

А.А. Венедиктов, доктор экономических наук, профессор

### «Регуляторная гильотина» для современного правотворчества<sup>1</sup>

*В статье рассматривается механизм так называемой «регуляторной гильотины», инициированный Президентом РФ в целях прекращения действия на территории Российской Федерации устаревших, излишне детальных правовых норм (в первую очередь – изданных в советский период отечественной истории), соблюдение которых обеспечивается в рамках государственного контроля (надзора). По результатам проведенного анализа обосновывается вывод о том, что ограничение сферы реализации данного механизма лишь рамками признания недействующими на территории Российской Федерации актов бывшего СССР и их отдельных положений – паллиативная мера, не способная решить задачу сколько-нибудь существенного совершенствования законодательства. Обоснованы следующие направления повышения качества издаваемых нормативных актов: исключение применения длинных названий правовых документов, а до устранения подобных технико-юридических недочетов – установление правила, согласно которому при ссылках в нормативных документах, правоприменительных актах, иных официальных документах, а также в научных статьях и монографиях не должно воспроизводиться наименование нормативных и иных правовых актов длиной более 150-180 символов; кратное сокращение объема преамбул подзаконных нормативных актов за счет устранения из них не имеющей практической ценности избыточной информации; упрощение новых многословных языковых конструкций, описывающих давно известные явления (для чего зачастую достаточно просто вернуться к терминам, десятки лет успешно использовавшимся в отечественной практике); повышение строгости применяемого понятийного аппарата за счет исключения из официальных документов государственных органов разговорных слов, «публицистической» лексики, терминов с неустоявшимися значениями без приведения их дефиниций.*

В послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г.<sup>2</sup> было сформулировано поручение Правительству РФ: 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. 27 февраля 2019 г. В.В. Путин утвердил Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 года<sup>3</sup>. Тем самым Президентом РФ был инициирован запуск механизма так называемой «регуляторной гильотины», которая представляет собой «инструмент масштабного пересмотра и отмены нормативных правовых актов, негативно влияющих на общий бизнес-климат и регуляторную среду»<sup>4</sup>. Министерство экономического развития Российской Федерации отмечает, что «задача «гильотины» – создать в сферах регулирования новую систему понятных и четких требований к хозяйствующим субъектам, снять избыточную административную нагрузку на субъекты предпринимательской деятель-

1 Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

2 [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_318543/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318543/)

3 <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898>

4 [https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe\\_upravlenie/mehanizm\\_regulyatornoy\\_gilotiny/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/mehanizm_regulyatornoy_gilotiny/)

ности, снизить риски причинения вреда (ущерба) охраняемым ценностям»<sup>1</sup>. При этом достаточно очевидно, что задачи, которые предполагается решить в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины», не исчерпываются только проблемами предпринимательства, а затрагивают правовое регулирование всей экономической и в целом социальной сферы.

Возможно, отмена ряда устаревших правовых норм действительно окажет некоторое позитивное влияние на «бизнес-климат и регуляторную среду», но это, во всяком случае, не очевидно. Ведь фактически утратившие силу нормы советского периода отечественной истории и так не применялись несмотря на то, что их действие не было прекращено специальным актом. Постановлением Правительства РФ от 03.02.2020 № 80<sup>2</sup>, принятым в рамках реализации поручения Президента, был признан недействующим на территории Российской Федерации 3621 акт СССР и их отдельные положения. Количество впечатляет, но рассмотрим лишь некоторые из них:

- постановление Совета Народных Комиссаров Союза ССР от 31 июля 1924 г. «О передаче Единой Хлебной Инспекции в ведение НКВнуторга Союза С.С.Р.»;
- постановление Совета Народных Комиссаров Союза ССР от 22 июня 1926 г. «О порядке надзора за соблюдением Автономной Индустриальной Колонией «Кузбасс» действующих узаконений и правил по охране труда»;
- постановление Совета Народных Комиссаров Союза ССР от 29 июня 1926 г. «Об образовании подготовительной Комиссии при Совете Народных Комиссаров Союза С.С.Р.»;
- постановление Совета Народных Комиссаров СССР от 04.05.1935 № 828, содержащее единственную норму: отдел новых лубяных культур Главного Хлопкового Управления выделяется в отдельное Главное Управление новых лубяных культур Народного Комиссариата Земледелия Союза ССР.

Представляется, что после более поздней реорганизации Единой Хлебной Инспекции акты 1920-х годов, определяющие на тот момент ее ведомственную принадлежность, никому не мешали. Как и правила надзора за давно не существующей Автономной индустриальной колонией «Кузбасс» или нормы, регламентировавшие порядок работы созданной в 1926 году комиссии по предварительной проработке вопросов, вносимых на разрешение Совета Народных Комиссаров Союза ССР и Совета Труда и Оборона. Затраты высокооплачиваемого труда государственных служащих и материальных средств, понесенные для юридического оформления утраты силы подобными актами, имели нулевой эффект, вследствие чего экономическая эффективность подобных мероприятий, мягко говоря, не очевидна. Впрочем, постановление Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР и Совета Народных Комиссаров Союза ССР от 11 июня 1926 г. «О режиме экономии» было также признано недействующим на территории России упомянутым постановлением Правительства Российской Федерации.

Многие средства массовой информации растиражировали фрагмент из выступления Д.А. Медведева на Гайдаровском форуме 15 января 2019 г.<sup>3</sup>, в котором он в качестве правового курьеза привел следующий пример: «В сфере санитарно-эпидемиологического регулирования есть требование, оно сохраняется, к организациям общественного питания по проверке высоты смеси яиц при приготовлении омлета. Причем дословно это звучит таким образом: «При приготовлении омлета смесь яйца с другими компонентами выливают на смазанный жиром противень или порционную сковороду слоем 2,5-3 см, ставят в жарочный шкаф с температурой 180-200 градусов на 8-10 минут». Иначе жарить нельзя. Просто пометьте себе, если кто-нибудь планирует заняться этим видом деятельности. Таких абсурдных требований в общем предостаточно».

1 Там же.

2 [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_345147/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_345147/)

3 <http://government.ru/news/35366/>

По поводу якобы абсурдности данного положения отметим следующее:

а) приведенная цитата взята вовсе не из советских актов 1920-х годов, а из Санитарно-эпидемиологических требований к организациям общественного питания, изготовлению и оборотоспособности в них пищевых продуктов и продовольственного сырья, утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 08.11.2001 № 312<sup>1</sup>;

б) обязанность утверждения и исполнения санитарно-эпидемиологических требований при организации питания населения в столовых, ресторанах, кафе, барах и других местах, при приготовлении пищи и напитков, их хранении и реализации населению установлена статьей 17 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>2</sup> в целях предотвращения возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений);

в) автор не считает себя специалистом в кулинарии, однако представляется очевидным, что толщина слоя используемой при приготовлении омлета смеси, продолжительность нахождения в жарочном шкафу и его температура имеют непосредственное отношение к степени термической обработки пищи и снижению риска инфекционных заболеваний. Как и предельный 30-минутный срок хранения яичной массы перед приготовлением, упомянутый в Санитарных правилах, но не включенный в цитату премьер-министра. Не хотелось бы, чтобы подобные нормы пошли под «регуляторную гильотину».

Вместе с тем, по мнению автора, у действующих нормативных правовых актов действительно имеется ряд недочетов, приобретающих системный характер и требующих вмешательства, сравнимого по своей радикальности с той самой «гильотиной». Ряд тенденций технико-юридической стороны нормотворчества требуют незамедлительного «перелома» до их возможного закрепления в правотворческой деятельности государственных органов.

Здесь не предполагается обсуждать действительное или мнимое снижение качества проработки изданных в последние годы нормативных правовых актов. Хотелось бы рассмотреть лишь две разнонаправленные тенденции в современной нормотворческой деятельности: с одной стороны, необоснованное усложнение терминологического аппарата, загромождение ряда реквизитов (в первую очередь – наименований) нормативных правовых актов избыточными словесными конструкциями, неудобочитаемость преамбул и иных вводных разделов документов, с другой – понижение четкости применяемого понятийного аппарата (использование сниженной «журналистской» лексики, терминов с неустоявшимися значениями и т. п.).

### **Об усложнении терминологического аппарата**

Одной из тенденций современного правотворчества является необоснованное усложнение применяемого в ряде нормативных документов терминологического аппарата. Приведем несколько примеров.

До недавнего времени совет, проводивший защиту диссертаций и присуждавший ученые степени, назывался диссертационным советом<sup>3</sup>. Однако в июле 2010 года в Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» появился новый термин: «Совет по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук». Вместо простого и понятного названия из двух слов появилось дру-

1 [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_4622/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4622/)

2 [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_22481/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22481/)

3 Решение Президиума ВАК РФ от 04.11.1994 № 48/25 «Об утверждении Положения о диссертационном совете, инструкции и перечней документов по вопросам присуждения научным и научно-педагогическим работникам ученых степеней и присвоения научным работникам ученых званий»; приказ Минобразования России от 07.06.2000 № 1707 «Об утверждении Положения о диссертационном совете, инструкции и форм документов».

гое, не несущее какого-то нового содержания, однако неудобопроизносимое и состоящее из 18 слов, 5 из которых повторяются дважды [1].

Неоправданное многословие является отличительной чертой ряда отечественных нормативных правовых актов в сфере аттестации научных кадров в течение последних лет. Например, в действующем Положении о присуждении ученых степеней 78 раз без каких-либо сокращений употребляется наименование «Министерство науки и высшего образования Российской Федерации». При этом для Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России, которая упоминается в данном документе лишь около 20 раз, вводится сокращение «Комиссия» (притом, довольно непонятное, в отличие от привычного «ВАК») [1].

Труднопроизносимыми стали большинство названий высших военных учебных заведений. Так, известная далеко за пределами бывшего СССР Военно-воздушная академия имени Ю.А. Гагарина стала *Федеральным государственным казенным военным образовательным учреждением высшего образования «Военный учебно-научный центр Военно-воздушных сил «Военно-воздушная академия имени профессора Н.Е. Жуковского и Ю.А. Гагарина» (г. Воронеж) Министерства обороны Российской Федерации*. 274 символа вместо 45 в одном только названии вуза! Так же кратно удлинились названия всех известнейших отечественных военных вузов. Как же не увеличиваться средней длине названий нормативных актов, если они зачастую вынуждены воспроизводить «правильные» (т. е. полные) названия учреждений?

Данная тенденция не миновала даже общеобразовательные учреждения. Вместо применявшегося многие десятки лет термина «школа», «средняя школа» в последние годы появилась труднопроизносимая и неблагозвучная аббревиатура «ГБОУ СОШ» – государственное бюджетное общеобразовательное учреждение средняя общеобразовательная школа (с различными вариациями, столь же или даже более многословными). Как не вспомнить поговорку «краткость – сестра таланта» применительно к авторам подобных новелл?

Некоторые новшества не столь многословны, однако содержат словосочетания или отдельные слова, не несущие дополнительной смысловой нагрузки, т. е. и без них соответствующий термин не утратит и не изменит свое семантическое наполнение: «высшее *профессиональное образование*», «нормативный *правовой акт*» (курсивом выделены слова, которые, по мнению автора, могут быть исключены без потери содержания), «муниципальный *район Белорецкий район*»<sup>1</sup>, «*городской округ город Лесной*»<sup>2</sup>. Представляется, что в нормативных документах, в отличие от художественных произведений, должен быть реализован принцип, подобный так называемой «*бритве Оккама*» в философии: если какое-то слово в термине может быть опущено без изменения смысла последнего, оно не должно употребляться.

### **О снижении четкости применяемого понятийного аппарата**

В последние годы при освещении в средствах массовой информации некоторых новшеств в социальной, экономической, правовой сферах журналисты нередко прибегают к созданию броских, запоминающихся языковых конструкций: «материнский капитал», «мобильное (а в последнее время – еще и «зарплатное») рабство», «дачная амнистия», «обманутые вкладчики/дольщики», «отмывание денег» и пр. Некоторые из них после введения в оборот остаются в лексиконе лишь газетных статей и информационных телепередач (например, употребляющие совсем уж неуместные слова типа «рабство»). Другие, зачастую столь же неуместные (например, «амнистия»), постепенно проникают в содержание нормативных и официальных правоприменительных актов.

1 <https://beloretsk.bashkortostan.ru/>

2 <http://www.gorodlesnoy.ru/>

Так, эмоционально нейтральный термин «упрощенный порядок оформления прав граждан на объекты недвижимого имущества», введенный в 2006 году, с легкой руки журналистов стал тогда именоваться «дачной амнистией». Отметим, что амнистия – «смягчение наказания и освобождение от наказания лиц, осужденных судом, освобождение от уголовного преследования, снятие судимости с лиц, отбывших наказание» [2, с. 39]. В Определении Конституционного Суда РФ от 18.09.2014 № 1828-О<sup>1</sup> дается похожая дефиниция: «По своему политико-правовому смыслу амнистия является актом милосердия, проявлением гуманизма, великодушия государства по отношению к гражданам, преступившим уголовный закон». Очевидно, что этот термин плохо подходит к людям, которые не совершили никаких противоправных поступков, например, построили дачный домик в полном соответствии с правовыми нормами, действовавшими на момент строительства, однако потом законодательство изменилось.

Спустя некоторое время в ряде официальных документов этот термин стал применяться как более краткий, общеизвестный и удобный для восприятия, несмотря на его неудачность с языковой точки зрения. Правда, при этом он брался в кавычки либо упоминался в конструкции «так называемая дачная амнистия»<sup>2</sup>. И, наконец, в приказе Минстроя России от 10.03.2016 № 138/пр «Об утверждении Положения о Департаменте жилищной политики Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации»<sup>3</sup> термин «дачная амнистия» употребляется уже без кавычек и без оговорки «так называемая», как аналог упоминавшегося выше официального термина.

Еще более удивительным выглядит вхождение в лексикон законодательных актов термина «отмывание денег» (money-laundering). Данная жаргонная конструкция пришла в английский, а затем и в русский язык даже не из журналистского, а из уголовного сленга. Существует легенда, согласно которой термин «отмывание денег» появился в США во времена сухого закона, когда чикагская мафия применяла схему оформления нелегальных доходов от торговли спиртным как выручки сети автоматических прачечных. А в 2001 году появился Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»<sup>4</sup>. Представляется, что подобное смешение языковых стилей выглядит неуместно. Так недалеко до того, чтобы разрешение гражданско-правовых споров на основе аналогии права, стало именоваться в официальных документах «по понятиям».

В ряде случаев применение на практике терминов с неустоявшимися значениями обусловлено тем, что экономический, хозяйственный оборот зачастую опережает развитие соответствующего нормативного регулирования. Так, термины «факторинг» (финансирование под уступку денежного требования), «франчайзинг» (коммерческая концессия), «лизинг» (финансовая аренда) стали применяться в договорной и арбитражной практике задолго до появления соответствующих норм в российском гражданском законодательстве. Сейчас похожую процедуру становления проходят термины «криптовалюта», «онлайн-счет» и ряд других понятий «цифровой экономики» (кстати – еще одно понятие с неустоявшимся и не вполне ясным значением).

Немало терминов вошло в последние годы в оборот в связи с появлением оружия, основанного на новых физических принципах, развития «нелетальных» методов межгосударственного противоборства. Это нормальный процесс развития языка и права. Однако использование

1 [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_168585/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_168585/)

2 См, например, Обзор вопросов, содержащихся в обращениях граждан, представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, поступивших в Минэкономразвития России, и принимаемых мер (утв. Минэкономразвития России); Письмо ФГБУ «ФКП Росреестра» от 22.11.2016 № 10-4391-КЛ; Письмо Минэкономразвития России от 09.09.2016 № Д23и-4285.

3 [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_254471/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_254471/)

4 [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_32834/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32834/)

подобного понятийного аппарата производится субъектами соответствующих отношений в период его становления на свой риск, а в случае возникновения спора может потребоваться не только правовая, техническая, но и лингвистическая экспертиза документов.

Если участники гражданско-правовых отношений, исходящих из принципа юридического равноправия сторон, могут использовать или не использовать подобные терминологические новеллы по своему желанию, то государственные органы при издании нормативных или правоприменительных актов должны, как минимум, дать дефиницию используемого термина с неустоявшимся значением до его использования. Данный принцип соблюдается далеко не всегда, особенно в актах, носящих не нормативный, а распорядительный характер.

### О текстуальной избыточности преамбул подзаконных актов

Традицией оформления подзаконных нормативных актов стало снабжение их преамбулой, в которой, в частности, указываются основания для издания документа, приводятся ссылки на нормативные акты более высокого уровня, предоставляющие право или обязывающие соответствующий орган издать данный документ. Это, безусловно, удобно как для правоприменителей так и для граждан. Вместе с тем в ряде случаев при чтении преамбулы возникает ассоциация с известным фольклорным персонажем, который, согласно поговорке, при слишком ревностном исполнении религиозного обряда причинил себе травму головы в лобной части.

На рисунках 7а-7в представлены типичные преамбулы нормативных актов. На рисунке 7а приведено начало приказа Минэкономразвития России от 14.03.2019 № 125, который сочетает в себе необоснованно длинное наименование и столь же длинную преамбулу, большую часть которой составляет перечисление выпусков Собрания законодательства Российской Федерации и их статей, в которых были опубликованы нормативные документы, послужившие основанием для издания данного приказа, а также изменяющие и дополняющие их акты. В документах на рисунках 7б и 7в преамбула оказалась даже больше, чем содержательная часть соответствующих приказов Минобрнауки России.

МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРИКАЗ  
от 14 марта 2019 г. № 125

ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ТРЕБОВАНИЙ К РЕАЛИЗАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫХ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, БЮДЖЕТАМ КОТОРЫХ ПРЕДОСТАВЛЯЮТСЯ СУБСИДИИ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ ПОДДЕРЖКУ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЦЕЛЯХ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ, ПОКАЗАТЕЛЕЙ И РЕЗУЛЬТАТОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ ДОСТИЖЕНИЕ ЦЕЛЕЙ, ПОКАЗАТЕЛЕЙ И РЕЗУЛЬТАТОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ, ВОХОДЯЩИХ В СОСТАВ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА "МАЛОЕ И СРЕДНЕЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО И ПОДДЕРЖКА ИНДИВИДУАЛЬНОЙ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ", И ТРЕБОВАНИЙ К ОРГАНИЗАЦИЯМ, ОБРАЗУЮЩИМ ИНФРАСТРУКТУРУ ПОДДЕРЖКИ СУБЪЕКТОВ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

В соответствии со статьями 15 и 17 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 31, ст. 4086; № 43, ст. 5804; 2008, № 30, ст. 3615, 3616; 2009, № 31, ст. 3923; № 52, ст. 6441; 2010, № 28, ст. 3553; 2011, № 27, ст. 3880; № 50, ст. 7343; 2013, № 27, ст. 3436, 3477; № 30, ст. 4071; № 52, ст. 6961; 2015, № 27, ст. 3947; 2016, № 1, ст. 89; № 28, ст. 4149; № 32, ст. 5106; № 49, ст. 7524; № 53, ст. 8413, 8463), Правилами представления и распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации, приведенных в приложении № 10 к государственной программе Российской Федерации "Экономическое развитие и инновационная экономика", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2014, № 16, ст. 3145; 2015, № 28, ст. 4229; № 35, ст. 4979; № 37, ст. 5153; № 47, ст. 6583; 2016, № 2, ст. 331; № 24, ст. 3525, 3547; № 27, ст. 4499; № 33, ст. 5202; 2017, № 3, ст. 507; № 15, ст. 2223; № 35, ст. 5352; 2018, № 5, ст. 755; № 7, ст. 1038; № 15, ст. 2147; № 39, ст. 5981; 2019, № 7, ст. 641, 674), пунктом 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 24, ст. 2867; 2009, № 19, ст. 2344; 2010, № 9, ст. 960; № 19, ст. 2324; № 21, ст. 2602; № 41, ст. 5240; № 45, ст. 5860; № 52, ст. 7104; 2011, № 12, ст. 1640; № 17, ст. 2411; № 36, ст. 5149; № 43, ст. 6079; 2012, № 13, ст. 1531; № 27, ст. 3766; № 52, ст. 7819; № 53, ст. 7945; 2013, № 5, ст. 391; № 14, ст. 1700; № 35, ст. 4634; 2014, № 21, ст. 2712; № 49, ст. 5426; 2015, № 46, ст. 6377; 6388; 2016, № 17, ст. 2410; № 31, ст. 5013; 2017, № 1, ст. 175; № 5, ст. 800; № 17, ст. 2569; № 33, ст. 5205; № 34, ст. 5276; № 42, ст. 6188; № 46, ст. 6790; 2018, № 33, ст. 5434; № 37, ст. 5762; № 50, ст. 7764; 2019, № 5, ст. 391; № 9, ст. 838; № 11, ст. 1142), приказываю

а)

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРИКАЗ  
от 19 июля 2019 г. № 515

О БЛАГОДАРНОСТИ МИНИСТЕРСТВА НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 55 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 31, ст. 3215; 2006, № 6, ст. 636; 2007, № 10, ст. 1151; № 16, ст. 1828; № 49, ст. 6070; 2008, № 13, ст. 1186; № 52, ст. 6235; 2009, № 29, ст. 3597; ст. 3624; № 48, ст. 5719; № 51, ст. 6150, ст. 6159; 2010, № 5, ст. 459; № 7, ст. 704; № 49, ст. 6413; № 51, ст. 6810; 2011, № 1, ст. 31; № 27, ст. 3866; № 29, ст. 4295; № 48, ст. 6730; № 49, ст. 7333; № 50, ст. 7337; 2012, № 48, ст. 6744; № 50, ст. 6954; № 52, ст. 7571; № 53, ст. 7620, ст. 7652; 2013, № 14, ст. 1665; № 19, ст. 2336; ст. 2329; № 23, ст. 2874; № 27, ст. 3441; ст. 3462; ст. 3477; № 43, ст. 5454; № 49, ст. 6351; № 48, ст. 6165; № 52, ст. 6961; 2014, № 14, ст. 1545; № 49, ст. 6905; № 52, ст. 7542; 2015, № 1, ст. 62, ст. 63; № 14, ст. 2008; № 24, ст. 3374; № 29, ст. 4388; № 41, ст. 5639; 2016, № 1, ст. 15, ст. 38; № 22, ст. 3091; № 23, ст. 3300; № 27, ст. 4157, ст. 4209; 2017, № 1, ст. 46; № 15, ст. 2139; № 27, ст. 392, ст. 3930; № 31, ст. 4741, ст. 4766, ст. 4824; 2018, № 1, ст. 7; № 32, ст. 5100; ст. 5109; № 45, ст. 6979; № 51, ст. 7859) и пунктом 9.13 Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2018 г. № 682 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2018, № 26, ст. 3851; № 32, ст. 5343; 2019, № 12, ст. 1313; № 18, ст. 2252), приказываю:

1. Утвердить прилагаемое Положение о Благодарности Министерства науки и высшего образования Российской Федерации.  
2. Департаменту методологии бюджетного учета и анализа бухгалтерской отчетности (Ю.Е. Семашко) ежегодно обеспечивать финансирование расходов, связанных с выплатой федеральным государственным гражданским служащим Министерства науки и высшего образования Российской Федерации единовременного поощрения при объявлении Благодарности Министерства науки и высшего образования Российской Федерации.  
3. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на заместителя Министра науки и высшего образования Российской Федерации А.В. Степанова.

Министр  
М.М.КОТЮКОВ

б)

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРИКАЗ  
от 19 апреля 2019 г. № 34и

ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОРЯДКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МИНИСТЕРСТВА НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ЕГО ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ И ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ ЕМУ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ С ОРГАНИЗАЦИЯМИ ДОБРОВОЛЬЧЕСКОЙ (ВОЛОНТЕРСКОЙ) ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ДОБРОВОЛЬЧЕСКИМИ (ВОЛОНТЕРСКИМИ) ОРГАНИЗАЦИЯМИ

В соответствии с подпунктом 4 пункта 2 статьи 17.3 Федерального закона Российской Федерации от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ "О благотворительной деятельности и добровольстве (волонтерстве)" (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 33, ст. 3340; 2002, № 12, ст. 1093; № 30, ст. 3025; 2003, № 27, ст. 2708; 2004, № 35, ст. 3807; 2007, № 1, ст. 39; 2009, № 1, ст. 17; 2010, № 52, ст. 6998; 2014, № 19, ст. 2308; 2018, № 7, ст. 975; № 52, ст. 8098), пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2018 г. № 1425 "Об утверждении общих требований к порядку взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, взаимодействующих из государственных и муниципальных учреждений, иных организаций с организациями добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольческими (волонтерскими) организациями и перечня видов деятельности, в отношении которых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления утверждается порядок взаимодействия государственных и муниципальных учреждений с организациями добровольческой (волонтерской) деятельности, добровольческими (волонтерскими) организациями" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2018, № 49, ст. 7627) приказываю: утвердить прилагаемый Порядок взаимодействия Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, его территориальных органов и подведомственных ему государственных учреждений с организациями добровольческой (волонтерской) деятельности, добровольческими (волонтерскими) организациями.

Министр  
М.М.КОТЮКОВ

в)

Рисунок 7 – Преамбулы некоторых правовых актов федеральных органов исполнительной власти (серым цветом выделена часть преамбулы, не несущая какой-либо смысловой нагрузки)

В настоящее время трудно встретить человека, который использовал бы в своей работе «бумажное» издание Собрания законодательства Российской Федерации. Соответственно, излишне скрупулезное перечисление статей данного сборника если и окажется чем-то полезным одному человеку из тысячи, то остальным 999 причинит только неудобство. Если же государственный орган считает необходимым проявить заботу и об этом единственном потребителе не нужной подавляющему большинству информации, он вполне может привести соответствующий перечень в подстрочной сноске, что, кстати, нередко используется в нормативных документах Минобороны России и делает их существенно более удобочитаемыми.

В настоящее время, когда большинство государственных органов и граждан использует компьютерные справочные правовые системы и онлайн-доступ к Интернет-сайтам органов государственной власти и местного самоуправления, описанный выше подход выглядит архаичным. Представляется очевидным, что при ссылке в преамбуле на нормативный акт вполне достаточно корректно указать его дату, номер, вид документа и, в случае необходимости, принявший орган. Название можно указывать в том случае, когда это носит *не формальный характер, а обусловлено определенными целями, например, удобством читателя*, получающего возможность сразу понять, о каком документе и по какому аспекту правового регулирования идет речь. Если это не оговорено особо, то следует полагать, что акт, послуживший основанием для издания подзаконного акта, используется в редакции, действующей на момент издания последнего.

Особое значение приобретает реализация данного предложения в тех случаях, когда *преамбула* нормативного документа *содержит информацию, важную для его правильного применения* (круг лиц, которым он адресован, особенности правоотношений, подпадающих под соответствующее правовое регулирование, временные рамки его применения и т. п.). Как показывает практика, в тех случаях, когда преамбула все-таки содержит несколько слов, имеющих существенное значение для правильного уяснения содержания документа, эти важные слова могут быть легко потеряны в потоке «воды», составляющей большую часть соответствующего раздела правового акта.

### **Об использовании избыточных словесных конструкций в названиях нормативных актов**

Прежде чем рассмотреть современные тенденции в формулировании названий нормативных правовых актов, хотелось бы процитировать пункт 1 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, разработанных в 2003 году рядом весьма авторитетных государственных органов<sup>1</sup>: «Наименование законопроекта отражает его содержание и основной предмет правового регулирования. Наименование должно быть точным, четким и максимально информационно насыщенным, правильно отражать предмет правового регулирования с тем расчетом, чтобы исполнители могли по наименованию законодательного акта определить его основное содержание, легко запомнить, при необходимости быстро отыскать. *Законодательные акты со сложными и неоправданно длинными наименованиями загромаждают законодательство, затрудняют систематизацию и понимание законодательных актов. Особенно они неудобны при ссылках на них в других нормативных правовых актах, актах применения права, документах, статьях и т. д.*» (курсив мой – А.В.)<sup>2</sup>.

Теперь посмотрим, как это, бесспорно верное, методическое положение соблюдается в правотворческой практике. На рисунке 1 отображены среднее значение и медиана длин<sup>3</sup> названий отече-

1 Главным Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации, Правовым управлением Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правовым управлением Аппарата Правительства Российской Федерации, Правовым управлением Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Министерством юстиции Российской Федерации.

2 <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/rekomend/>

3 В символах, считая знаки препинания и пробелы.

ственных правовых актов (рассмотрены все документы, включенные в справочную правовую систему «Консультант+»). Прежде всего, обратим внимание на то, что медианное значение на всем анализируемом периоде несколько ниже среднего, что в данном случае свидетельствует об относительно более быстром возрастании громоздкости наиболее объемных наименований. Кроме того, отметим, что тенденции изменения обоих числовых показателей совпадают (коэффициент парной корреляции 0,98), т. е. рост или падение соответствующего среднего значения сопровождается сходным ростом или падением медианы, поэтому для дальнейшего анализа можно выбирать любую из этих характеристик.

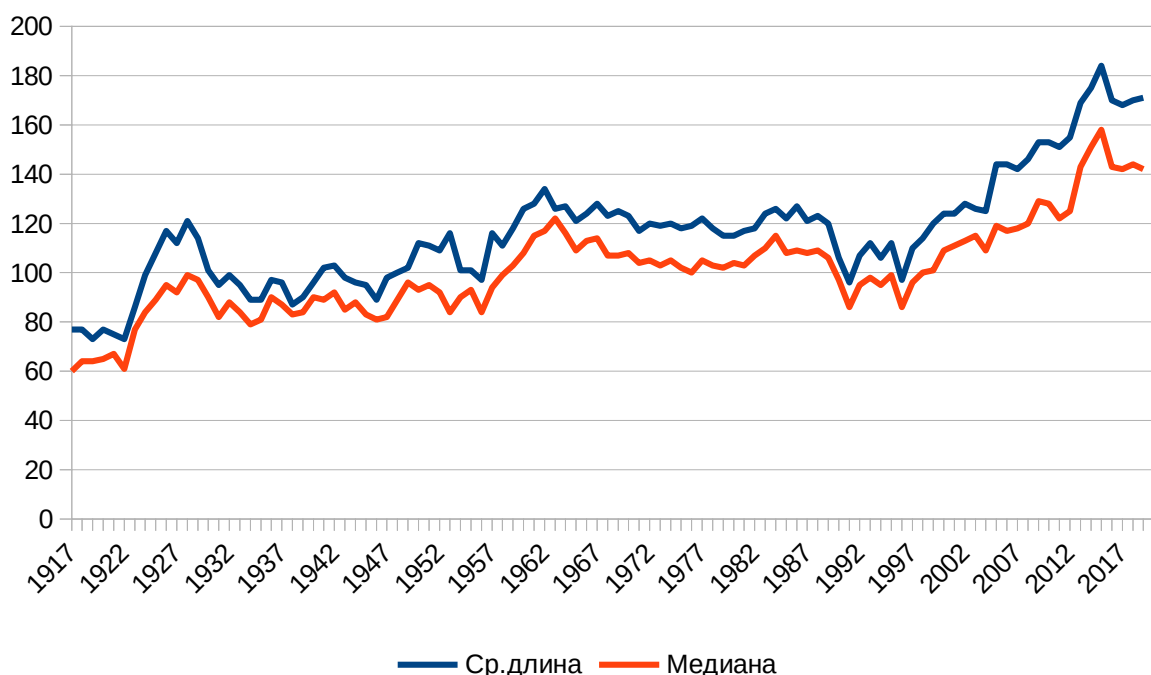


Рисунок 1 – Среднее значение и медиана длин названий отечественных нормативных правовых актов в период 1917-2019 гг.

Видно, что в период с 1925 по 1956 год<sup>1</sup> медиана длины названия нормативного правового акта была довольно стабильной и находилась в пределах 80-100 символов. С 1956 по 1963, в годы «правления» Н.С. Хрущева, наблюдался ее незначительный, но устойчивый рост примерно до 120 символов. При подборе для этого участка аппроксимирующей линейной функции методом наименьших квадратов был получен угловой коэффициент 5,2, при этом средняя ошибка составляет около 1%. Затем вновь наступил относительно стабильный период: до 1989 года значение данного показателя незначительно превышало 100 символов, а с 1990 по 1996 наблюдалось даже некоторое его снижение, примерно до уровня начального периода советской власти. Наконец, с 1996 года по настоящее время наблюдается устойчивый рост медианного значения. Угловой коэффициент соответствующей линейной аппроксимирующей функции равен 2,8 (ошибка 4%), что хотя и меньше, чем в 1956-1963 гг., однако за счет большей длительности периода роста значения показателя достигают величин, в отдельных случаях выходящих за рамки здравого смысла.

Еще более показательными являются графики не *средних* длин/медиан названий правовых актов, а размеры наименований документов-рекордсменов в соответствующей номинации. На рисунке 2 приведены средняя длина названий правовых актов РФ федерального уровня по всей совокупности документов и по 20 документам с самыми объемными наименованиями. Если средняя длина названия правового акта в процессе своего роста в последние годы ни разу не выходила за пределы 200 символов, то рекордсмены давно превзошли отметку 1000 знаков.

1 Принимая во внимание годы начала и конца данного периода так и хочется назвать его «сталинским».





Рисунок 2 – Средняя длина названий правовых актов РФ федерального уровня (по всей совокупности документов и по 20 документам с самыми объемными наименованиями)

Рассмотрим названия нескольких таких документов. Если бы мы привели их в тексте настоящей статьи, то ее объем вырос бы на 25%. Это могло оказаться очень удобным, если бы редакция журнала «Вооружение и экономика» выплачивала гонорары в зависимости от объема публикуемой статьи. Однако это не так, поэтому приведем названия таких документов на рисунке 3.

О жлобах Сергея Васильевича Шелайкина на решение Избирательной комиссии Курской области от 20 августа 2014 года № 97/1091-5 и решение территориальной избирательной комиссии Горшеченского района Курской области от 7 августа 2014 года № 80/705-3, Ивана Павловича Рындина на решение Избирательной комиссии Курской области от 20 августа 2014 года № 97/1102-5 и решение территориальной избирательной комиссии Горшеченского района Курской области от 7 августа 2014 года № 80/720-3, Владимира Павловича Рындина на решение Избирательной комиссии Курской области от 20 августа 2014 года № 97/1101-5 и решение территориальной избирательной комиссии Горшеченского района Курской области от 2 августа 2014 года № 78/681-3, Марины Ивановны Куртых на решение Избирательной комиссии Курской области от 20 августа 2014 года № 97/1099-5 и решение территориальной избирательной комиссии Горшеченского района Курской области от 7 августа 2014 года № 80/714-3, Натальи Николаевны Ливенцевой на решение Избирательной комиссии Курской области от 20 августа 2014 года № 97/1095-5 и решение территориальной избирательной комиссии Горшеченского района Курской области от 2 августа 2014 года № 77/685-3, Сергея Васильевича Костина на решение Избирательной комиссии Курской области от 20 августа 2014 года № 97/1097-5 и решение территориальной избирательной комиссии Горшеченского района Курской области от 2 августа 2014 года № 77/686-3, Татьяны Петровны Архиповой на решение Избирательной комиссии Курской области от 20 августа 2014 года № 97/1092-5 и решение территориальной избирательной комиссии Горшеченского района Курской области от 7 августа 2014 года № 80/704-3, Сергея Викторовича Терехова на решение Избирательной комиссии Курской области от 25 августа 2014 года № 98/1117-5 и решение территориальной избирательной комиссии Горшеченского района Курской области от 7 августа 2014 года № 80/702-3, Дмитрия Александровича Афанасьева на решение Избирательной комиссии Курской области от 20 августа 2014 года № 97/1093-5 и решение территориальной избирательной комиссии Горшеченского района Курской области от 2 августа 2014 года № 77/687-3, Сергея Викторовича Мазалова на решение Избирательной комиссии Курской области от 20 августа 2014 года № 97/1100-5 и решение территориальной избирательной комиссии Горшеченского района Курской области от 7 августа 2014 года № 80/708-3, Юрия Петровича Житникова на решение Избирательной комиссии Курской области от 20 августа 2014 года № 97/1096-5 и решение территориальной избирательной комиссии Горшеченского района Курской области от 2 августа 2014 года № 77/680-3, Анатолия Ивановича Сергеева на решение Избирательной комиссии Курской области от 25 августа 2014 года № 98/1116-5 и решение территориальной избирательной комиссии Горшеченского района Курской области от 7 августа 2014 года № 80/718-3

О реорганизации федерального государственного бюджетного учреждения "Главное бассейновое управление по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов", федерального государственного бюджетного учреждения "Байкальское бассейновое управление по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов", федерального государственного бюджетного учреждения "Якутское бассейновое управление по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов", федерального государственного бюджетного учреждения "Азово-Черноморское бассейновое управление по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов", федерального государственного бюджетного учреждения "Азово-Донское бассейновое управление по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов", федерального государственного бюджетного учреждения "Мурманское бассейновое управление по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов", федерального государственного бюджетного учреждения "Верхне-Обское бассейновое управление по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов", федерального государственного бюджетного учреждения "Северо-Каспийское бассейновое управление по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов", федерального государственного бюджетного учреждения "Управление вододельителя и нерестилищ", федерального государственного бюджетного учреждения "Северное бассейновое управление по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов", федерального государственного бюджетного учреждения "Ардонский лесосеяный завод", федерального государственного бюджетного учреждения "Чеченский федеральный рыбоходный завод", федерального государственного бюджетного учреждения "Енисейское бассейновое управление по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов", федерального государственного бюджетного учреждения "Западно-Каспийское бассейновое управление по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов", федерального государственного бюджетного учреждения "Ардонский лесосеяный завод", федерального государственного бюджетного учреждения "Чеченский федеральный рыбоходный завод", федерального государственного бюджетного учреждения "Нижне-Обское бассейновое управление по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов", федерального государственного бюджетного учреждения "Северо-Западное бассейновое управление по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов", федерального государственного бюджетного учреждения "Карельское бассейновое управление по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов", федерального государственного бюджетного учреждения "Средне-Волжское бассейновое управление по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов", федерального государственного бюджетного учреждения "Репродукционный комплекс острозоводства", федерального государственного бюджетного учреждения "Федеральный селекционно-генетический центр рыбоводства", федерального государственного бюджетного учреждения "Бебусское нерестило-выростное хозяйство"

Об отмене постановлений Региональной энергетической комиссии Свердловской области от 13.12.2016 № 158-ПК "Об установлении долгосрочных параметров регулирования деятельности организаций для формирования тарифов на тепловую энергию, поставляемую теплоэнергетическими организациями Свердловской области, с использованием метода индексации установленных тарифов на 2017-2019 годы", от 13.12.2016 № 159-ПК "Об установлении тарифов на тепловую энергию, поставляемую теплоэнергетическими организациями Свердловской области, с использованием метода индексации установленных тарифов на 2017-2019 годы", от 28.12.2016 № 248-ПК "Об установлении тарифов на тепловую энергию, поставляемую публичным акционерным обществом "Т Плюс" (Красногорский район Московской области) на 2017-2019 годы", от 11.12.2017 № 139-ПК "Об установлении долгосрочных параметров регулирования деятельности организаций для формирования тарифов на тепловую энергию, производимую в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии источниками тепловой энергии с установленной генерирующей мощностью производства электрической энергии 25 мегаватт и более и поставляемую на коллекторах источника тепловой энергии, с использованием метода индексации установленных тарифов на 2018-2020 годы", от 11.12.2017 № 140-ПК "Об установлении тарифов на тепловую энергию, производимую в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии источниками тепловой энергии с установленной генерирующей мощностью производства электрической энергии 25 мегаватт и более и поставляемую на коллекторах источника тепловой энергии, с использованием метода индексации установленных тарифов на 2018-2020 годы", от 11.12.2017 № 152-ПК "Об установлении тарифов на тепловую энергию, поставляемую теплоэнергетическими организациями Свердловской области, на 2018 год", от 20.12.2017 № 195-ПК "Об установлении тарифов на тепловую энергию, поставляемую публичным акционерным обществом "Т Плюс" (Красногорский район Московской области), с использованием метода индексации установленных тарифов на основе долгосрочных параметров регулирования тарифов на 2017-2021 годы, и внесении изменений в постановление Региональной энергетической комиссии Свердловской области от 10.12.2015 № 197-ПК "Об установлении тарифов на тепловую энергию, поставляемую теплоэнергетическими организациями Свердловской области, с использованием метода индексации установленных тарифов на 2016-2018 годы" в отношении ПАО "Т Плюс" (Красногорский район Московской области)

а) постановления ЦИК России от 05.09.2014 № 251/1540-6

б) приказа Минсельхоза России от 20.06.2016 № 249

в) приказа ФАС России от 12.11.2018 № 1537/18

Рисунок 3 – Названия некоторых правовых актов федеральных органов государственной власти

На рисунке 4 приведено распределение длин названий российских правовых актов федерального уровня по 10-символьным квантилям.

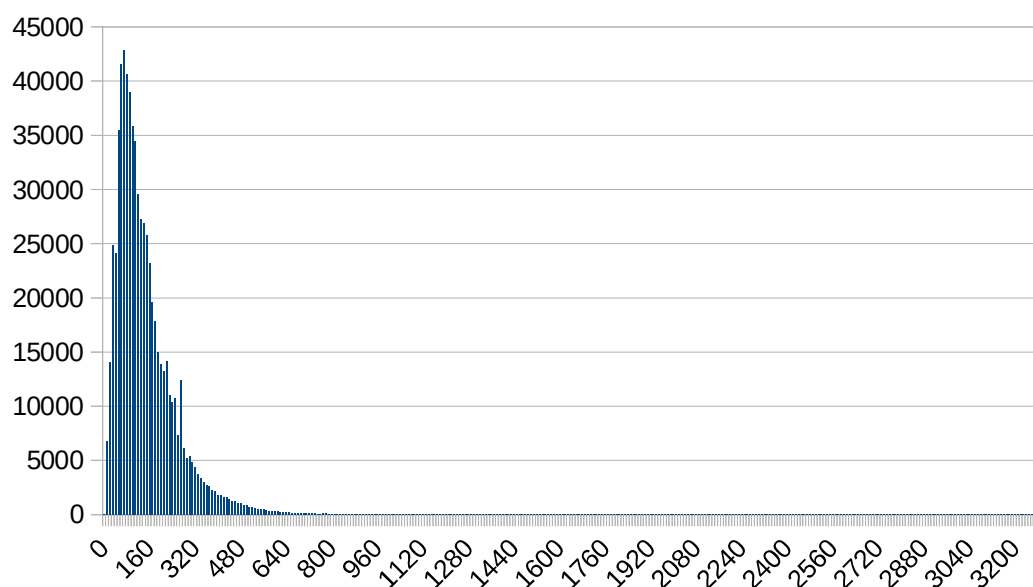


Рисунок 4 – Распределение длин названий российских правовых актов федерального уровня по 10-символьным квантилям

Представляет определенный интерес ситуация в отдельных ведомствах. Так, в Минобороны России (рисунок 5) в последние годы наблюдается, с одной стороны, существенное превышение показателя средней длины названия нормативного акта по сравнению с российским: как по абсолютному значению, так и по скорости роста. С другой стороны, максимальное значение (топ-20) не только существенно меньше общероссийского, но и наметилась тенденция к его снижению.

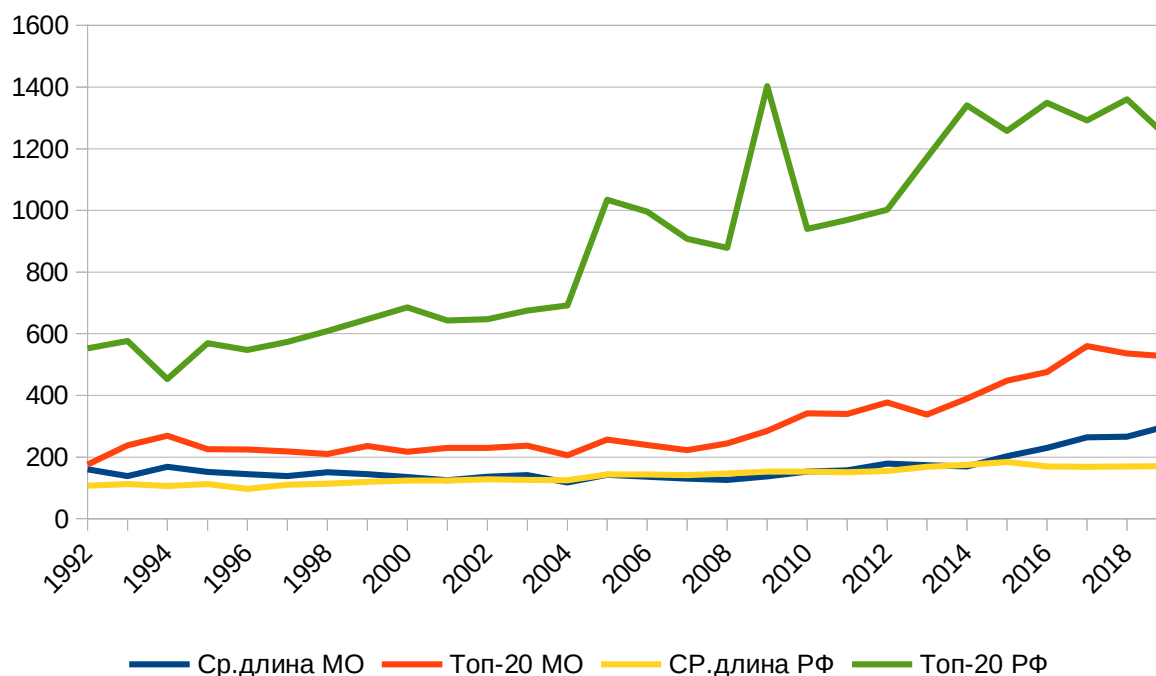


Рисунок 5 – Средняя длина названий открытых правовых актов Минобороны России (по всей совокупности документов и по 20 документам с самыми объемными наименованиями) в сопоставлении с аналогичными показателями всех российских правовых актов федерального уровня

Еще более позитивна ситуация в Минобрнауки России, в которой оба показателя имеют в последние годы тенденцию к снижению (рисунок 6).

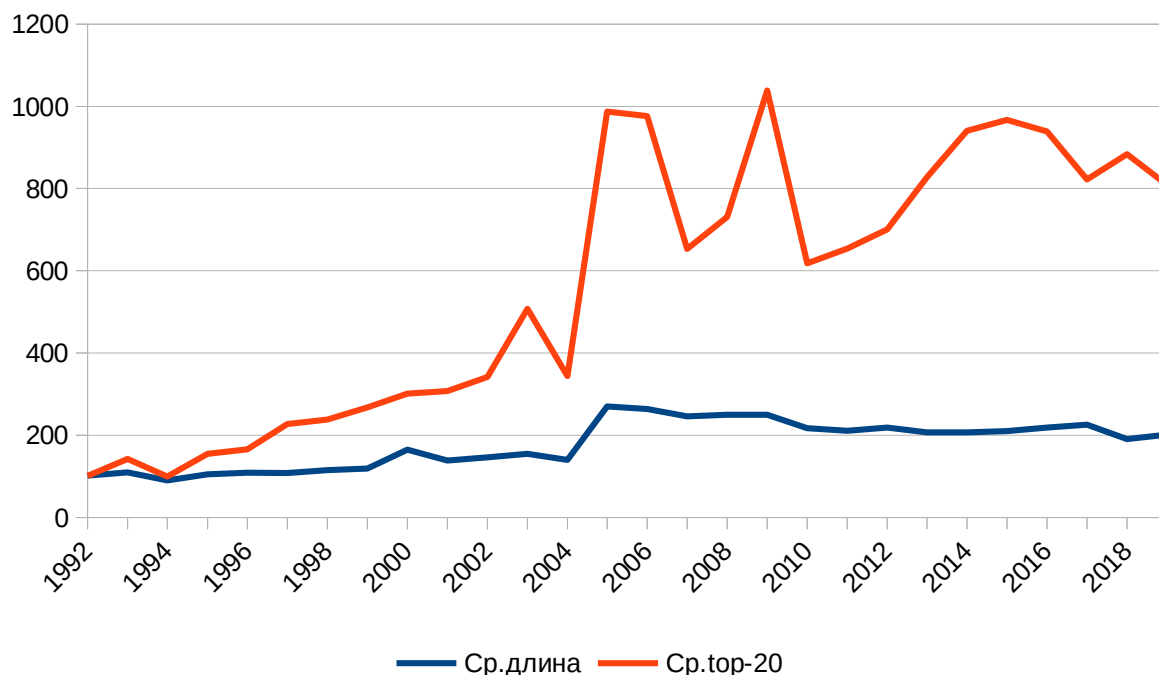


Рисунок 6 – Средняя длина названий правовых актов Минобрнауки России (по всей совокупности документов и по 20 документам с самыми объемными наименованиями)

Вариантом временного решения обозначенной в настоящем разделе проблемы был бы отказ от воспроизведения наименований нормативных и иных правовых актов длиной более 150-180 символов при ссылках на них в других нормативных правовых актах, актах применения права и иных официальных документах, научных статьях и т. п. Вполне достаточно и даже более удобно для читателя будет ограничиваться в подобных случаях указанием вида документа, принявшего его органа, даты и номера. Как вариант, воспроизведение названия можно не делать обязательным при ссылке на нормативный документ, его указание или неуказание можно оставить на усмотрение разработчика соответствующего акта.

Приводить полное название целесообразно лишь в тех случаях, когда это будет способствовать более точному уяснению его содержания. Очевидно, что таких целей не достигают названия, подобные следующим: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», приказ «О внесении изменений в приказ Министерства ... от ... № ...» и т. п.

## Выводы

Механизм так называемой «регуляторной гильотины», запуск которого инициировал Президент Российской Федерации, является необходимым и актуальным для современной отечественной практики нормотворчества и правоприменения. Вместе с тем ограничение его рамками исключительно признания недействующими на территории Российской Федерации актов бывшего СССР и их отдельных положений – паллиативная мера, не способная решить задачу сколько-нибудь существенного совершенствования законодательства. В настоящей статье без претензии на полноту и всесторонность анализа данного вопроса обоснованы следующие направления повышения качества издаваемых нормативных правовых актов:

1. Повышение строгости применяемого понятийного аппарата за счет исключения из официальных документов государственных органов разговорных слов, публицистической лексики, терминов с неустоявшимися значениями без приведения их дефиниций.

2. Упрощение появившихся в последние годы многословных языковых конструкций, описывающих давно известные явления. Для реализации данного предложения зачастую достаточно просто вернуться к терминам, десятки лет успешно использовавшимся в отечественной практике.

3. Кратное сокращение объема преамбул подзаконных нормативных актов за счет устранения из них не имеющей практической ценности избыточной информации.

4. Исключение применения длинных (более 150-180 символов) названий правовых актов.

5. В настоящее время уже издано достаточно большое число нормативных документов с названиями, не удовлетворяющими требованиям по краткости, информационной насыщенности, возможности по наименованию акта определить его основное содержание, легко запомнить и быстро отыскать. Это создает проблему, которая требует безотлагательного решения, не предполагающего весьма затратной по времени переработки всей нормативной базы. Принимая во внимание это обстоятельство, представляется целесообразным до устранения технико-юридических недочетов подобных нормативных правовых актов установить правило, согласно которому при ссылках на них в других нормативных документах, правоприменительных и иных официальных актах, а также в научных статьях и монографиях не должно воспроизводиться наименование нормативных и иных правовых актов длиной более 150-180 символов.

#### **Список использованных источников**

1. Венедиктов А.А. Аттестация научных кадров в Российской Федерации и Республике Беларусь: сравнительный анализ // Вооружение и экономика. – 2017. – № 1 (38). – С. 71-83.
2. Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 2005. – 972 с.