

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.112.3.055-064

С. В. Нарутто\*

# Значение научного наследия профессора Е. И. Козловой для современного понимания законодательного процесса и законодательства

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы развития законотворчества с учетом актуальных идей профессора Е. И. Козловой о месте законодательного органа в системе государственной власти, порядке и результатах его деятельности, проблемах пределов законодательного регулирования и политизации законотворчества, влекущих снижение качества законов. Обосновывается вывод о том, что расширение законодательного регулирования порождает проблемы, в числе которых коллизийность норм, правовая неопределенность, многочисленные отсылки к подзаконному регулированию. Избыточное законодательное регулирование приводит к ограничению прав и свобод человека, тормозит демократические процессы. В то же время наличие пробелов в законодательном материале приводит к произвольному толкованию, неограниченной свободе усмотрения правоприменителя.

Труды Е. И. Козловой получают развитие в современной научной доктрине о парламентаризме, федеральном законодательном процессе и законодательстве, общественном контроле.

**Ключевые слова:** Е. И. Козлова; Конституция; законодательство; законодательный орган; планирование; законопроект; регулирование; пробел.

**Для цитирования:** Нарутто С. В. Значение научного наследия профессора Е. И. Козловой для современного понимания законодательного процесса и законодательства // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 3. — С. 55—64. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.112.3.055-064.

## Significance of Prof. Ekaterina I. Kozlova's Academic Legacy for the Modern Understanding of the Legislative Process and Legislation

**Svetlana V. Narutto**, Dr. Sci. (Law), Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL); Actual State Councillor of the Russian Federation, 3rd class; Merited Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation  
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993  
svetanarutto@yandex.ru

**Abstract.** The paper deals with the issues of law-making development in the context of actual ideas of Prof. Ekaterina I. Kozlova with regard to the place of a legislative body in the system of state power, order and the results of its activities, the problems of limits of legislative regulation and the politicization of legislation leading to a decline

---

© Нарутто С. В., 2020

\* Нарутто Светлана Васильевна, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), действительный государственный советник РФ 3 класса, почетный работник высшего профессионального образования РФ  
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993  
svetanarutto@yandex.ru

in the quality of laws. The author substantiates the conclusion that the expansion of legislative regulation creates problems, including conflict-of-laws rules, legal uncertainty, numerous references to regulation carried out through bylaws. Excessive legislative regulation leads to restriction of human rights and freedoms, hinders democratic processes. At the same time, the existence of gaps in the legislative material leads to arbitrary interpretation and unlimited discretion of the enforcement.

Prof. Kozlova's works have been developed in the modern scientific doctrine of parliamentarism, federal legislative process and legislation, public control.

**Keywords:** Ekaterina I. Kozlova; Constitution; legislation; legislative body; planning; bill; regulation; gap.

**Cite as:** Narutto SV. Znachenie nauchnogo naslediya Professora E. I. Kozlovoy dlya sovremennogo ponimaniya zakonodatel'nogo protsessa i zakonodatel'stva [Significance of Prof. Ekaterina I. Kozlova's Academic Legacy for the Modern Understanding of the Legislative Process and Legislation]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(3):55—64. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.112.3.055-064. (In Russ., abstract in Eng.).

Основные работы Екатерины Ивановны Козловой посвящены законодательным органам, порядку их формирования и деятельности, проблемам адекватного отражения воли многонационального российского народа, воплощаемой в конечном продукте деятельности парламента — законах, посредством которых обретают юридическую силу правовые нормы. Законотворчество является основным направлением деятельности парламента и механизмом выработки законов, представляющих собой каркас, т.е. несущую конструкцию системы правового регулирования, так как они воздействуют на наиболее важные общественные отношения, служат юридической основой деятельности всех органов публичной власти — от Президента РФ до органов местного самоуправления. Как отмечала Е. И. Козлова, «закон является наиболее распространенной формой установления конституционно-правовых норм, принимаемых на основе и в развитие конституционных положений и принципов»<sup>1</sup>.

Несмотря на то что законодательный процесс носит строго формализованный характер, что по логике должно затруднять скоропалительное принятие огромного количества законов, тем не менее в настоящее время действует более 6 000 федеральных законов. В 2019 г. Государственной Думой принято 382 федеральных закона, из них 346 подписаны Президентом и вступили в силу. Всего же с 2016 по 2019 г. принято 1 574

закона, с 2012 по 2016 г. — 2 195 законов, с 2008 по 2011 г. — 1 605 законов, с 2004 по 2007 г. — 1 076, с 2000 по 2003 г. — 731 закон, с 1996 по 1999 г. — 734 закона<sup>2</sup>. Как видим, интенсивность федерального парламентского законотворчества не уменьшается, что далеко не лучшим образом отражается на качестве законов. При этом большая часть приходится не на новые законы, а на «поправочные», которые вносят изменения и дополнения в действующие законы и влекут «законодательную инфляцию».

Расширение законодательного регулирования порождает много теоретических и практических проблем, в числе которых коллизии норм, правовая неопределенность, многочисленные отсылки к подзаконному регулированию и др.

Е. И. Козлова обращала внимание на проблему, суть которой состоит в том, что отдельные правовые нормы в действующей системе законодательства провозглашаются дважды, информация повторяется в нормативных актах без дополнительной регулирующей нагрузки. При этом, писала она, «не идет речь о конституционных нормах, которые правомерно включаются в законодательные акты, развивающие конституционные положения. Имеются в виду нормы, не получившие конституционного закрепления»<sup>3</sup>. Так, положение о том, что структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем

<sup>1</sup> Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби, Проспект, 2009. С. 11.

<sup>2</sup> URL: <http://www.gosduma.net/legislative/statistics/?type=convocation&c=2> (дата обращения: 21.10.2019).

высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ, содержится в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ч. 4 ст. 17) и Федеральном законе «Об опеке и попечительстве» (ч. 4 ст. 3). Положение, касающееся формирования Генеральной прокуратурой РФ ежегодного сводного плана проверок и размещения его на официальном сайте Генеральной прокуратуры в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в срок до 31 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, и закрепленное в ч. 4 ст. 29.2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», дословно воспроизводится в ч. 7 ст. 9 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Сходная ситуация наблюдается и в подзаконных актах. В связи с таким «двойственным» регулированием Е. И. Козлова ставит важный для практики вопрос: «Норма какого акта является первичной, на какой из них должен ссылаться правоприменяющий субъект?» При этом она справедливо полагает, что «этот вопрос не может решаться произвольным толкованием правоприменяющего лица. Он должен четко и определенно вытекать из законодательства»<sup>4</sup>. И далее Екатерина Ивановна пишет, что «при достаточно разветвленном законодательстве об органах государства воспроизведение ряда норм в различных правовых актах является,

по-видимому, неизбежным. Однако оно должно осуществляться с соблюдением необходимых правил законодательной техники. Законодатель должен сам определять тот акт, в котором норма является первичной. При воспроизведении ее, в случае необходимости, в ином документе должна быть ссылка на первичный акт»<sup>5</sup>. В частности, в первом примере как раз ссылка на Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержится в Федеральном законе «Об опеке и попечительстве». Вместе с тем во втором примере соответствующей ссылки нет, и, как представляется, она более уместна не в первичном законе, а в специальном законе, каковым в рассматриваемой ситуации является Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Увеличение объема законодательного материала неизбежно влечет излишнюю зарегулированность, сходство законов с ведомственными инструкциями, которые приводят к ограничению прав и свобод человека, затруднению их реализации, тормозят демократические процессы, снижают активность людей и в целом мешают общественному развитию. Законодатель должен следовать «духу умеренности»<sup>6</sup>. К сожалению, этот принцип не характерен для избирательного законодательства, запутанность, непоследовательность и чрезмерную сложность которого отметила международная организация Совета Европы «Группа государств по борьбе с коррупцией» (ГРЕКО)<sup>7</sup>. Чрезмерная урегулированность касается и экономических отношений, сковывает инициативу хозяйствующих субъектов, вынужда-

<sup>3</sup> Козлова Е. И. Тенденции развития основных институтов советского государственного права // Основные направления развития государственно-правовых институтов на современном этапе : сборник научных трудов. М. : РИО ВЮЗИ, 1986. С. 3—19.

<sup>4</sup> Козлова Е. И. Тенденции развития основных институтов советского государственного права.

<sup>5</sup> Козлова Е. И. Тенденции развития основных институтов советского государственного права.

<sup>6</sup> Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. С. 642.

<sup>7</sup> Оценочный доклад о прозрачности финансирования политических партий в Российской Федерации // URL: <http://www.genproc.gov.ru> (дата обращения: 20.10.2019).

ет их уходить в теневую экономику. Снижению нагрузки на бизнес призвано послужить реформирование контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, введение в действие механизма «регуляторной гильотины», включающей в себя отмену до 1 января 2021 г. нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении контроля (надзора)<sup>8</sup>.

Вопрос о пределах законодательного (правового) регулирования, то есть границах государственного вмешательства в жизнь человека, контроля над обществом, довольно сложен и окончательно в теории права не решен, критерии пределов не определены, объем регулирования произвольно изменяется новыми, а чаще «поправочными» законами, увеличивается посредством «доурегулирования» ведомственными актами, устанавливающими ограничение прав, возложение дополнительных обязанностей, усложнение юридических процедур<sup>9</sup>. Неслучайно В. С. Нерсесянц утверждал, что пробелы в правовом регулировании лучше противоправной зарегулированности<sup>10</sup>.

Считается, что пределы правового регулирования очерчены в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, допускающей ограничение прав и свобод человека федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин отмечали, что «в прежнем подходе ярко проявлялась ориентация на главенствующую роль государства в предоставлении экономических и социальных благ человеку, которого оно как бы окружало со всех

сторон опекой. Личность была лишь пользователем этих благ, пассивным их создателем по указаниям государства. Отказ от глобального огосударствления экономики, признание того, что объективно необходима частная собственность, основанная на экономической заинтересованности, активности и ответственности человека, не смогли не привести к изменению роли государства в обеспечении экономических и социальных прав и свобод личности»<sup>11</sup>. Такое изменение роли государства означает и отказ от избыточного законодательного регулирования. Особое значение в определении целесообразности и достаточности регуляторного воздействия на общественные отношения имеет взаимодействие государственных органов с институтами гражданского общества, привлечение граждан к законотворческому процессу. Только в этом случае закон будет выражать политическую волю народа, исследованию которой посвятила свои труды Е. И. Козлова. В законе выражается государственная воля, которая воплощается в деятельности государства и его органов. «Однако, — как писала Екатерина Ивановна, — сам процесс формирования государственной воли связан со сложной системой *взаимодействия* всех частей политической организации... общества, каждая из которых в своеобразном качестве выступает как носитель воли... народа»<sup>12</sup>. Представляется целесообразным определить на законодательном уровне (желательно в федеральном законе о нормативных правовых актах) перечень законов, обязательных для предварительного общественного обсуждения.

Вопрос о пределах федерального законодательного регулирования тесно связан с проблемами централизации и сужения объема самостоятельного правового регулирования субъектов Российской Федерации, что влечет дефор-

<sup>8</sup> Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 г. № 12) // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Надежин Н. Н. Гражданско-правовое обеспечение предпринимательства в России. М. : Статут, 2019. С. 20.

<sup>10</sup> Социалистическое правовое государство. Проблемы и суждения. М. : ИГПАН, 1989. С. 66.

<sup>11</sup> См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. М., 2006. С. 241.

<sup>12</sup> Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 14.

мацию федеративных отношений, превращает его в фикцию. Произошло существенное увеличение объема федерального регулирования, прежде всего в сферах совместного ведения, определенных ст. 72 Конституции РФ. Еще в 2010 г. Совет Федерации отмечал, что в ходе федеративных реформ начиная с 2000-х гг. были фактически выхолащены регулятивные возможности субъектов РФ из следующих сфер совместного ведения: владение, пользование и распоряжение землей, водными и лесными ресурсами; трудовое, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды<sup>13</sup>.

Бесчисленные отсылки законов к подзаконному регулированию сегодня стали распространенным явлением. Законодатель отдает на откуп ведомственному регулятору очень важные стороны общественных отношений. Например, порядок производства обысков и досмотров осужденных определяется Минюстом России, а не Уголовно-исполнительным кодексом РФ<sup>14</sup>. Статья 16 Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» уполномочивает МВД России ведомственным актом определить содержание и порядок проведения плановых проверок частных охранников на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и (или) специальных средств. Реализуя данное полномочие<sup>15</sup>, МВД установило новое основание проведения проверок, не обусловленное какими бы то ни было временными

периодами и не предусмотренное федеральным законодателем, — выявление нарушений установленных правил применения огнестрельного оружия и (или) специальных средств, допущенных указанными работниками (лицами). По мнению Верховного Суда РФ, признавшего данную норму незаконной, на граждан возлагается дополнительная обязанность повторно подтверждать свою профессиональную пригодность независимо от срока, истекшего со дня, когда они выдержали ежегодную проверку на пригодность к действиям в ситуациях, связанных с применением огнестрельного оружия и (или) специальных средств. При этом обозначение дополнительной проверки термином «плановая» не свидетельствует о том, что она является таковой. Проверка, проведение которой зависит не от истечения заранее определенного срока, а лишь от факта выявления соответствующих нарушений, по своей сути является внеочередной, а не плановой<sup>16</sup>. Надо иметь в виду, что граждане не могут инициировать проверку конституционности подзаконных актов в Конституционном Суде РФ, что сужает конституционные гарантии соблюдения их прав.

Несмотря на «законодательную инфляцию», остается проблема пробелов в конституционно-правовой и муниципальной регламентации. Е. И. Козлова указывала на пробелы в урегулировании отдельных групп отношений, связанных с работой представительных органов, на отсутствие регламентации порядка конституирования органа народного представительства<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> О состоянии законодательства Российской Федерации : Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2010 г. М., 2011. С. 50.

<sup>14</sup> Приказ Минюста России от 16 декабря 2016 г. № 295 (в ред. от 27 июня 2019 г.) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 22.10.2019).

<sup>15</sup> Приказ МВД России от 15 июля 2005 г. № 568 (в ред. от 29 июня 2012 г.) «О порядке проведения органами внутренних дел Российской Федерации периодических проверок частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 34.

<sup>16</sup> Решение Верховного Суда РФ от 11 февраля 2008 г. № ГКПИ07-1674 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Козлова Е. И. Утраченная ценность (должна ли Государственная Дума конституироваться) // Система органов публичной власти : сборник научных работ / сост., отв. ред. В. В. Комарова, В. В. Невинский, А. М. Осавелюк. М. : РГ-Пресс, 2018. Т. 3. С. 23—28.

Одна из основных проблем законодательных пробелов — их восполнение произвольным усмотрением правоприменителя. Неслучайно довольно часто обращения граждан в Конституционный Суд РФ касаются пробелов в нормативно-правовом регулировании по вопросам организации судебной власти, гражданского права и процесса, уголовного права и процесса<sup>18</sup>. При этом в ряде случаев пробелы могут признаваться неконституционными. Отсутствие законодательного регулирования касается и предметов, непосредственно указанных в Конституции РФ. Так, до сих пор не принят федеральный конституционный закон о порядке созыва Конституционного Собрания, предусмотренный ч. 2, 3 ст. 135, федеральный конституционный закон о порядке изменения статуса субъекта РФ (ч. 5 ст. 66). Нуждается в законодательном урегулировании порядок реализации права граждан получать достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42), права на информацию в условиях цифровизации (ч. 4 ст. 29).

В Государственную Думу в 2015 г. был внесен проект федерального конституционного закона № 900538-6 «О Федеральном Собрании Российской Федерации»<sup>19</sup>, хотя было очевидно, что данный закон не может быть принят, поскольку не предусмотрен Конституцией РФ, как иные федеральные конституционные законы. Остается непонятным, почему не была реализована инициатива о внесении поправки в ст. 94 Конституции РФ о том, что деятельность Федерального Собрания регулируется федеральным конституционным законом. Такой закон, безусловно,

нужен для восполнения пробела в правовом регулировании парламентской деятельности, уравнивания всех ветвей власти.

В последнее время в научных кругах и среди субъектов избирательного процесса вновь активизировалась идея принятия федерального избирательного кодекса (кодекса о выборах и референдумах)<sup>20</sup>. Как известно, кодификация вызывается необходимостью объединения и существенной переработки действующего законодательства в целях его модернизации для развития отрасли права либо подотрасли. Неслучайно кодифицированные акты называют «своего рода “конституцией” отдельных отраслей законодательства»<sup>21</sup>. Избирательные и референдумные нормы права не образуют самостоятельной отрасли права, они — неотъемлемые институты конституционного права. Кроме того, благодаря этим институтам формируются не только федеральные органы государственной власти, но и региональные. Согласно п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесено установление *общих принципов* организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. А в соответствии со ст. 77 система органов государственной власти субъектов РФ *устанавливается ими самостоятельно* в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и *общими принципами* организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Принципы организации представительных

<sup>18</sup> Митюков М. А. Как исполняются решения Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации // Журнал российского права. 2001. № 7. С. 38.

<sup>19</sup> URL: <http://asozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 24.10.2019).

<sup>20</sup> См., например: Авакьян С. А. О концепции Кодекса Российской Федерации о выборах и референдумах // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии РФ. URL: <http://www.cikrf.ru/smi/foto-i-videomaterialy/videomaterialy/conference/41472/> (дата обращения: 20.10.2019); Лолаева А. С., Хадиков А. К. Перспективы принятия Избирательного кодекса Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 47—49; Юсубов Э. С., Сизов П. Н. О необходимости принятия Избирательного кодекса России // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 4. С. 30—34; Швердяев С. Н. Обсуждение в МГУ концепции Избирательного кодекса РФ // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 64—68.

<sup>21</sup> Нематов А. Р. Правотворческая составляющая кодификации законодательства // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2009. № 5. С. 31.

органов власти субъектов РФ — это прежде всего принципы избирательного права, в соответствии с которыми формируются региональные парламенты. Конкретизация данных принципов, исходя из самостоятельности и обладания субъектами РФ всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, должна осуществляться не только федеральными законами, но и в достаточном, полноценном объеме законами субъектов РФ.

Современная система законодательства не предусматривает принятия основ федерального законодательства, которые бы конкретизировались региональными законами. Однако к ним тяготеют федеральные законы, устанавливающие общие принципы: организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, организации местного самоуправления в Российской Федерации, организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований, организации и деятельности общественных палат субъектов РФ, организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ.

Необходимо также иметь в виду, что современные кодексы устанавливают свой приоритет перед иными федеральными законами, регулирующими тот же круг общественных отношений (например, ч. 2 ст. 3 Гражданского кодекса РФ, ст. 1 Налогового кодекса РФ, ст. 5 Трудового кодекса РФ). И среди ученых встречается мнение о большей юридической силе именно кодифицированного закона<sup>22</sup>. Конституционный Суд РФ

также признает «особую роль, которую выполняет в правовой системе Российской Федерации кодифицированный нормативный правовой акт, осуществляющий комплексное нормативное регулирование тех или иных отношений» (постановление от 29 июня 2004 г. № 13-П), но имеет при этом в виду уголовно-процессуальное законодательство, которое составляет предмет ведения исключительно Российской Федерации и «является отдельной отраслью в системе законодательства Российской Федерации, и установление новых норм, регулирующих уголовно-процессуальные отношения, по общему правилу, — согласно самой сути и природе уголовно-процессуального закона — должно быть согласовано с Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации» (определение от 2 марта 2006 г. № 54-О). Кодификация же законодательства о выборах и референдумах провоцирует вторжение федерального законодателя в сферу самостоятельного регулирования субъектов РФ, нарушающее принцип электорального федерализма.

Е. И. Козлова отмечала излишнюю политизацию законотворчества, неоправданную спешку «в принятии необходимых для политической элиты законов и поправок, сужающих демократический потенциал конституционно-правовых институтов гражданского общества, внедряемых без достаточного включения социальной составляющей»<sup>23</sup>, что приводит к нарушению конституционного принципа равноправия, большему социальному расслоению. С Екатериной Ивановной солидарен Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин, полагающий, что решения должны приниматься «путем тщательного обсуждения законопроектов в профессиональном сообществе и (публично!) в обществе в целом... Только так можно свести к минимуму возможность появления плохих

<sup>22</sup> См. об этом: *Тихомиров Ю. А.* Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 10 ; *Топорнин Б. Н.* Система источников права: тенденции развития // Судебная практика как источник права. М., 2000. С. 23.

<sup>23</sup> *Козлова Е. И.* О причинах, следствиях и последствиях деформаций в конституционно-правовом законодательстве России // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения : материалы междунауч. конференции (Юридический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова. Москва, 28—31 марта 2007 г.) / под ред. проф. С. А. Авакьяна. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2008. С. 79.

законов, которые используют всякие недобросовестные лоббисты, коррупционеры и политические авантюристы»<sup>24</sup>.

Многие труды профессора Е. И. Козловой были написаны в советский период, однако время показало их нынешнюю актуальность. Так, Екатерина Ивановна придавала большое значение перспективному пятилетнему планированию законодательной деятельности, считая его «важной предпосылкой научно обоснованного, целенаправленного, с учетом многообразных потребностей практики воздействия на дальнейшее развитие различных институтов... законодательства, повышения их эффективности, в том числе и государственного права»<sup>25</sup>. Сегодня направления законодательной деятельности Федерального Собрания определяются ежегодными посланиями Президента РФ. В частности, постановлением Государственной Думы от 30 ноября 2016 г. № 298-7 ГД образована рабочая группа по реализации положений посланий Президента РФ<sup>26</sup>. В марте 2018 г. создана рабочая группа с целью внесения предложений по утверждению плана-графика законодательного обеспечения послания Президента Федеральному Собранию<sup>27</sup>. Вопрос о планировании законодательной деятельности регулируется Регламентом Государственной Думы<sup>28</sup>, согласно ч. 1 ст. 50 которого заседания Государственной Думы проводятся в соответствии с примерной программой законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию<sup>29</sup>, календа-

рем рассмотрения вопросов Государственной Думой на текущий месяц и порядком работы очередного (дополнительного) заседания Государственной Думы. Получается, что предсказуемость законодательной политики ограничивается только очередным календарным годом. Качественные законы, прошедшие общественное научное обсуждение, при таком краткосрочном планировании обеспечить весьма затруднительно. Стратегическое планирование законодательства должно обеспечить последовательность, достаточную полноту и системность законодательной политики.

Перед современным государственным управлением в условиях развития информационных и коммуникационных технологий Президентом РФ поставлена задача внедрения искусственного интеллекта<sup>30</sup>. Указом Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации»<sup>31</sup> утверждена Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года, определяющая в качестве приоритетных направлений развития и использования технологий искусственного интеллекта повышение эффективности процессов планирования, прогнозирования и принятия управленческих решений; создание и развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры для обеспечения доступа к наборам данных. Указанные направления приемлемы для законодательской деятельности. Конечно, искусственный

<sup>24</sup> Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. 2-е изд. М., 2008. С. 272—273.

<sup>25</sup> Козлова Е. И. Тенденции развития основных институтов советского государственного права. С. 15.

<sup>26</sup> СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 6978.

<sup>27</sup> Официальный сайт Государственной Думы. URL: [http://old.duma.gov.ru/news/274/2223632/?sphrase\\_id=2973316#photo1](http://old.duma.gov.ru/news/274/2223632/?sphrase_id=2973316#photo1) (дата обращения: 24.10.2019).

<sup>28</sup> СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

<sup>29</sup> См., например: Примерная программа законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период осенней сессии 2019 г. в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению // URL: [https://sozd.duma.gov.ru/planning\\_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34](https://sozd.duma.gov.ru/planning_document/656FE4C2-77CE-4BD1-B14C-2668F634BE34) (дата обращения: 28.10.2019).

<sup>30</sup> Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901; Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (в ред. от 19 июля 2018 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

<sup>31</sup> СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

интеллект не заменит законодателей<sup>32</sup>, но ему вполне по силам выявлять повторы, ошибки, противоречия и пробелы в законодательстве, проводить антикоррупционную экспертизу, предлагать независимых внешних экспертов для привлечения к работе над законопроектом, анализировать правоприменительную практику и т.п. Как отмечает И. Н. Глебов, роботы-юристы «в отличие от людей могут беспристрастно выдерживать заданные параметры объективности и гуманизма. При этом они не будут лениться, глупить, брать взятки, а тем более, “выбивать”

себе неподъемные для госбюджета привилегии и иммунитеты.... А главное, робот способен беспристрастно оценить исполнимость закона и его эффективность и надобность. Робот точно скажет, где человек-законодатель ошибся, что и насколько не учел и как это поправить»<sup>33</sup>.

Думается, Екатерина Ивановна, как всегда идущий в авангарде ученый, с энтузиазмом восприняла бы идеи использования в законотворчестве современных технологий в целях повышения эффективности, т.е. результативности законодательного регулирования.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С. А.* О концепции Кодекса Российской Федерации о выборах и референдумах // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. — URL: <http://www.cikrf.ru/smi/foto-i-videomaterialy/videomaterialy/conference/41472/> (дата обращения: 20.10.2019).
2. *Багаев В., Иванов А., Верещагин А.* Искусственный интеллект вытеснит широкий пласт юристов [Интервью с Л. Лессигом] // Закон. — 2019. — № 5. — С. 8—30.
3. *Зорькин В. Д.* Россия и Конституция в XXI веке. — 2-е изд. — М., 2008. — 592 с.
4. *Козлова Е. И.* О причинах, следствиях и последствиях деформаций в конституционно-правовом законодательстве России // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения : материалы Международной научной конференции (Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова. Москва, 28—31 марта 2007 г.) / под ред. проф. С. А. Авакьяна. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 2008.
5. *Козлова Е. И.* Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1973. — 20 с.
6. *Козлова Е. И.* Тенденции развития основных институтов советского государственного права // Основные направления развития государственно-правовых институтов на современном этапе : сборник научных трудов. — М. : РИО ВЮЗИ, 1986. — С. 3—19.
7. *Козлова Е. И.* Утраченная ценность (должна ли Государственная Дума конституироваться) // Система органов публичной власти : сборник научных работ / сост., отв. ред. В. В. Комарова, В. В. Невинский, А. М. Осавелюк. — М. : РГ-Пресс, 2018. — Т. 3. — С. 23—28.
8. *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России : учебник. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : ТК Велби, Проспект, 2009. — 585 с.
9. *Лолаева А. С., Хадиков А. К.* Перспективы принятия Избирательного кодекса Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 6. — С. 47—49.
10. *Митюков М. А.* Как исполняются решения Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации // Журнал российского права. — 2001. — № 7. — С. 31—38.
11. *Монтескье Ш.* Избранные произведения. — М., 1955. — 803 с.
12. *Надежин Н. Н.* Гражданско-правовое обеспечение предпринимательства в России. — М. : Статут, 2019. — 144 с.
13. *Нематов А. Р.* Правотворческая составляющая кодификации законодательства // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия : Юридические науки. — 2009. — № 5. — С. 29—38.
14. *Социалистическое правовое государство. Проблемы и суждения.* — М. : ИГПАН, 1989. — 200 с.

<sup>32</sup> *Багаев В., Иванов А., Верещагин А.* Искусственный интеллект вытеснит широкий пласт юристов [Интервью с Л. Лессигом] // Закон. 2019. № 5. С. 8—30.

<sup>33</sup> URL: <https://humanlaw.ru/9-artide/26-artificial-intelligence.html> (дата обращения: 29.10.2019).

15. Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. — 2014. — № 3. — С. 5—16.
16. Топорнин Б. Н. Система источников права: тенденции развития // Судебная практика как источник права. — М., 2000. — С. 16—23.
17. Шeverдяев С. Н. Обсуждение в МГУ концепции Избирательного кодекса РФ // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 11. — С. 64—68.
18. Юсубов Э. С., Сизов П. Н. О необходимости принятия Избирательного кодекса России // Конституционное и муниципальное право. — 2019. — № 4. — С. 30—34.

*Материал поступил в редакцию 12 декабря 2019 г.*

#### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Avak'yan S. A. O koncepcii Kodeksa Rossijskoj Federacii o vyborah i referendumah // Oficial'nyj sajt Central'noj izbiratel'noj komissii Rossijskoj Federacii. — URL: <http://www.cikrf.ru/smi/foto-i-videomaterialy/videomaterialy/conference/41472/> (data obrashcheniya: 20.10.2019).
2. Bagaev V., Ivanov A., Vereshchagin A. Iskusstvennyj intellekt vytesnit shirokij plast yuristov [Interv'y u s L. Lessigom] // Zakon. — 2019. — № 5. — S. 8—30.
3. Zor'kin V. D. Rossiya i Konstituciya v XXI veke. — 2-e izd. — M., 2008. — 592 s.
4. Kozlova E. I. O prichinah, sledstviyah i posledstviyah deformacij v konstitucionno-pravovom zakonodatel'stve Rossii // Probely i defekty v konstitucionnom prave i puti ih ustraneniya : materialy mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii (Yuridicheskij fakul'tet MGU im. M. V. Lomonosova. Moskva, 28—31 marta 2007 g.) / pod red. prof. S. A. Avak'yana. — M. : Izd-vo Mosk. un-ta, 2008.
5. Kozlova E. I. Sovety deputatov trudyashchihhsya — organy vyrazheniya voli naroda : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 1973. — 20 s.
6. Kozlova E. I. Tendencii razvitiya osnovnyh institutov sovetskogo gosudarstvennogo prava // Osnovnye napravleniya razvitiya gosudarstvenno-pravovyh institutov na sovremennom etape : sbornik nauchnyh trudov. — M. : RIO VYuZI, 1986. — S. 3—19.
7. Kozlova E. I. Utrachennaya cennost' (dolzhna li Gosudarstvennaya Duma konstituirovat'sya) // Sistema organov publichnoj vlasti : sbornik nauchnyh rabot / sost., otv. red. V. V. Komarova, V. V. Nevinskij, A. M. Osavelyuk. — M. : RG-Press, 2018. — T. 3. — S. 23—28.
8. Kozlova E. I., Kutafin O. E. Konstitucionnoe pravo Rossii : uchebnik. — 4-e izd., pererab. i dop. — M. : TK Velbi, Prospekt, 2009. — 585 s.
9. Lolaeva A. S., Hadikov A. K. Perspektivy prinyatiya Izbiratel'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2018. — № 6. — S. 47—49.
10. Mityukov M. A. Kak ispolnyayutsya resheniya Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii i konstitucionnyh (ustavnyh) sudov sub"ektov Federacii // Zhurnal rossijskogo prava. — 2001. — № 7. — S. 31—38.
11. Monteske Sh. Izbrannye proizvedeniya. — M., 1955. — 803 s.
12. Nadezhin N. N. Grazhdansko-pravovoe obespechenie predprinimatel'stva v Rossii. — M. : Statut, 2019. — 144 s.
13. Nematov A. R. Pravotvorcheskaya sostavlyayushchaya kodifikacii zakonodatel'stva // Vestnik Rossijskogo universiteta druzhby narodov. Seriya : Yuridicheskie nauki. — 2009. — № 5. — S. 29—38.
14. Socialisticheskoe pravovoe gosudarstvo. Problemy i suzhdeniya. — M. : IGPAN, 1989. — 200 s.
15. Tihomirov Yu. A. Prognozy i riski v pravovoj sfere // Zhurnal rossijskogo prava. — 2014. — № 3. — S. 5—16.
16. Topornin B. N. Sistema istochnikov prava: tendencii razvitiya // Sudebnaya praktika kak istochnik prava. — M., 2000. — S. 16—23.
17. Sheverdyayev S. N. Obsuzhdenie v MGU koncepcii Izbiratel'nogo kodeksa RF // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2018. — № 11. — S. 64—68.
18. Yusubov E. S., Sizov P. N. O neobhodimosti prinyatiya Izbiratel'nogo kodeksa Rossii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2019. — № 4. — S. 30—34.