовых актов: отдельные аспекты технологического типа // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). К 175-летию Свода законов Российской империи: матер. Междунар. круглого стола. Институт государства и права РАН (Москва, 18—19 января 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. Н. Новгород, 2008. С. 340.

¹³ См. паспорт законопроекта: URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=1166412-6&02>.

Таким образом, в приведенном примере Трудовой кодекс РФ дополняется новыми положениями и сохраняет свое действие, в него включаются нормы отдельных правовых актов советского периода, тогда как сами эти акты признаются недействующими, что соответствует такой форме систематизации законодательства, как консолидация.

Типичные недостатки проектов нормативных правовых актов, подготавливаемых в целях инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР в законодательство Российской Федерации. Перечни правовых актов СССР и РСФСР, подлежащих инкорпорации в российское законодательство, подготавливаемые на современном этапе, обладают рядом недостатков. Перечисленные в них правовые акты советского периода лишены какой-либо системы, в то время как формирование данных перечней целесообразно вести с учетом хронологического либо отраслевого подхода.

Анализ проектов нормативных правовых актов, подготавливаемых в целях инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР в законодательство РФ, позволил выявить их типичные недостатки.

1. Разработчики законопроектов о признании недействующими на территории РФ отдельных правовых актов советского периода относят эти акты к категории недействующих лишь на том основании, что те или иные вопросы, являющиеся объектом их правового воздействия, урегулированы новым российским законодательством. Однако в данном случае необходим более тщательный анализ причин утраты каждым из перечисленных в законопроекте правовых актов советского периода юридического значения.

2. Не всегда ясен критерий разграничения правовых актов советского периода на утратившие силу или недействующие в ситуации, когда основанием для прекращения действия актов послужило издание нового ак-

та, устанавливающего иное правовое регулирование. В связи с этим важной является проблема определения фактического действия (бездействия) правового акта. Под этим углом зрения должен быть особенно тщательно проанализирован каждый правовой акт советского периода, предлагаемый к признанию официально недействующим, установлена утрата им юридического значения полностью. Именно на такой подход ориентирует процитированный ранее п. 2 разд. II Конституции РФ. Простой ссылки на то, что круг вопросов, входящих в сферу регулирования актов, подлежащих признанию недействующими, регулируется в настоящее время новым законодательством, представляется недостаточно.

3. Предлагаемые законопроектом к признанию недействующими правовые акты советского периода уже являются недействующими и не нуждаются в дополнительном признании их таковыми. Так, в одном из законопроектов предусматривалось признание недействующими значительного числа правовых актов СССР, вносивших изменения в отдельные положения действовавших в разное время конституций (основных законов) СССР. Однако данные правовые акты не предусматривали какого-либо иного содержания, кроме внесения конкретных коррективов в тексты действовавших конституций, поэтому их действие фактически было исчерпано «разовым» применением в отношении определенной нормы конкретной конституции, а юридически прекратилось фактом ее инкорпорации в текст конституции. Дополнительным актом, прекращающим действие законов о внесении изменений и дополнений в конституции, помимо этого, служат конституции, принятые в последующем.

Другой пример. Законопроект посвящен признанию недействующими на территории РФ некоторых указов Президиума Верховного Совета СССР по вопросам регулирования отдельных аспектов трудовых

отношений, а в пояснительной записке к нему сказано, что те аспекты трудовых отношений, которые затрагиваются в перечисленных указах, уже урегулированы Трудовым кодексом РФ, хотя исходя из смысла п. 2 постановления ВС РСФСР о ратификации Соглашения о создании СНГ эти указы после вступления в силу соответствующих норм Трудового кодекса РФ не подлежат применению на территории РФ.

4. Нередко в законопроектах о признании правовых актов советского периода недействующими содержатся указания на правовые акты СССР, действие которых было прекращено их исполнением либо был исчерпан предмет правового регулирования. Например, правовые акты, которыми были определены правила введения в действие законов СССР, утратили силу после их исполнения. Согласно постановлению ВС РСФСР о ратификации Соглашения о создании СНГ, как уже было сказано, было прекращено существование органов, а также правовых актов, обеспечивавших функционирование СССР. Соответственно, акты, которыми был урегулирован, например, порядок формирования Верховного Совета СССР, были этим постановлением отменены, поэтому нового решения об отмене подобных актов не требуется.

5. Заголовки законопроектов о признании правовых актов советского периода недействующими не всегда отражают предмет правового регулирования, не определяют сферу его действия и, таким образом, не служат основным средством правильного выбора необходимого нормативного материала. Например, законопроект посвящен регулированию отношений в области недропользования, однако его название сформулировано в общем виде: «О признании недействующими на территории Российской Федерации закона СССР, указов Президиума Верховного Совета СССР, указа Президиума Верховного Совета РСФСР, постановления Всероссийского цен-

трального исполнительного комитета СССР и отдельных положений законодательных актов СССР».

6. Не всегда ясны критерии отбора авторами законопроектов правовых актов советского периода или их отдельных положений для признания их недействующими на территории РФ.

7. Вряде случаев законопроектами предусматривается лишь признание недействующими на территории РФ тех или иных правовых актов советского периода. При этом не учитывается, что такие мероприятия, как правило, осуществляются не сами по себе, а в целях инкорпорации действующих правовых актов СССР или их отдельных положений в законодательство РФ, что предполагает выработку предложений по дополнению законодательства Российской Федерации посредством инкорпорации отдельных действующих положений правовых актов СССР.

8. В пояснительных записках к анализируемым законопроектам отсутствуют социальные обоснования предлагаемых решений по инкорпорации отдельных положений правовых актов СССР и РСФСР в законодательство РФ и (или) признанию указанных актов недействующими на территории РФ. В них не указываются прогнозы социальных последствий реализации этих решений. При этом инкорпорация правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство РФ и (или) признание указанных актов недействующими на территории РФ предполагает оценку текстов соответствующих правовых документов, соотнесение их с фактическим состоянием, анализ объекта и предмета правового воздействия с точки зрения современного российского законодательства, указание оснований (фактических или юридических) признания недействующим того или иного акта.

9. При решении вопроса об инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР в российское законодатель-

ство необходима оценка этих актов на предмет продолжения их действия полностью или в части, а также наличия (отсутствия) противоречия новым нормативным решениям той же либо вышестоящей юридической силы, дублирования одних и тех же положений актами СССР, РСФСР и новым российским законодательством. В большинстве же пояснительных записок к законопроектам такой анализ отсутствует.

Выводы. Понятие «инкорпорация», используемое в распоряжении Президента РФ от 18 марта 2011 г. № 158-рп и приказах Минюста России, которыми ежегодно с 2011 г. утверждается план мероприятий по инкорпорации, и устоявшееся понимание инкорпорации в теории права содержательно не совпадают. В рамках проводимой в этой области работы, предусмотренной названными правовыми актами Президента РФ и Минюста России, современные законодательные акты Российской Федерации сохраняют свое действие, нормы отдельных правовых актов советского периода включаются в них, тогда как сами эти акты признаются недействующими, что соответствует такой форме систематизации законодательства, как консолидация.

Вместе с тем включение положений актов советского периода в за-

конодательство РФ и одновременное признание их недействующими на территории РФ (что было бы правильнее легально именовать консолидацией) в современный период насущно необходимо. Однако этой работе присущи определенные недостатки, попытка обобщения которых была предпринята в настоящей статье. Преодоление указанных недостатков путем точного следования правилам юридической техники позволит вывести указанную деятельность на качественно новый уровень, когда она станет действенным средством совершенствования российского законодательства, поскольку в рамках этой деятельности правовая система России существенно упрощается в связи с сокращением раздробленности, укрупнением правовых актов.

Перспективной может стать инкорпорация правовых актов советского периода в том значении, которое придается ей в доктрине. К примеру, объединение действующих на территории РФ правовых актов СССР и РСФСР в особый свод (сборник, собрание) позволит повысить эффективность правоприменительной практики, а в дальнейшем оперативно решать вопросы о признании недействующими (консолидации) этих актов.

Библиографический список

Баранов В. М., Рахманина Т. Н., Сырых В. М. Систематизация нормативно-правовых актов. Н. Новгород, 1993.

Бахвалов С. В. Консолидация правовых актов: отдельные аспекты технологического типа // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). К 175-летию Свода законов Российской империи: матер. Междунар. круглого стола. Институт государства и права РАН (Москва, 18—19 января 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. Н. Новгород, 2008.

Бондарев А. К. Снова о Своде законов Российской Федерации // Законодательство. 2001. № 12.

Закон: создание и толкование / под ред. А. С. Пиголкина. М., 1998.

Залоило М. В. Понятие и формы конкретизации юридических норм: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

Залоило М. В. Пределы и техника конкретизации юридических норм в правотворчестве // Журнал российского права. 2014. № 11.

Отчет о научно-исследовательской работе по теме «Систематизация и модернизация законодательной базы Российской Федерации в 1994—2014 гг. Уроки и приоритетные направления дальнейшего развития» / Н. А. Власенко, М. В. Залоило, Е. Е. Рафалюк, К. П. Ер-

макова, Н. В. Власова, О. В. Муратова, Д. Р. Пайгина. М., 2014. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4983/20067>.

Свод законов Советского государства. Теоретические проблемы / отв. ред. И. С. Самощенко. М., 1981.

Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). К 175-летию Свода законов Российской империи: матер. Междунар. круглого стола. Институт государства и права РАН (Москва, 18—19 января 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. Н. Новгород, 2008.

Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. СПб., 2003.

Систематизация законодательства как способ его развития / отв. ред. В. А. Сивицкий. М., 2010.

Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / отв. ред. С. Н. Братусь, И. С. Самощенко. М., 1962.

Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М., 2005.

Чернобель Г. Т. Конституция и ее конкретизация // Журнал российского права. 2013. № 3.