

## **О практике изменения концепции законопроекта в Государственной Думе Российской Федерации**

**Ключевые слова:** концепция законопроекта, Конституционный Суд Российской Федерации, ускоренное законотворчество, дефекты законотворческого процесса.

### **Аннотация**

В законе понятие концепции законопроекта не определено. Ученые характеризуют концепцию проекта закона как модель будущего законодательного акта, задающую цели и основные параметры его содержания. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 г. № 11-П сформулировано: «...Изменение концепции акта не может происходить на этапе внесения поправок к нему». Однако Государственная Дума в последние годы неоднократно принимала поправки, изменяющие концепции законопроектов после первого чтения. Остро назрела потребность законодательного урегулирования процедуры принятия законов. Необходимо четко определить понятие «концепция законопроекта», ввести жесткую регламентацию процедуры изменения концепции, исключая такую возможность после первого чтения. Установить случаи, когда законопроекты рассматриваются по ускоренной процедуре, предусмотрев правило, в соответствии с которым независимо от срочности каждый законопроект должен проходить три чтения.

В последнее время в юридической литературе и в парламенте все чаще предметом обсуждения становятся случаи, когда принятый Государственной Думой закон кардинально отличается от законопроекта, внесенного субъектами законодательной инициативы. Изменение концепции закона после его принятия парламентом в первом чтении является главным и наиболее нетерпимым дефектом законотворческого процесса.

Председатель Государственной Думы В.В.Володин считает недопустимой подмену тематики в законопроекте. «Возможно, правильно было бы комитету Госдумы по контролю и Регламенту особо посмотреть на законопроекты, где у

нас совершенно очевидно меняется концепция. Посмотреть для того, чтобы мы с открытыми глазами приходили на заседание палаты», - сказал спикер на пленарном заседании. Он напомнил ситуацию, когда внесенные Правительством Российской Федерации поправки в закон о виноделии включали в себя и вопросы, связанные со льготами на недропользование. «Это недопустимо, мы все равно должны рано или поздно для себя эти решения принять и выходить на другое качество... Если мы говорим об одном, а на самом деле принимаем другое, возмущению не будет предела»<sup>1</sup>.

Председатель Совета Федерации В.И.Матвиенко во время одного из совещаний заявила: «Когда концепция законопроекта во время прохождения его в Государственной Думе меняется до неузнаваемости – это является явным нарушением, фамилии людей, которые допускают подобное «мошенничество», должны быть известны и обнародованы»<sup>2</sup>. Будучи Председателем Правительства Российской Федерации Д.А.Медведев заявлял о том, что у нас есть случаи, когда поправки Правительства предлагали новую редакцию законопроектов и меняли его концепцию<sup>3</sup>.

В законе понятие концепции законопроекта не определено. Ученые характеризуют концепцию проекта закона как модель будущего законодательного акта, задающую цели и основные параметры его содержания<sup>4</sup>.

Значение концепции законопроекта состоит в том, что она, во-первых, служит основой для последующего развития законодательства. Принятая Государственной Думой концепция, то есть принятие законопроекта в первом чтении, является фактором, свидетельствующим о достигнутой договоренности между депутатскими фракциями, депутатами о порядке регулирования в законе соответствующих отношений. Во-вторых, она выступает основой для

---

<sup>1</sup> URL: <https://www.pnp.ru/social/volodin-schitaet-nedopustimoy-podmenu-tematiki-v-zakonoproektakh.html> (дата обращения 18.03.2024).

<sup>2</sup> URL: <https://www.pnp.ru/economics/matvienko-raskritikovala-fokusy-v-zakonotvorchestve.html> (дата обращения 18.03.2024).

<sup>3</sup> URL: <https://www.pnp.ru/politics/medvedev-izmenil-poryadok-rassmotreniya-popravok-k-zakonoproektam.html> (дата обращения 18.03.2024).

<sup>4</sup> Хабриева Т.Я. Глобализация и законодательный процесс // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации: сборник статей. Н.Новгород, 2007. С. 30.

толкования юридических норм, может помочь выявлению пробелов в законодательстве.

Однако законодательная техника не защищается законом. Содержание этих правил не всегда очевидно и не сформулировано достаточно определенно. Требования к концепции законов в федеральном законодательстве не установлены. Тем не менее, некоторая правовая база на этот счет существует.

Пунктом «а» части первой статьи 105 Регламента Государственной Думы установлено, что концепция предлагаемого законопроекта должна быть изложена в пояснительной записке. Между тем, это требование во многих случаях не исполняется. Так, в законопроекте № 1065287-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты» (в части ограничений для замещения государственных, муниципальных должностей, иных должностей в связи с наличием гражданства иностранного государства либо права на постоянное проживание на территории иностранного государства) пояснительная записка занимает менее одной страницы, а сам текст законопроекта 54 страницы; текст законопроекта № 203817 «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Луганской Народной Республики» занимает 109 страниц, тогда как пояснительная - 1,5. Ни в одном, ни в другом случае суть концепции не изложена.

В соответствии частью первой статьи 118 Регламента Государственной Думы концепция предлагаемого законопроекта обсуждается при рассмотрении его Государственной Думой в первом чтении. К принятому в первом чтении законопроекту вносятся поправки, которые рекомендуются профильным комитетом Государственной Думы к принятию (таблица № 1) или отклонению (таблица № 2), а затем в ходе второго чтения законопроекта принимаются и отклоняются Государственной Думой, как правило, в соответствии с рекомендациями комитета. Поправки, противоречащие концепции законопроекта, могут быть выделены в отдельную таблицу № 4 (часть третья статьи 121 Регламента) и поставлены на голосование.

Однако на практике комитеты Государственной Думы обычно, не желая признавать факт наличия поправок, выходящих за пределы концепции, не вносят их в таблицу № 4, а распределяют между таблицами № 1 и 2, нередко способствуя их принятию. Изменение концепции в таком случае может пройти незамеченным для депутатов.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 года № 11-П сформулировано: «...Изменение концепции акта не может происходить на этапе внесения поправок к нему, чтобы имеющие принципиальное значение изменения не появлялись в результате случайных, не связанных с обсуждением концепции решений». Согласно позиции суда, принятие закона в первом чтении означает, что его концепция получила поддержку депутатского корпуса и не может быть изменена без возвращения к новому рассмотрению концепции акта. Из этого Конституционный Суд делает однозначный вывод: «...Нарушение требований к чтениям в законодательной процедуре, приводящее к искажению изначального волеизъявления и тем самым влияющее на судьбу акта в целом...свидетельствует о неконституционности такого акта не только по порядку принятия, но, в конечном счете, и по его содержанию»<sup>5</sup>.

Однако позже Конституционный Суд, к сожалению, размыл эту позицию. В деле о проверке конституционности Федерального закона от 29 ноября 2014 года № 382-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» и Закона г. Москвы «О торговом сборе» заявители настаивали на том, что внесенные законодателем поправки изменили концепцию законопроекта. Тем не менее, Конституционный Суд в Определении от 11 октября 2016 года № 2152-О не поддержал эту позицию и отметил, что проект содержал поправки в часть вторую Налогового кодекса, направленные на совершенствование налогового администрирования НДС, НДФЛ и налога на

---

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2001 № 11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан». Собрание законодательства РФ. 16.07.2001. № 29. Ст. 3059.

прибыль организаций с учетом сложившейся правоприменительной практики. И поскольку, таким образом, проект предполагал внесение ряда непосредственно не связанных между собою поправок в налоговое законодательство, включение в него в процедуре второго чтения иных поправок, имеющих ту же цель, не противоречило, по мнению суда, концепции законопроекта<sup>6</sup>.

Остается неясным, каким образом введение этим законом нового налога (торгового сбора) вписывается в нормы по совершенствованию налогового администрирования налога на добавленную стоимость, налога на доходы физических лиц и налога на прибыль организаций. Подобное вольное толкование понятия «концепция» оставляет, с одной стороны, широчайший простор для содержания вносимых в проект во втором чтении поправок и, с другой стороны, требует более четкого формулирования цели законопроекта в пояснительной записке<sup>7</sup>.

Основные требования к концепции Федеральных законов утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 года № 576. Они предназначены для тех органов, которые направляют законопроекты в Правительство, как субъект законодательной инициативы. Требования гласят: «Концепция законопроекта представляет собой документ, в котором должны быть определены:

основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся;

место будущего закона в системе действующего законодательства с указанием отрасли законодательства, к которой он относится, положений Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и системообразующих законов Российской Федерации, на реализацию которых направлен данный законопроект, а также значение, которое будет иметь законопроект для правовой системы;

---

<sup>6</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 3.

<sup>7</sup> Евлоев И.М. Концепция законопроекта: константа или благие намерения? // Российский судья. 2018. № 4. С. 56.

общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением анализа действующих в этой сфере нормативных правовых актов Российской Федерации, Договора о Евразийском экономическом союзе и иных международных договоров Российской Федерации. При этом указываются пробелы и противоречия в действующем законодательстве, наличие устаревших норм права, фактически утративших силу, а также неэффективных положений, не имеющих должного механизма реализации, рациональные и наиболее эффективные способы устранения имеющихся недостатков правового регулирования. Общая характеристика состояния правового регулирования должна также содержать анализ соответствующей российской и зарубежной правоприменительной практики, а также результаты проведения статистических, социологических и политологических исследований;

социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона;

информация о соответствии законопроекта положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации»<sup>8</sup>.

Изложенные требования разумны и понятны. Однако само Правительство в пояснительных записках к законопроектам далеко не всегда приводит все те сведения, об обязательности которых оно говорит в этом нормативном акте. Так, на заседаниях Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству в 2023 году рассмотрено 93 законопроекта, внесенных в Государственную Думу Правительством Российской Федерации. Однако только три из них содержали положения, предусмотренные в упомянутых Основных требованиях.

Попытка законодательного определения статуса концепции была предпринята в законопроекте «О порядке принятия федеральных

---

<sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 32. Ст. 3335

конституционных законов и федеральных законов», внесенном Президентом Российской Федерации еще 23 января 1997 года. Первоначальная редакция законопроекта предусматривала возвращение проектов к первому чтению при необходимости изменения их концепции. В проекте ко второму чтению это положение было существенно смягчено. Часть 8 статьи 32 законопроекта гласит: «Если субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, возражает против решения ответственного комитета о принятии поправки к законопроекту, которая, по мнению субъекта права законодательной инициативы, изменяет концептуальные положения внесенного им законопроекта, то указанная поправка рекомендуется ответственным комитетом к рассмотрению Государственной Думой до обсуждения и голосования остальных поправок к законопроекту». Но и в этом виде проект длительное время лежит без движения: в последний раз его рассмотрение отложено решением Совета Государственной Думы 4 июля 2017 года, с начала восьмого созыва (осень 2021 года) он находится в Комитете Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, дата его рассмотрения не определена.

Указом мэра г. Москвы от 13 февраля 2006 года № 11-УМ утверждены объемные (в 36 страниц) Методические правила подготовки проектов законов города Москвы, где специально приводятся требования к форме и содержанию приложения к законопроектам, которое именуется «концепция проекта закона г. Москвы»<sup>9</sup>. Многие изложенные в них правила заслуживают внимания.

Государственная Дума в последние годы вопреки действующим правилам неоднократно принимала поправки, изменяющие концепции законопроектов. Анализ законов, принятых в 2022-2023 году, показал, что при принятии 30 из них была изменена первоначальная концепция законопроекта. Происходило это в тех случаях, когда поправки исходили от Правительства Российской Федерации или от фракции политической партии «Единая Россия» либо получали их одобрение.

---

<sup>9</sup> <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/14879220> (дата обращения 18.03.2024)

Очевидно, что Государственная Дума как законодательный орган не вправе разрабатывать концепцию и текст законопроекта вновь, а лишь осуществляет их доработку<sup>10</sup>.

В законотворческой практике Государственной Думы встречаются два приема (формы) изменения концепции законопроекта.

Во-первых, путем расширения концепции. Такое происходит тогда, когда поправки к законопроекту хотя и касаются имеющихся в нем норм, но при этом эти поправки становятся регуляторами новых правоотношений, содержат новые (по сравнению с законопроектом) идеи правового регулирования. Расширение концепции таким путем нередко происходит за счет значительного увеличения объема законопроекта через вносимые поправки, когда количество этих поправок переходит в качество, создает совершенно иной правовой продукт по сравнению с тем, который рассматривался в первом чтении.

Во-вторых, первоначальная концепция на практике может изменяться путем ее подмены, когда вместо существовавшего в первом чтении законопроекта появляется принципиально новый, регулирующий совершенно иные правоотношения. Чаще всего такая подмена происходит путем присоединения во втором чтении к первоначальному законопроекту совершенно нового законопроекта. В депутатской среде этот первоначальный законопроект принято именовать «паровозом».

Соблазн использовать эти приемы у Правительства Российской Федерации и парламентского большинства существует постоянно. Законопроекты, нуждающиеся в быстром рассмотрении, существуют всегда, а число законопроектов, находящихся на рассмотрении в комитетах после принятия их в первом чтении достаточно велико. Так, в феврале 2024 года этот остаток составлял 337 законопроектов.

---

<sup>10</sup> Царев А.Ю. Концепция закона в законотворчестве Российской Федерации // Дис. канд. юрид. наук. Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. М., 2006. С. 14



Специального анализа заслуживают мотивы и цели, которые преследуют авторы законопроектов и поправок, которые изменяют концепцию. В их числе можно назвать следующие.

1. Небрежность сочинителей и официальных авторов вносимых законопроектов. Чаще всего такой небрежностью страдают отдельные оппозиционные депутаты, которые вносят законопроекты с целью привлечь внимание общественности к той или иной проблеме либо к собственной персоне. Такие законопроекты, страдающие неудовлетворительной юридической техникой и дефективной концепцией, чаще всего отклоняются в первом чтении, хотя иногда принимаются, изменяясь во втором чтении до неузнаваемости. Бывает и так, что спустя год-два идейный замысел таких законопроектов использует Правительство Российской Федерации либо депутаты правящего большинства для подготовки своих законодательных инициатив, что вызывает протесты авторов первоначальных законопроектов.

2. Непомерная торопливость законодателя, которая весьма заметной стала в последние два года. В 2022 году Федеральное Собрание Российской Федерации приняло 653, а в 2023 – 694 закона. Это были самые активные годы за время существования российского парламента. Понятно, что эта активность была отчасти обусловлена так называемой «СВО». Ведь на ее поддержку в 2022-2023 году было направлено свыше 200 принятых законов.

Однако такая интенсивность сопровождалась нередкими нарушениями процессуального порядка рассмотрения законопроектов. Так, комитеты Государственной Думы зачастую рассматривали законопроекты при отсутствии полного пакета необходимых документов, о повестке пленарного заседания депутаты узнавали лишь утром в день пленарного заседания, на подготовку поправок ко второму чтению представлялось лишь несколько часов, во втором и третьем чтении законопроекты рассматривались на одном заседании.

В условиях высоких темпов законотворчества, к сожалению, ярко проявлялась некомпетентность разработчиков законопроектов и их официальных авторов. Это при том, что в настоящее время в составе депутатов

Государственной Думы насчитывается 112 дипломированных юристов. Правительство Российской Федерации, реализуя ту или иную правовую идею, зачастую вносило в Государственную Думу заведомо неполный с невнятной концепцией документ, являющийся по существу лишь предложением о разработке законопроекта, с тем чтобы в ходе обсуждений в СМИ, на заседаниях круглых столов, думских комитетов, а также на пленарном заседании в первом чтении накопить предложения и замечания, которые затем позволят подготовить для второго чтения полноценный законопроект. Иногда докладчик прямо заявляет о такой цели на заседании профильного комитета либо даже в ходе пленарного заседания Государственной Думы.

Так, законопроект № 1129469-7 «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» предусматривал создание специализированного информационного банка данных экстремистских материалов. В нем предусматривалось буквально следующее: «Специализированный информационный банк данных экстремистских материалов – государственная информационная система, оператором которой является федеральный орган государственной регистрации». Текст законопроекта был достаточно понятен и занимал одну страницу.

Однако при прохождении законопроекта некоторые депутаты вспомнили о существующих актуальных проблемах правового регулирования лиц, причастных к деятельности экстремистских, а также террористических организаций. Ими принято решение законопроект «расширить». Ко второму чтению текст законопроекта за счет внесенных этими депутатами поправок стал фактически новым, концепция существенно расширена (объем законопроекта стал составлять уже пять страниц), а название изменено. В законопроекте появились принципиально новые положения о том, что «ограничивается право быть избранным лица, причастного к деятельности экстремистской организации». В новом законопроекте речь идет не только об экстремистских, но и террористических организациях.

Обсудить эти новшества, которыми был дополнен законопроект, во втором и третьем чтении из-за существующего регламента было невозможно, поэтому часть депутатов в данном случае отказалась от участия в голосовании.

3. Еще одной целью изменения концепции во втором чтении является желание авторов избавиться от ненужной, по их мнению, гласности при прохождении законопроекта.

Как известно, информационным источником для материалов СМИ, касающихся законотворчества, в 90 процентах случаев являются законопроекты, недавно поступившие в Государственную Думу для рассмотрения, и вынесенные на первое чтение пленарного заседания. На практике, самое активное обсуждение законопроекта в СМИ проходит в первые три дня после того, как он зарегистрирован в системе обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы. Позже в ходе его рассмотрения в профильном комитете, на пленарных заседаниях законопроект обычно уже не приковывает к себе особое внимание. Поэтому внесение законопроекта сразу во второе чтение в «прицепе» к так называемому «законопроекту-паровозу» позволяет держать в неведении об этом «прицепе» не только общественность, но и самих депутатов, которых все удовлетворяло в первом чтении, а с материалами ко второму чтению они познакомиться не успели либо не посчитали нужным. При этом надо учитывать, что для этого у депутатов зачастую нет времени, ибо о повестке пленарного заседания Государственной Думы они обычно узнают утром того дня, когда такое заседание состоится.

Так, в законопроекте № 173718-8 во втором чтении происходит замена концепции. Законопроект принят в первом чтении 10 ноября 2022 года. Он был посвящен незначительным дополнениям в статью 9.21 КоАП РФ (нарушение правил подключения к нефтепроводам, электросетям, тепловым сетям и т.д.). Депутаты его поддержали без особых замечаний. Однако в декабре 2022 года Государственной Думой приняты поправки в этот законопроект, которые посвящены уже изменениям в статью 9.6 КоАП РФ (нарушение правил использования атомной энергии). В поправках говорится о том, что

ответственность по части первой и второй данной статьи не наступает на территории Запорожской области до 1 января 2028 года. Соответствующую поправку внесли в закон депутаты фракции политической партии «Единая Россия». Такие важные новеллы надлежало обсудить в первом чтении с соблюдением необходимых процедур. Чем была вызвана срочность и для чего необходим этот закон присутствующие в зале депутаты выяснить не смогли.

Принятый в первом чтении проект Федерального закона № 172918-8 «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (об уточнении порядка и условий подачи обвиняемым (подозреваемым) нового (повторного) заявления о присуждении компенсации за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок» был использован во втором чтении в качестве так называемого «паровоза» для другого законопроекта, которым предлагалось внести изменения в 8 статей КАС РФ, не предусмотренных в концепции. Это новый нормативный акт, не имеющий ничего общего с первым, и посвященный ограничению доступа к информационным системам или программам для ЭВМ, которые обрабатывают сообщения в сети «интернет». Он коснулся также процедуры запрета деятельности политических партий, общественных объединений, религиозных организаций, СМИ. Дополнительный законопроект был принят думским большинством в форме поправок, разумеется, без какого-либо обсуждения. Часть депутатов проголосовала против этого законопроекта из-за грубого нарушения процедуры рассмотрения и принятия.

Аналогичная трансформация произошла и с законопроектом № 195130-8 «О внесении изменений в статью 330.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (в части усиления ответственности лиц, выполняющих функции иностранных агентов)». К этому законопроекту во втором чтении через поправки депутатов фракции политической партии «Единая Россия» был присоединен проект, посвященный изменениям в статье 239 УК РФ «Создание

некоммерческой организации, посягающей на личность и права граждан». В данной статье предусмотрено увеличение санкции, в связи с чем соответствующее преступление переходит в разряд тяжких. В концепции к законопроекту статья 239 УК РФ не упоминалась. В нарушение Регламента Государственной Думы официальный отзыв Правительства Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации на предложения об изменении этой статьи УК РФ, разумеется, получен не был. Заключение профильного комитета и Правового управления Государственной Думы также не было. С учетом этого, ряд оппозиционных депутатов проголосовали против законопроекта, однако он принят.

Соблюдение законодательной процедуры является важнейшей гарантией сохранения основ конституционного строя. На сегодня имеется очевидная пробельность в регулировании законодательного процесса. Этим можно пользоваться для манипулирования и извлечения выгод заинтересованными группами.

Нарушение Регламента Государственной Думы следует считать безусловным основанием для отмены закона даже спустя длительное время после его принятия<sup>11</sup>, а это в некоторых случаях может привести нашу правоохранительную систему и судопроизводство к катастрофическим последствиям. Так, отмена статьи УК РФ повлечет реабилитацию осужденных (которые могут составлять сотни или даже тысячи граждан), а созданный на основе такого закона орган может стать неконституционным.

Для решения задачи запрета изменять концепцию закона после первого чтения предлагается: 1) в законе четко определить понятие «концепция законопроекта»; 2) ликвидировать процедуру форсированного принятия законов при обычном их рассмотрении; 3) установить случаи, когда законопроекты могут рассматриваться по ускоренной процедуре, предусмотрев правило, в соответствии с которым независимо от срочности каждый законопроект

---

<sup>11</sup> Бошно С.В. Поправки к законопроекту и пределы трансформации концепции закона // Право и современные государства. 2017. № 3. С. 9.

должен проходить три чтения; 4) запретить субъектам права законодательной инициативы вносить поправки, не соответствующие концепции закона и возложить на ответственный комитет обязанность принимать только поправки, соответствующие концепции закона; 5) если ко второму чтению на пленарное заседание поступила нуждающаяся в принятии поправка, не соответствующая концепции закона, то Государственной Думе надлежит проект возвращать к процедуре первого чтения.

Эти правила следовало бы предусмотреть в упомянутом выше законопроекте «О порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов» либо в ином законопроекте. К разработке такого документа можно было бы приступить после обсуждения его основных положений с депутатами, лицами, обладающими правом законодательной инициативы, учеными.