

УДК 340.1+342.52

## О СПОСОБЕ СНИЖЕНИЯ НАГРУЗКИ НА ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН РОССИИ

Ромашенко Наталия Игоревна<sup>1</sup>,

e-mail: Inata.ua@mail.ru,

<sup>1</sup>Московский университет имени С.Ю. Витте, г. Москва, Россия

*Объектом исследования является нагрузка на законодательный орган России, а предметом – способ ее снижения. Цель работы – рассмотрение уставных документов юридических лиц как источников права для снижения нагрузки на законодательный орган России. Достижению поставленной цели способствовали такие основные методы исследования, как статистический и сравнительно-правовой анализ. Кроме того, для анализа использовались статистика официальных правительственных ресурсов, мнения различных научных деятелей по данной проблематике и смежным с ней вопросам. После проведенного анализа зафиксированы тенденция к постоянному наращиванию нормативных массивов и постоянная новеллизация законодательства. Выявлена негативная реакция общества на указанную тенденцию. Подчеркивается, что признание уставных документов юридических лиц как нормативно-правовых можно рассматривать как способ решения проблемы. Предложенный способ теоретически приведет к позитивным последствиям, среди которых продвижение тенденции саморегулирования организаций, и, следовательно, к установлению более доверительных отношений между юридическими лицами и законодательными, судебными органами. Формулируется вывод о том, что предложенная идея заслуживает более детального рассмотрения и дальнейшего развития.*

**Ключевые слова:** законотворчество, нормотворческая инфляция, новеллизация, нормативный массив, уставные документы, устав, нормативные акты, локальные акты, источники права

## ON THE WAY TO REDUCE THE BURDEN ON THE LEGISLATIVE BODY OF RUSSIA

Romashenko N.I.<sup>1</sup>,

e-mail: Inata.ua@mail.ru,

<sup>1</sup>Moscow Witte University, Moscow, Russia

*The study object of this article is the burden on the legislature of Russia, and the subject of research is to find the way to reduce it. The purpose of the work is to consider the statutory instruments of corporate bodies as the source of law, in order to cope with the burden on the legislature of Russia. The following basic methods were applied in order to achieve this goal: statistical analysis and comparative law analysis. The statistics from official government resources have been used for the analysis, the opinions of various scientists on specific problems and related issues have been studied. The result of the research shows that there is a tendency to constantly increase the amount laws and a constant novelization of legislation also exists. Furthermore, in the course of the study, a negative reaction of society to the phenomena mentioned above has been revealed. Recognition of statutory documents of legal entities as normative legal can be considered as a way to solve the problem. The proposed method will in theory give a number of positive consequences, such as the promotion of the trend of self-regulation of organizations. As a consequence it will give a more trusting relationship between legal entities and legislative and judicial authorities. As a result of the research, it can be considered that the proposed idea deserves more detailed consideration and further development.*

**Keywords:** lawmaking, rule-making inflation, novelization, normative array, statutory documents, charter, normative acts, local acts, sources of law

DOI 10.21777/2587-9472-2022-2.1-51-56

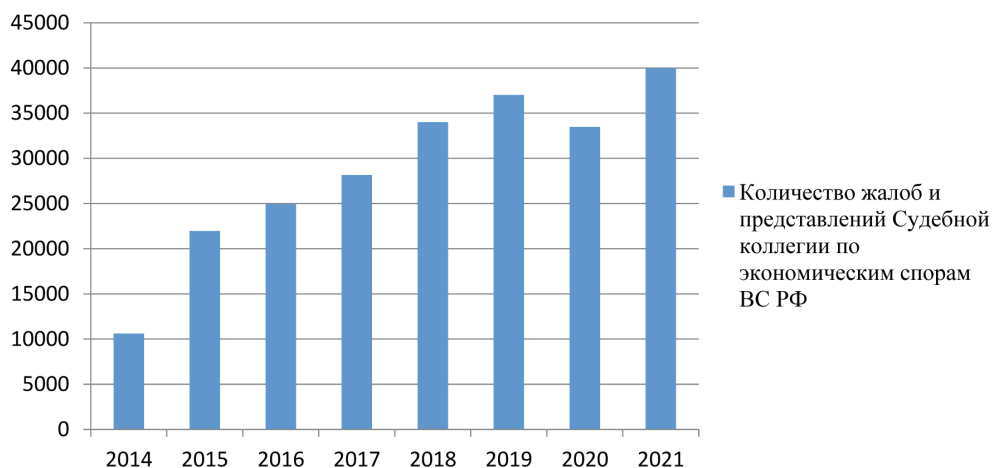
Актуальность рассматриваемой проблемы обусловлена отсутствием в современном российском законодательстве четких и ясных механизмов регулирования качества нормотворческой деятельности законодательного органа. О проблеме постоянного наращивания нормативных массивов и регулярной новеллизации говорят уже не только в научном сообществе, но и в средствах массовой информации.

Сделать вывод о том, что законодательный орган России на данный момент имеет достаточно высокую нагрузку, можно исходя из наблюдаемой законодательной инфляции, которая определяется как непрерывная интенсификация законотворческой деятельности, включающая два взаимосвязанных направления: во-первых, устойчивое наращивание нормативных массивов, во-вторых, перманентную новеллизацию, т.е. регулярные правки действующего законодательства [1]. Количественный рост законодательства в Российской Федерации постоянен. Основываясь на данных официального сайта Государственной Думы Федерального Собрания РФ, мы видим постоянный рост количества законодательных инициатив и принимаемых законов, что приведено в таблице<sup>1</sup>.

Статистика законодательной деятельности

Номер созыва	Количество вынесенных на рассмотрение законодательных инициатив	Количество опубликованных законов и изменений в уже действующих законах
1	24	24
2	2211	775
3	4808	732
4	4830	1077
5	4704	1608
6	6382	2196
7	6505	2672

Основываясь на постоянном росте количества жалоб, рассматриваемых в Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации (далее – ВС РФ), можно сделать вывод о том, что количественное увеличение законопроектов не приносит качественного улучшения. Статистические данные приведены далее<sup>2</sup>.



Статистические данные о количестве жалоб и представлений в Верховный Суд Российской Федерации

Н.А. Власенко считает, что законотворческий процесс превращается в «латание дыр» в текущем законодательстве [2]. По мнению И.В. Сехина, законодатель не обладает достаточными ресурсами, а

<sup>1</sup> Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законодательство». – URL: <http://www.surl.li/blocq> (дата обращения: 26.02.2022). – Текст: электронный.

<sup>2</sup> Официальный сайт Верховного Суда. – URL: <http://www.supcourt.ru/documents/statistics> (дата обращения: 26.02.2022). – Текст: электронный.

именно кадровыми, временными и интеллектуальными, для поддержания среднестатистического уровня качества принимаемого законодательства [3].

Российские средства массовой информации тоже не остались в стороне и сравнивают Государственную Думу Федерального Собрания РФ с принтером. Так, русская служба BBC News в ноябре 2020 г. опубликовала статью, в которой отметила, что российские депутаты в рекордные сроки, всего за три дня, подготовили объемный блок запретительных инициатив. Подобная ситуация ранее происходила в 2012–2013 гг.<sup>3</sup> Издание «Независимая газета» заметило высокую скорость разработки законов, а уже в апреле 2021 г. вышла статья с предположением, что для разработки норм используют функцию *copy paste*<sup>4</sup>.

Некачественное регулирование усугубляет правовую неопределенность, что влечет существенные издержки для бизнеса и общества в целом, создает почву для неизбежных нарушений многочисленных, казуистичных, не согласованных между собой и не ясных по содержанию законов.

Болезненный юридический позитивизм и заикленность на контроле в современной российской правовой культуре являются следствиями нашей политической традиции, привычки государства порождать недоверие к перспективам саморегуляции гражданского общества, непонимания и недооценки феномена судебного правотворчества. В России все это усугубляется низким качеством самого регулирования, растущим, но все еще недостаточно высоким уровнем научного осмысления проблем гражданского права и общим упадком юридического образования, отсутствием веры в справедливый суд и всепроникающей коррупцией.

Было бы ошибкой не затронуть в данной теме вопрос принятия поправок к Конституции РФ в 2020 г. Работа была проделана очень обширная, которая затронула различные сферы жизнедеятельности государства. Естественно, данное событие привело к очередной волне изменения законодательства. Так, всего в Конституцию РФ было внесено 206 изменений, которые повлекли за собой внесение правок в 136 соответствующих законов, а также принятие 17 новых законов во исполнение конституционных положений.

Мнения относительно внесенных изменений разделились. Кто-то смотрит на смысловое содержание изменений и говорит о пользе данных поправок, т.к. они нацелены в первую очередь на укрепление суверенитета страны [4]. Однако есть и те, которые считают, что изменение Конституции РФ путем внесения в нее поправок – это недобросовестное правотворчество, имеющее ряд негативных последствий, например внесение поправок в обход гл. 9 Конституции РФ и, как следствие, игнорирование необходимости созыва Конституционного Собрания. Кроме того, принятые правки нарушают предметный принцип ее структурирования. Так, в гл. 3 внесена ст. 67.1, которая по смыслу больше подходит для первой главы. Следует отметить, что таких недочетов имеется достаточное количество<sup>5</sup>. В совокупности эти и другие недостатки портят репутацию Конституции РФ как главного нерушимого закона страны и не в лучшую сторону характеризуют наш законодательный орган [5].

Однако необходимо выделить несколько важных для данного исследования новых статей. В первую очередь, ст. 75.1 Конституции РФ закрепляет направленность государства на развитие устойчивого экономического роста и, что еще более важно, поддержание взаимного доверия между государством и обществом. Важность приведенного изменения прослеживается далее по тексту статьи, однако изменения в ст. 107 и 108 Конституции РФ являются более очевидными в контексте исследования. Внесение возможности проводить проверку конституционности принимаемых законопроектов и возможность таким образом отсеивать некачественные – явный шаг в сторону развития механизма регулирования законодательства в стране. Можно полагать, что такое изменение свидетельствует о том, что государство осознает важность проблемы некачественного законодательства<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Русская служба Би-би-си. – URL: <http://www.bbc.com/russian/features-55006471> (дата обращения: 26.02.2022). – Текст: электронный.

<sup>4</sup> Независимая газета. – URL: [http://www.ng.ru/politics/2021-10-04/1\\_8268\\_printer.html](http://www.ng.ru/politics/2021-10-04/1_8268_printer.html) (дата обращения: 06.03.2022). – Текст: электронный.

<sup>5</sup> Конституция Российской Федерации: [принята всенар. голос. 12 декабря 1993 г. с изм., одобр. в ходе общерос. голос. 1 июля 2020 г.]. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.02.2022). – Текст: электронный.

<sup>6</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ: [от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ]. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 16.02.2022). – Текст: электронный.

В качестве способов разгрузки отечественного законодательства можно предложить вариант с признанием уставных документов организаций как источников права и, соответственно, считать их полноценными нормативно-правовыми документами. О пользе и уместности данного предложения можно сказать следующее: идея рассмотрения корпоративных документов как источников права существует уже достаточно давно. В дореволюционной России выделяли законодательно-автономный подход к пониманию правовой природы корпоративных актов. На примере устава организации показывалось, что у отдельных лиц или союзов лиц, которые находятся вне законодательного аппарата, имеется право создавать самим себе нормы объективного права в ограниченной области, соответственно, это показывает автономность корпоративного акта. Однако в связи с тем, что существование подобных актов возможно только благодаря разрешению государственной власти, это говорит об их законодательной подчиненности<sup>7</sup>. В советский период существовало такое понятие, схожее с современным корпоративным актом, как «локальные акты». Ученые в области трудового права относили локальные акты к результатам правотворчества организаций в сфере трудовых отношений, тем самым наделяя такие акты самостоятельностью и подтверждая наличие у организаций права на относительную саморегуляцию [6].

На сегодняшний день помимо прочих существуют сторонники рассмотрения корпоративных актов как нормативно-правовых. Т.В. Кашанина в своих работах выделяет у корпоративных актов такие основные признаки, как нормативность, способность регулировать повторяющиеся ситуации, документированность и системность. Однако можно сказать, что нормативность возможна только у актов, напрямую издаваемых государством. В противовес заметим, что уставные документы – единственные из всех корпоративных актов, которые подвергаются обязательной государственной регистрации, а также любое изменение необходимо в дальнейшем регистрировать в Едином государственном реестре юридических лиц. Вполне можно считать, что наличие обязательной государственной регистрации – это прямая связь с государственным органом, а государственный орган, принимая к регистрации документ, признает его правильность и непротиворечие действующему законодательству.

Даже если отвергнуть отнесение корпоративного уставного документа к законодательным, остается еще несколько вариантов. Например, Гражданский кодекс Российской Федерации предусматривает понятия «иные правовые акты» и «иные источники» гражданского права<sup>8</sup>. В п. 6 ст. 3 Гражданского кодекса РФ сказано, что к иным нормативным актам относятся указы Президента РФ и постановления Правительства РФ. Однако понятие иных нормативных актов применяется в гражданском законодательстве очень часто, а с логической точки зрения к ним можно отнести более широкий спектр нормативно-правовых документов, т.к. речь идет о незаконодательных документах. Однако ВС РФ категорично отвергает подобное «расширение» понятия иного правового акта и принципиально следует определению из закона (см. Решение ВС РФ от 19 мая 2003 г. № ГКПИ2003-353, Определение ВС РФ от 26 августа 2003 г. № КАС03-391). К понятию «иные источники гражданского права» общепризнанно относятся правовые обычаи, которые являются самыми слабыми по своей юридической силе источниками права [7]. Данный источник, как правило, очень редко применяется на практике ввиду узкой специализации. В то же время количество юридических лиц в нашем государстве очень велико, а самая востребованная форма юридического лица – хозяйственное общество, которое относится к корпоративным юридическим лицам. Государством уже предусмотрена типовая форма устава и учредительного договора. Следует рассмотреть возможность отнесения учредительных документов к иным источникам права по причине их широкой востребованности, придания им статуса приближенного к законодательным актам путем государственной регистрации и наличия ответственности за нарушение их положений как на локальном, внутриорганизационном уровне, так и на государственном.

Таким образом, если рассматривать корпоративные уставные акты как источники права, государство шагнет в сторону развития саморегулирования различных организаций в целом и корпоративных юридических лиц в частности. Саморегулирование даст гражданам в определенной степени законот-

<sup>7</sup> Гамбаров Ю.С. Курс гражданского права. Часть общая. – Санкт-Петербург: Типография М.М. Стасюлевича, 1911. – Т. 1. – С. 329–334.

<sup>8</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1): [от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 25 февраля 2022 г.)]. – П. 6 ст. 3. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142) (дата обращения: 26.02.2022). – Текст: электронный.

ворческую возможность, что можно рассмотреть как делегированное законотворчество. Это вполне вероятно породит больше доверия к судебной системе, т.к. суд будет принимать решение, руководствуясь не только общими законами, но и уставными документами конкретной организации.

Не стоит забывать, что в современной Российской Федерации уже предприняты попытки передачи части государственной функции законотворчества посредством образования саморегулируемых организаций (далее – СРО). Саморегулируемые организации – это самое настоящее проявление частной законодательной автономии, т.к. они разрабатывают стандарты и правила предпринимательской и профессиональной деятельности, которые являются обязательными для исполнения и охраняются государством [8]. Однако здесь следует отметить, что концепция решения проблемы, предлагаемая в данной статье, соответствует закреплённым в обновлённой Конституции РФ направлениям развития государства, в частности имеются в виду ст. 75.1 Конституции РФ и повышение доверия между государством и обществом.

Подводя итоги, можно сказать, что отнесение корпоративных уставных документов к источникам права на официальном уровне частично поможет снизить нагрузку на государственного законодателя с помощью делегированного законотворчества. Кроме того, это может заставить учредителей серьезнее отнестись к вопросу составления уставных документов, т.к. данное действие будет приближено по своему смыслу к законодательному процессу. Возможно, будет необходимо вновь обязать организации выкладывать свои уставы в публичный доступ, как это было в дореволюционной России [9], хотя и сейчас уставные документы организации не являются конфиденциальной информацией, однако обязательной общественной публикации они не подлежат.

#### Список литературы

1. Демин А.В. Законодательная инфляция и судебный активизм как способ ее преодоления: на примере налоговых споров // Право и образование. – 2016. – № 2. – С. 88–99.
2. Власенко Н.А. О кризисных тенденциях в праве // Юридическая техника. – 2014. – № 8. – С. 40–45.
3. Сехин И.В. Законодательная инфляция как актуальная проблема правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 1. – С. 21–28.
4. Бредихин А.Л., Проценко Е.Д. Государственный суверенитет Российской Федерации в свете поправок к Конституции Российской Федерации, принятых в 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 11. – С. 21–23.
5. Чашин А.Н. Влияние поправок в Конституцию РФ на ее структуру // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 5. – С. 26–28.
6. Левинант Ф.М. Нормативные акты как регулирующие труд рабочих и служащих. – Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1960. – 135 с.
7. Асосков А.В., Байбак В.В., Бевзенко Р.С., Громов А.А., Громов С.А., Калятин В.О., Карапетов А.Г., Маркелова А.А., Павлов А.А., Петроль О.Д., Рыбалов А.О., Сарбаш С.В., Суворов Е.Д., Федоров Д.В., Церковников М.А., Ягельницкий А.А. Основные положения гражданского права: постатейный комментарий к статьям 1–16.1 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А.Г. Карапетов. – Москва: Статут, 2020. – 1104 с.
8. Шевчук С.С., Зыбина О.С., Толстова Е.А. Юридические факты в гражданском праве: теоретические и практические проблемы. – Санкт-Петербург: САЮ, 2021. – 232 с.
9. Петражицкий Л.И. Акционерная компания. Акционерные злоупотребления и роль акционерных компаний в народном хозяйстве: по поводу предстоящей реформы акционерного права. Экономическое исследование. – Санкт-Петербург: Типография Министерства финансов, 1898. – 220 с.

#### References

1. Demin A.V. Zakonodatel'naya inflyaciya i sudebnyj aktivizm kak sposob ee preodoleniya: na primere nalogovyh sporov // Pravo i obrazovanie. – 2016. – № 2. – S. 88–99.
2. Vlasenko N.A. O krizisnyh tendenciayah v prave // Yuridicheskaya tekhnika. – 2014. – № 8. – S. 40–45.
3. Sekhin I.V. Zakonodatel'naya inflyaciya kak aktual'naya problema pravovogo regulirovaniya // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. – 2019. – № 1. – S. 21–28.



4. *Bredihin A.L., Procenko E.D.* Gosudarstvennyj suverenitet Rossijskoj Federacii v svete popravok k Konstitucii Rossijskoj Federacii, prinyatyh v 2020 g. // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. – 2020. – № 11. – S. 21–23.
5. *Chashin A.N.* Vliyanie popravok v Konstituciyu RF na ee strukturu // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. – 2021. – № 5. – S. 26–28.
6. *Leviant F.M.* Normativnye akty kak reguliruyushchie trud rabochih i sluzhashchih. – Leningrad: Izd-vo Leningr. un-ta, 1960. – 135 s.
7. *Asoskov A.V., Bajbak V.V., Bevzenko R.S., Gromov A.A., Gromov S.A., Kalyatin V.O., Karapetov A.G., Markelova A.A., Pavlov A.A., Petrol' O.D., Rybalov A.O., Sarbash S.V., Suvorov E.D., Fedorov D.V., Cerkovnikov M.A., Yagel'nickij A.A.* Osnovnye polozheniya grazhdanskogo prava: postatejnyj kommentarij k stat'yam 1–16.1 Grazhdanskogo kodeksa Rossijskoj Federacii / otv. red. A.G. Karapetov. – Moskva: Statut, 2020. – 1104 s.
8. *Shevchuk S.S., Zybina O.S., Tolstova E.A.* Yuridicheskie fakty v grazhdanskom prave: teoreticheskie i prakticheskie problemy. – Sankt-Peterburg: SAYu, 2021. – 232 s.
9. *Petrazhickij L.I.* Akcionernaya kompaniya. Akcionernye zloupotrebleniya i rol' akcionerных kompanij v narodnom hozyajstve: po povodu predstoyashchej reformy akcionernogo prava. Ekonomicheskoe issledovanie. – Sankt-Peterburg: Tipografiya Ministerstva finansov, 1898. – 220 s.