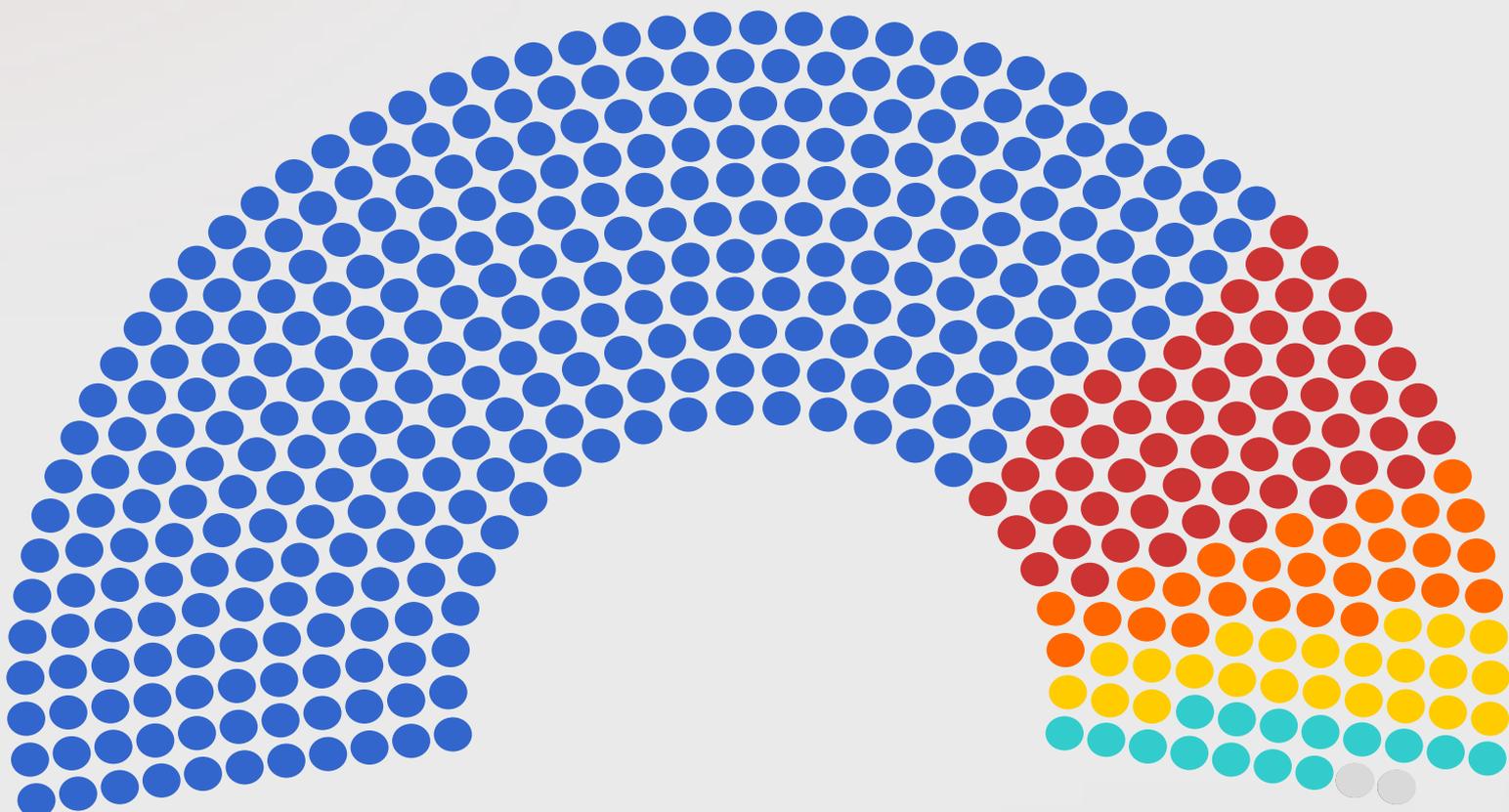


**ДУМА
БИНГО**



ЛОББИЗМ ДЕПУТАТОВ ГОСДУМЫ VIII СОЗЫВА

**КАКИЕ ДЕПУТАТЫ СЛУЖАТ НЕ ТОЛЬКО НАРОДУ –
ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОЕКТА «ДУМАБИНГО»**

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
КОГДА ЛОББИЗМ СТАНОВИТСЯ КОРРУПЦИЕЙ?	4
ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ	5
МЕТОДОЛОГИЯ «ДУМАБИНГО»	6
ГРУППЫ ИНТЕРЕСОВ	6
КАРТОЧКА ДЕПУТАТА	7
МОНИТОРИНГ ЗАКОНОПРОЕКТОВ	8
РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ	9
ВЫБОРКА И СБОР ДАННЫХ	9
СТАТИСТИКА ЗАКОНОПРОЕКТОВ	10
ЛОББИЗМ ФРАКЦИЙ	12
ПРЕДСТАВЛЕННОСТЬ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ	14
РЕЙТИНГ ЛОББИСТСКОГО ВЛИЯНИЯ ДЕПУТАТОВ	17
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	21
ПРИЛОЖЕНИЕ	22

**НАСТОЯЩИЙ ДОКЛАД НЕ СОДЕРЖИТ УТВЕРЖДЕНИЙ
О ТОМ, ЧТО УПОМЯНУТЫЕ В НЕМ ЛИЦА СОВЕРШАЛИ
КАКИЕ-ЛИБО ПРАВОНАРУШЕНИЯ. ПРОЕКТ «ДУМАБИНГО»
НЕ НЕСЕТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
И ИНТЕРПРЕТАЦИЮ ЭТИХ СВЕДЕНИЙ ТРЕТЬИМИ ЛИЦАМИ.**

DUMABINGO.ORG

ВВЕДЕНИЕ

Уровень независимого контроля в сфере антикоррупции и прозрачности в России существенно снизился за последние годы. В 2023 году страна вышла из состава Группы государств против коррупции (ГРЕКО) и денонсировала Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. В том же году было приостановлено членство России в Группе разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (FATF), а деятельность международной антикоррупционной организации Transparency International была признана нежелательной.

Кроме того, под предлогом защиты от «недружественных стран» и санкционных рисков российские государственные ведомства становятся все более закрытыми. В 2023 году Правительство РФ получило право засекречивать статистику¹, причем некоторые ведомства начали делать это еще до принятия соответствующего закона. В результате закрытой оказалась, например, информация о золотовалютных резервах, личных данных собственников недвижимости для третьих лиц, статистика Федерального казначейства о расходах и доходах бюджета, а также другие сведения². В 2022 году для госслужащих отменили обязательную публикацию деклараций, а годом позже от этого освободили депутатов и сенаторов парламента³. Следом засекречивать декларации стали и региональные депутаты⁴.

По данным World Justice Project⁵, степень открытости государства в России стабильно падает: если в 2015 году страна занимала 60 строку в мировом рейтинге по этому показателю, то к 2024 году она опустилась на 91 место. За те же девять лет вырос и уровень коррупции: согласно индексу верховенства права, по этому показателю Россия переместилась с 58 на 88 позицию. Среди множества коррупционных факторов, которые сказываются на ухудшении этих значений, малоизученным в России остается теневой лоббизм — именно ему посвящен настоящий доклад.

1 <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202302280031>

2 <https://tochno.st/materials/otkrytykh-dannykh-v-rossii-stanovitsya-vse-menshe>

3 <https://sozd.duma.gov.ru/bill/247501-8>

4 <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2023/03/14/966326-vsled-za-gosdumoi-regionalnie-deputati-zasekrechivayut-deklaratsii>

5 <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2024/Russian%20Federation/historical>

КОГДА ЛОББИЗМ СТАНОВИТСЯ КОРРУПЦИЕЙ?

Лоббизм — это деятельность индивидов или групп интересов с целью влияния на процесс принятия политических решений⁶.

Как правило, объектом лоббизма выступает политик, субъектом — заинтересованное лицо (группа интересов), а третьим участником этого процесса выступает лоббист, выполняющий роль посредника между заказчиком и политиком.

В мировой практике лоббизм регулируют по-разному: меры варьируются от запретов до обязательных или добровольных государственных реестров. Лоббистов могут обязать регистрироваться и публично отчитываться о своей деятельности, раскрывать данные о заказчиках, целях и стоимости услуг. Это делает коммуникацию заинтересованных лиц с политиками более открытой и подотчетной, что, в свою очередь, снижает коррупционные риски при принятии политических решений. Лоббизм может быть легальным институтом взаимодействия с органами власти, однако без правового регулирования он становится проблемой.

В России лоббизм не закреплен законодательно, остается вне публичного поля, а актуальных данных об объеме этого рынка нет. В 2010 году объем рынка лоббизма в России оценивался как минимум в 363,4 млн долларов США⁷. В 2017 году кампания по принятию нужного закона при наличии противников могла стоить от 1 млн долларов США и выше⁸. В том же году эксперты предполагали, что в случае легализации лоббизма его рынок мог бы составлять 10-20 млрд рублей в год (140-280 млн долларов США)⁹.

Попытки урегулировать эти процессы с опорой на зарубежный опыт предпринимались в России неоднократно с 1990-х годов, но все соответствующие законопроекты сталкивались с критикой и так и не были приняты. В отсутствие правового регулирования лоббизм остается теневым: группы интересов предпочитают взаимодействовать с политиками непублично и продвигать своих представителей на ключевые позиции в органах власти.

Одним из таких органов является федеральный парламент. Представители бизнеса, региональные элиты, государственные ведомства и общественные организации пытаются решить свои проблемы или добиться преференций на законодательном уровне. Для этого они используют как формальные, так и неформальные инструменты: участие в экспертных советах и рабочих группах, пиар-кампании, неформальные встречи с представителями власти и различные формы финансирования.

Без правового регулирования лоббизма контакты интересантов с политиками порождают риски для коррупции: социальные и экономические группы, которые должны быть представлены в парламенте, не знают, какими мотивами руководствуется депутат при принятии решений и чьи интересы он продвигает.

⁶ <https://www.britannica.com/topic/lobbying>

⁷ <https://tinyurl.com/2s3u4u56>

⁸ <https://www.kommersant.ru/doc/3268864>

⁹ <https://e-vid.ru/zakon-i-pravo/250219/lobbisty-i-reshaly-kak-eto-ustroeno-v-rossii>

Депутат, в свою очередь, может воспользоваться мандатом, чтобы тайно отстаивать интересы лоббистов в ущерб другим группам и не отчитываться об этом, углубляя социальное неравенство.

Информация о заказчиках и интересантах принимаемых в стране законов является общественно важной, доступ к ней — базовое условие для создания прозрачных государственных институтов и повышения доверия к ним со стороны гражданского общества. Поскольку государственное регулирование лоббизма в России все еще отсутствует, необходимым становится общественный контроль теневого лоббизма.

Настоящий доклад подготовлен экспертами «Думабинго» — проекта, изучающего лоббизм в российском парламенте с 2017 года. В нашей базе данных собрана информация о более чем 800 депутатах и сенаторах, а также более 4000 законопроектов, которые они внесли. Мы проанализировали биографии всех депутатов Госдумы VIII созыва и внесенные ими законопроекты по результатам шести сессий. Опираясь на разработанную экспертами проекта методологию и данные из открытых источников, мы выявили тех из них, кто представляет лоббистские интересы, а также бенефициаров их законотворчества. В ходе исследования была проведена промежуточная оценка результативности думских фракций, представленности лоббистских групп в нижней палате парламента, а также рейтинг лоббистского влияния депутатов.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

- **ЛОББИСТСКОЕ БОЛЬШИНСТВО.** За первые шесть сессий Госдумы VIII созыва 290 (65%) депутатов продвигали интересы связанных с ними групп через законотворчество. Мы обнаружили бенефициаров более четверти (29%) внесенных ими законопроектов — это многочисленные отрасли бизнеса, органы власти, финансово-промышленные группы и общественные организации. Всего признаки лоббизма содержит половина (50%) инициатив, ставших законами.
- **«БРАТСКИЕ МОГИЛЫ».** Депутаты внесли 14 «думских» законопроектов, авторами которых становились сотни человек одновременно — подобные инициативы неформально называют «братскими могилами»¹⁰. Среди них — предложения о запрете ЛГБТ-пропаганды, смены пола, рекламы у иностранных агентов, о статусе ветеранов боевых действий для добровольцев СВО и другие законы. Эти инициативы используют в качестве политтехнологии, демонстрирующей лояльность и сплочение элит вокруг действующего курса государства, поэтому они беспрепятственно доходят до принятия. В нынешнем созыве эта технология стала особенно актуальной, поскольку за все предыдущие через Госдуму прошло лишь 11 подобных законопроектов.
- **ПАРЛАМЕНТ ОДНОЙ ПАРТИИ.** «Единая Россия» занимает большинство кресел в Госдуме и контролирует законотворческий процесс. 76% законопроектов

10 <https://novayagazeta.ru/articles/2021/09/15/chto-vy-prinimaete>

при участии депутатов или сенаторов этой фракции доходят до принятия. В связи с этим депутаты «Единой России» чаще остальных становятся объектами для лоббизма — три из четырех лоббистских инициатив исходят от них или от межфракционных групп с их участием. Более половины (53%) законопроектов, внесенных депутатами «Единой России» — лоббистские.

- **ПАРЛАМЕНТСКАЯ ОППОЗИЦИЯ.** Четыре оппозиционные партии практически не влияют на принятие законов в Госдуме. За шесть сессий было рассмотрено 539 инициатив, внесенных без участия «Единой России», и лишь 5% из них дошли до принятия. В связи с этим оппозиция редко представляет интересы групп влияния — доля лоббистских инициатив в их законотворчестве колеблется от 8 до 14% в зависимости от фракции. Вместе с тем некоторые депутаты оппозиции совмещают нерезультативное фракционное законотворчество с успешным участием в межфракционных и комитетских инициативах.
- **НАПРАВЛЕНИЯ ЛОББИЗМА.** Большинство лоббистов в Госдуме продвигают интересы бизнеса — 175 народных избранников вносят законопроекты в пользу более чем 20 различных отраслей. Наименьшая группа депутатов отстаивает потребности общественно-политических организаций — лишь 30 человек. В интересах какого-либо субъекта РФ выступает 86 депутатов, федеральных органов власти — 82, финансово-промышленных групп — 46.
- **ВЛИЯТЕЛЬНЫЕ ЛОББИСТЫ.** В составленном нами рейтинге лоббистского влияния лидирующие позиции достались членам «Единой России». Восемь из десяти ведущих депутатов в рейтинге продвигают интересы органов власти, шесть из которых — лоббисты силовых ведомств. Представители парламентской оппозиции преимущественно занимали более низкие позиции в рейтинге. Депутаты с высокими должностями в комитетах более эффективны в продвижении лоббистских интересов.

МЕТОДОЛОГИЯ «ДУМАБИНГО»

ГРУППЫ ИНТЕРЕСОВ

Группы интересов — это объединения людей на основе общих интересов, которое оказывает организованное воздействие на власть. Дискуссию вызывает вопрос, какие именно объединения выделять в качестве групп интересов: чаще всего заказчиком лоббирования своих интересов считают коммерческие компании, однако в российском контексте в их роли выступают также субъекты РФ и региональные элиты, конфессии, общественные организации, НКО и другие интересанты.

Всего мы выделяем пять групп интересов: федеральных органов власти, отраслевую, финансово-промышленную, региональную и общественно-политическую. Они разбиты на десятки подгрупп, которые уточняют отрасль

потенциальных интересантов, и их список пополняется по мере появления в парламенте представителей новых групп влияния. Депутатов, в деятельности которых не было обнаружено продвижения чьих-либо интересов, мы относим к группе «не выявлено»¹¹.

Без законодательного регулирования лоббизма политики и заинтересованные лица редко раскрывают информацию о сотрудничестве друг с другом, из-за чего получить исчерпывающие сведения о лоббистах и их деятельности в Государственной думе невозможно. В связи с этим мы не ставим целью выявить наличие договоренностей между ними. Нам неизвестно, в каком виде депутат взаимодействует с лоббистами, вносит ли он тот или иной законопроект бесплатно, за оплату или в обмен на другие услуги. Так, некоторые депутаты в своем законотворчестве отстаивают интересы собственного бизнеса — в этих случаях объект и субъект лоббизма совпадают, а посредник отсутствует. Поэтому, относя деятельность парламентариев к представительству групп интересов, мы лишь констатируем факт внешнего влияния на законотворчество, но не определяем его характер.

КАРТОЧКА ДЕПУТАТА

При классификации депутата как представителя той или иной группы влияния мы опираемся на три критерия: наличие законопроектов с преференциями для этой группы, личных или деловых связей с ней и публичной деятельности в ее интересах. Анализ с опорой на эти критерии отражен в персональных карточках депутатов на сайте «Думабинго»¹². Главная страница проекта представляет собой интерактивную карту лоббизма, где каждый народный избранник отнесен к кластеру одной или нескольких групп интересов.

Один из инструментов, позволяющих депутатам влиять на принятие политических решений в пользу лоббистских групп, — это право законодательной инициативы. В разделе «**Законотворчество**» в карточке депутата отражена информация о количестве внесенных и принятых инициатив и их основной тематике. Однако законотворческая работа не позволяет сделать окончательный вывод о представительстве группы интересов, поскольку депутаты периодически вносят инициативы в пользу интересантов, с которыми у них нет видимой связи. Это происходит из-за парламентской дисциплины — негласных правил поведения депутатов, которые обязывают их присоединяться к законопроектам в качестве автора, чтобы поддержать коллег по партии или комитету или выполнить личный KPI.

Чтобы отсеять потенциальные объекты лоббирования от депутатов, следующих парламентской дисциплине, мы анализируем авторов законопроектов на предмет личных и деловых отношений с возможными группами интересов. В разделе «**Аффилиция и связи**» указаны сведения о родственниках депутата, а также о связанных с ним организациях, ведомствах и политически значимых лицах, в разделе «**Биография**» — информация о карьере депутата до избрания в Госдуму. Распространенными связями являются предыдущий опыт работы депутата на высокопоставленных должностях в отрасли, ведомствах или органах субъектов РФ, наличие у его родственников должностей в этих структурах,

¹¹ Полная матрица обнаруженных нами в VIII созыве Госдумы групп влияния доступна на главной странице сайта «Думабинго»: <https://dumabingo.org/>

¹² <https://dumabingo.org/>

их бизнес-активы, деятельность связанных с ними компаний, участие депутата в отраслевых форумах или рабочих группах вместе с представителями групп влияния, спонсорство избирательной кампании кандидата частными компаниями.

Наконец, в интересах бенефициара депутат может выступать на заседаниях Госдумы, направлять депутатские запросы, участвовать в публичных мероприятиях, общественной деятельности и отраслевых объединениях. Информация о публичной активности депутата отражена в разделе «**Выводы**». Если публичная риторика депутата носит популистский характер и не подкрепляется какой-либо деятельностью, то мы не относим ее к лоббистской практике. Так, многие депутаты публично заявляют о представлении интересов региона своего избрания, однако это не всегда находит отражение в их законотворчестве.

МОНИТОРИНГ ЗАКОНОПРОЕКТОВ

В профиле каждого из депутатов на [сайте](#) «Думабинго» в разделе «**Мониторинг законопроектов**» собраны карточки с информацией о всех инициативах, внесенных им в действующем созыве. В них отражены номер инициативы, дата внесения, тема и содержание, перечень возможных выгодополучателей, а также маркер. Маркер — это тип законопроекта, который мы определяем на основании содержания инициативы¹³, состава авторов, а также отзыва правительства. Эта типологизация помогает понять причины участия того или иного депутата в законопроекте.

Нами были выделены несколько типов законопроектов:

Потенциально лоббистские — инициативы, содержащие явные выгоды для компании или отрасли, региона, ведомства, общественной организации и т.д.¹⁴.

«Думские» — инициативы с массовым (150 и более) количеством авторов, которые демонстрируют сплоченность депутатов всех фракций вокруг поддержки политического курса государства.

«Комитетские» — инициативы, внесенные членами определенного комитета и касающиеся отрасли ведения этого комитета.

«Фракционные» — инициативы, внесенные членами фракции и отражающие программу партии. Как правило, их вносят представители парламентской оппозиции с целью пиара, поскольку такие законопроекты практически никогда не принимаются.

Другие — технические, межфракционные инициативы и т.д.

Подробнее об этой типологии — в [нашем докладе](#) 2023 года, доступном на сайте «Думабинго»¹⁵.

¹³ Для настоящего доклада маркер большинства законопроектов был определен на этапе первого чтения законопроекта. Однако бывают случаи, когда поправки ко второму и третьему чтению существенно меняют суть инициативы, и она приобретает лоббистский характер.

¹⁴ К этому типу мы не относим инициативы, прямыми выгодополучателями которых становятся отдельные группы населения, например, пенсионеры, молодые родители, сироты, люди с инвалидностью и так далее.

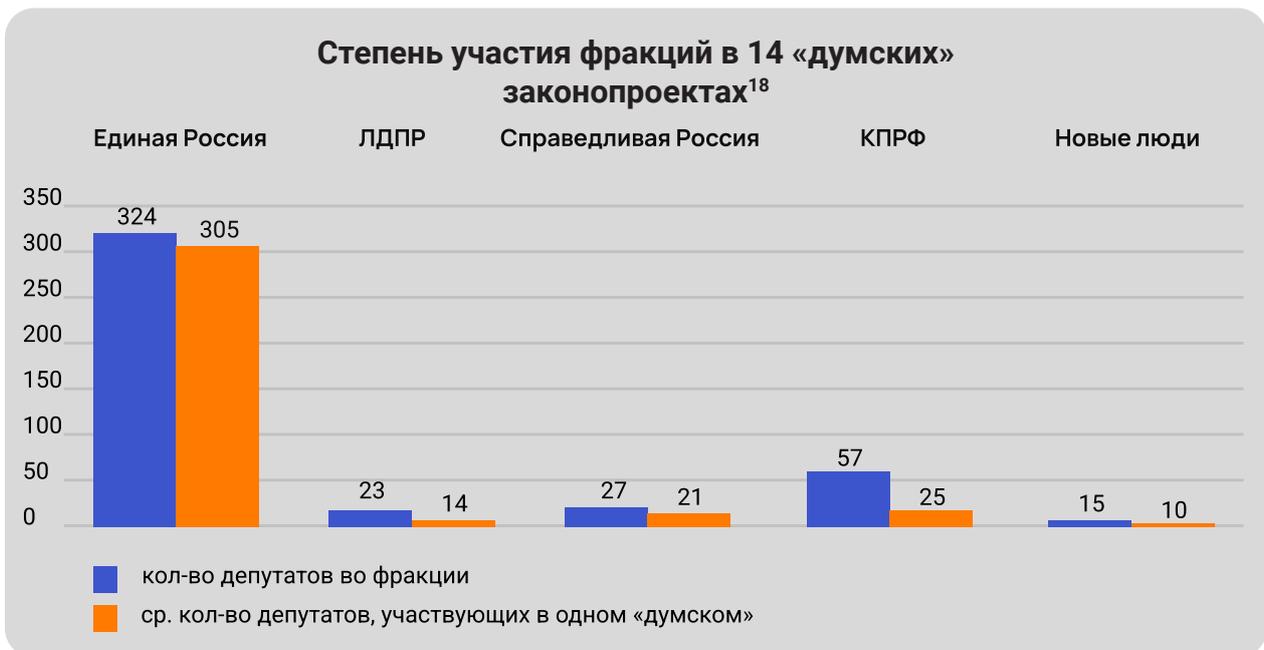
¹⁵ <https://research.dumabingo.ru/>

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

ВЫБОРКА И СБОР ДАННЫХ

В настоящем исследовании представлена оценка законотворчества депутатов Госдумы с трех перспектив: по степени представленности групп интересов, результативности парламентских фракций и лоббистского влияния народных избранников. В статистику попали только законопроекты, в составе авторов которых числится хотя бы один депутат¹⁶ Госдумы, и которые были внесены с первого пленарного заседания Госдумы VIII созыва 12 октября 2021 года до завершения шестой сессии 31 июля 2024 года. Данные были собраны через Систему обеспечения законодательной деятельности (СОЗД) и сопоставлены с результатами экспертного анализа законопроектов и депутатских профилей по методологии проекта «Думабинго».

Из общей статистики законопроектов мы исключили 14 «думских» инициатив, поскольку они могут исказить показатели депутатов в сторону большей активности и результативности. Эти инициативы гарантированно принимаются, поскольку они демонстрируют сплоченность всех фракций вокруг политического курса государства – в качестве авторов к ним одновременно присоединялись от 294 до 438 депутатов. Лишь два парламентария за шесть сессий ни разу не оставляли свою подпись ни под одной из «думских»¹⁷ инициатив: Евгений Марченко, не представляющий ни одну из фракций после исключения из «Единой России» в начале действующего созыва, а также Сергей Шаргунов из КПРФ. 17 депутатов от «Единой России» к концу шестой сессии имеют стопроцентную результативность принятия законопроектов, не внося ни одного законопроекта за исключением «думских».



16 Если депутат снимал свою подпись с законопроекта, то его участие в инициативе не учитывалось.

17 Сложность для классификации представил законопроект №652632-8, который был внесен практически полным составом фракции «Единая Россия» – 321 депутатом. Согласно методологии «Думабинго», он может считаться «фракционным», однако в VIII созыве в рамках одной инициативы авторами от «Единой России» редко выступали более 20 депутатов. Учитывая аномальный уровень сплоченности фракции при внесении этого законопроекта, он также был помечен как «думский» и исключен из общей статистики.

18 Показатель отражает, какая доля депутатов фракции в среднем присоединяется к «думскому» законопроекту в качестве авторов.

За вычетом «думских» депутаты Госдумы в VIII созыве стали авторами 1807 законопроектов — эту цифру мы взяли за 100% внесенных. Из них на 8 августа 2024 года¹⁹ на рассмотрении оставалось 649 инициатив — больше трети от всех внесенных. При подсчете результативности фракций и депутатов в расчет брались только те законопроекты, по которым было принято окончательное решение и которые были отправлены «в архив» системы обеспечения законодательной деятельности — таковых было 1158.

«Фракционными» считались законопроекты, авторы которых состояли в одной фракции. Если помимо депутатов к инициативе присоединялись сенаторы, то их партийная принадлежность тоже учитывалась. Когда законопроект вносился единственным автором, то его выделяли в отдельную категорию единоличных. Разрабатывая законопроект в одиночку, депутат может следовать собственным мотивам, которые нельзя объяснить дисциплиной фракций и комитетов — нередко таким мотивом становится продвижение чьих-то интересов. Если к законопроекту с одним автором присоединялся региональный парламент, то этот законопроект также считался «единоличным» — таких инициатив за шесть сессий было внесено 17.

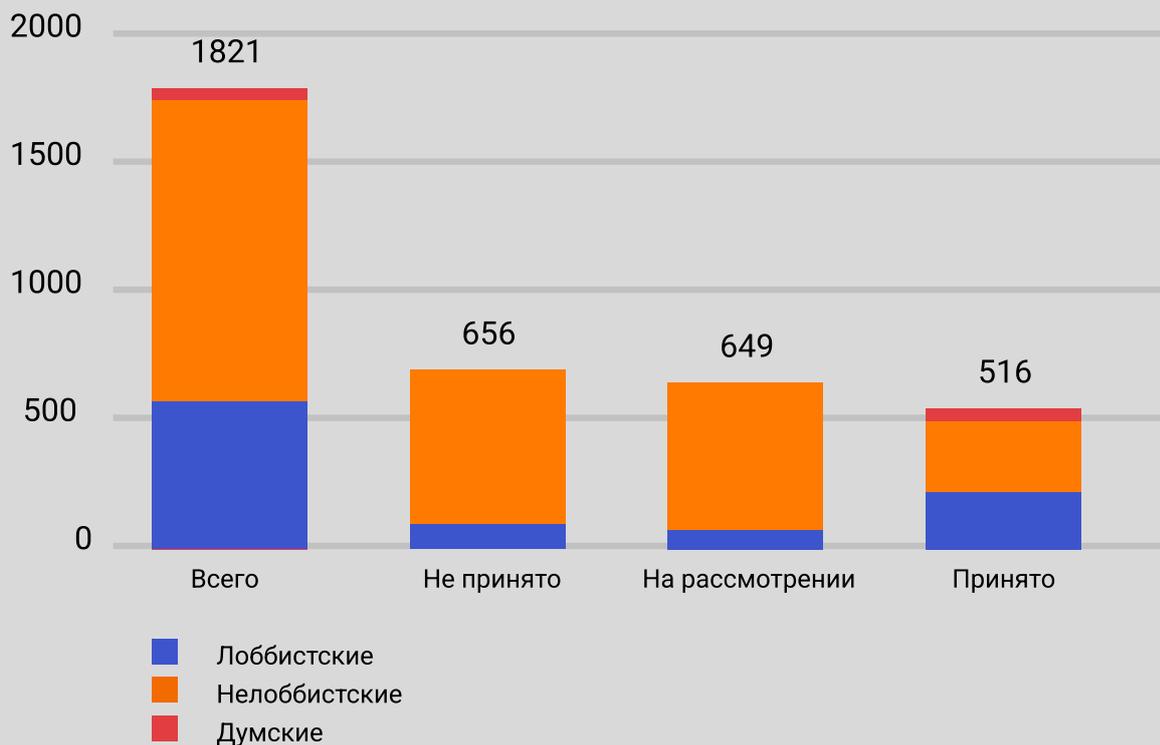
Когда авторами становились представители более одной фракции, законопроект считался «межфракционным». Иногда к этой категории относятся законопроекты, внесенные составом одного из думских комитетов, однако в настоящем исследовании не представлена оценка законотворчества комитетов, поскольку технически невозможно собрать подобную статистику: в течение созыва парламентарии меняют должности и комитеты, но на официальных ресурсах Госдумы информация об этих перемещениях не фиксируется. Поскольку депутаты «Единой России» занимают большинство мандатов в Думе, они могут вносить «комитетские» законопроекты без участия членов других фракций, однако за неимением статистики комитетского законотворчества мы отмечали подобные инициативы как «фракционные».

СТАТИСТИКА ЗАКОНОПРОЕКТОВ

На момент завершения шестой сессии VIII созыва Госдумы **было рассмотрено 1158 законопроектов**, что на 39% больше, чем в предыдущем созыве за аналогичный период — тогда решение приняли лишь по 707 инициативам из 1327 внесенных. В действующем созыве **приняли 502 законопроекта** депутатов Госдумы, что составляет менее половины (43%) от всех рассмотренных законопроектов. Остальные инициативы не дошли до публикации — были отклонены, сняты с рассмотрения, возвращены инициаторам и т.д. В принятии законопроектов депутаты стали менее результативны — в сравнении с прошлым созывом процент принятых нормативно-правовых актов за аналогичный период упал на 7 процентных пунктов.

19 В этот день Президентом РФ был подписан ряд законов, рассмотренных по завершении шестой сессии.

Статистика депутатских законопроектов за первые 6 сессий VIII созыва



Наиболее явная причина высокого процента непринятых депутатских инициатив — активность оппозиционных фракций при конституционном большинстве «Единой России». В Думе ей принадлежат 72% мандатов и ключевые должности в комитетах, поэтому инициативы оппозиции практически не имеют шансов на принятие. Так, **четыре фракции в сумме довели до принятия лишь 14 из 407 законопроектов (3%), в то время как 208 из 258 (81%) «фракционных» предложений «Единой России» стали законами.**

Другая причина заключается в том, что оппозиционные партии предлагают множество популистских законопроектов с большим количеством авторов, которые часто плохо проработаны с юридической точки зрения и получают отрицательный отзыв Правительства, что практически сводит к нулю их шансы быть принятыми. Некоторые из таких инициатив могут вноситься неоднократно в течение нескольких созывов или даже в рамках одного созыва в целях пиара партии. Для «Единой России» фракционный популизм не характерен — ее члены склонны вносить более точечные инициативы небольшим составом, которые с высокой вероятностью будут приняты коллегами, и это справедливо как для фракционных, так и межфракционных проектов.

«Единая Россия» также оказалась самой активной в Думе: она практически полным составом присоединилась к 14-ти «думским» инициативам, внесла почти пятую часть (349; 19%) от общего количества законопроектов, а также приняла участие в большинстве межфракционных предложений — из них 435 из 475 были разработаны при участии членов партии власти в качестве авторов. Представители «Единой России» также внесли больше остальных единоличных законопроектов: 36 депутатов подготовили 97 инициатив. Однако в одиночку члены партии власти становятся значительно менее эффективными — лишь 45% их законопроектов дошло до публикации.

Партии парламентской оппозиции в силу своей малочисленности демонстрируют более скромные показатели, однако между собой их степень активности отличается. Несмотря на то, что по количеству мандатов ЛДПР отстает от «Единой России» в 14 раз, фракция предложила всего на 3% меньше от общего количества внесенных инициатив — 292 законопроекта. Несколько меньший результат у Справедливой России — 222 инициативы (12% от общего количества внесенных). Вместе с тем эсеры активнее других оппозиционных партий поддерживают «думские» законопроекты — 78% от состава фракции в среднем присоединилось к каждой из 14 инициатив. У ЛДПР этот показатель составил 61%. В межфракционных инициативах представители двух партий участвуют почти в равной степени: в 65% из них авторами становятся депутаты «Справедливой России», в 63% — от ЛДПР.

Наименее активными оказались вторая по численности думская фракция — КПРФ, а также новая и самая малочисленная фракция — «Новые Люди». Они внесли лишь 111 и 97 законопроектов соответственно и реже остальных присоединялись к межфракционным инициативам: от КПРФ в них участвует 55% состава, а от «Новых людей» — 41%. Коммунисты также реже остальных участвуют в «думских» инициативах — к ним присоединяется в среднем только 43% партийного состава. На фоне низкой активности КПРФ выделяется относительная автономность ее депутатов — по количеству законопроектов, внесенных в одиночку, они уступают только «Единой России»: 13 коммунистов внесли 63 инициативы (притом доля принятых — 9%).

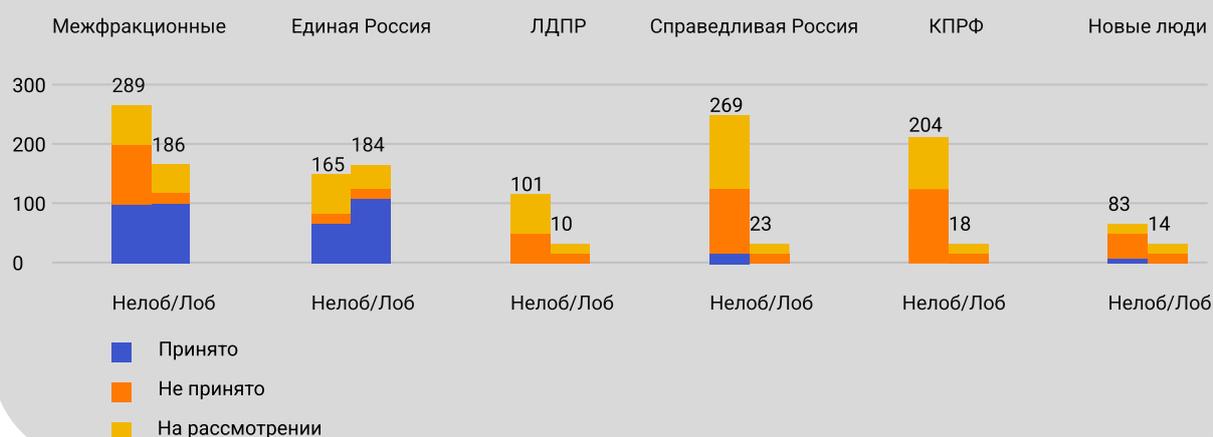
На межфракционные инициативы приходится самая крупная доля законотворчества — более четверти всех внесенных законопроектов (475; 26%). В большинстве случаев эти инициативы доходят до принятия — так, среди 295 рассмотренных межфракционных 229 (78%) стали законами. Однако если к законопроекту не присоединяется ни один депутат «Единой России», то шанс на его принятие многократно падает: среди 276 рассмотренных межфракционных с их участием были приняты 227 (82%), в то время как без участия «Единой России» приняты были лишь 2 из 19 (11%).

В целом, если в законопроекте не участвует ни один из депутатов от «Единой России», то его шанс быть принятым равен 5% — лишь 29 подобных законопроектов были приняты из 539 рассмотренных.

ЛОББИЗМ ФРАКЦИЙ

Среди законопроектов, внесенных на 31 июля 2024 года, в 527 мы обнаружили признаки потенциального лоббизма — прямых или косвенных предпочтений для той или иной группы интересов. Из них до опубликования дошли 249 законопроектов — это половина от общего количества принятых за первые шесть сессий VIII созыва.

Соотношение потенциально лоббистских к прочим законопроектам среди думских фракций



Лидером по количеству потенциально лоббистских инициатив стала «Единая Россия». 183 внесенных ею законопроекта содержат преференции для какой-либо из групп интересов — это более половины (53%) всех инициатив фракции. Среди оппозиции процент лоббистских инициатив варьируется от 8 до 14%, наибольшее количество (23 законопроекта) внесла фракция ЛДПР.

Поскольку законопроекты оппозиционных фракций имеют крайне низкие шансы на принятие, они редко становятся объектами лоббизма. «Единая Россия», напротив, часто вносит инициативы с преференциями для определенных групп влияния, поскольку она способна гарантировать их принятие с высокой долей вероятности: среди 137 рассмотренных лоббистских законопроектов партии приняты были 114 (83%). **Всего более половины (114; 55%) принятых инициатив «Единой России» являются лоббистскими.**

Среди 475 межфракционных законопроектов было обнаружено 186 лоббистских. Окончательное решение было принято по 133 из них — 106 стали законами. Третьим по распространенности способом продвижения интересов групп влияния стало внесение единоличных законов — в одиночку депутаты предложили 92 лоббистские инициативы, из которых 25 были приняты, 9 находятся на рассмотрении.

ПРЕДСТАВЛЕННОСТЬ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ

Выборка депутатов была ограничена составом Госдумы, который вступил в работу с начала шестой сессии. В нижнюю палату Федерального собрания на тот момент входили 448 человек — эту цифру мы приняли за 100% депутатского корпуса. Свободными оставались на тот момент 2 мандата: Сергея Сокола из «Единой России» и Вадима Белоусова из «Справедливой России». В итоговые расчеты попали девять депутатов, которые получили мандаты выбывших коллег за пять предшествующих сессий, а также семь депутатов, которые покинули Госдуму в течение шестой сессии. Показатели депутатов, которые получили полномочия в ходе сессии, учтены не были.

20 Подробные данные о статистике законотворчества думских фракций доступны в приложении.

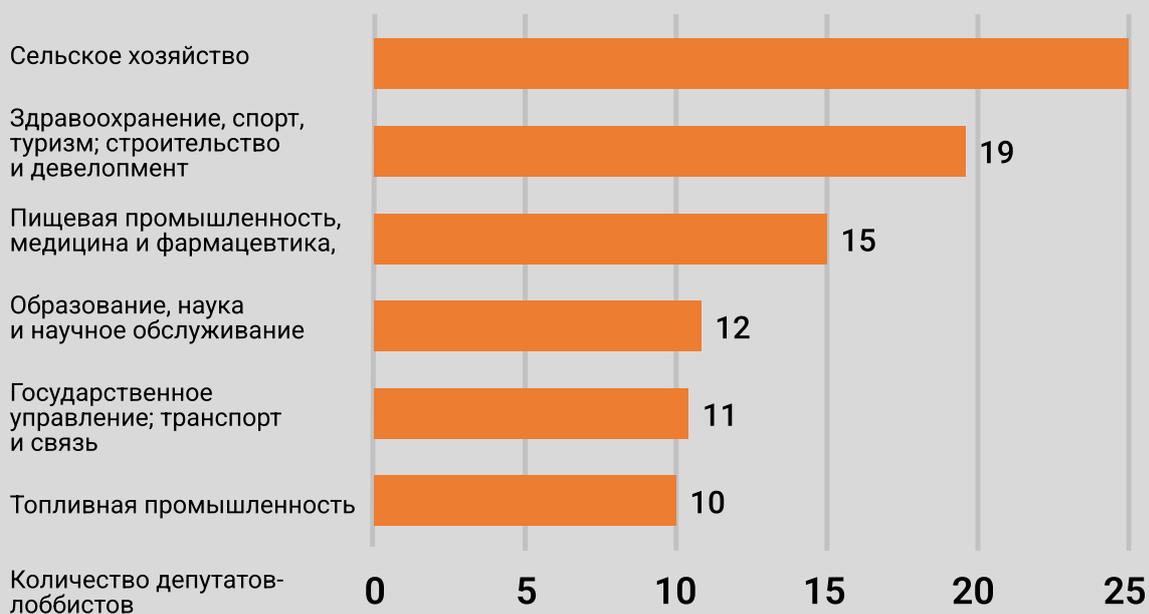
Распределение депутатов по группам интересов



Более половины состава фракций ЛДПР (52%) и «Справедливая Россия» (59%) были отнесены к группам интересов. Самый низкий процент лоббистов обнаружен среди «Новых людей» (27%). В рядах КПРФ было обнаружено чуть более трети (37%) депутатов, продвигающих какую-либо группу интересов. Такой низкий процент обусловлен тем, что коммунистов в нижней палате представляет множество партийных функционеров, которые в основном вносят «фракционные» инициативы, отражающие повестку партии.

Представительство отраслевых групп является самым многочисленным в VIII созыве — их интересы продвигает 175 депутатов. В этой группе представлены более 40 отраслей бизнеса, сюда же часто попадают случаи личного лоббизма, когда народные избранники продвигают интересы собственных или связанных с их родственниками компаний. Несмотря на то, что по количеству депутатов в этой группе лидирует «Единая Россия», наивысший процент лоббистов бизнес-интересов, как и в предыдущем созыве, был обнаружен во фракции «Справедливая Россия» — 48%. В составе ЛДПР этот показатель равен 39%. Столь высокая представленность отраслевых групп сразу в трех фракциях говорит о привлекательности Госдумы как инструмента решения вопросов бизнес-сообщества.

Отрасли с наибольшим кол-вом депутатов-лоббистов в Госдуме



Интересы регионов представляет 86 депутатов. Как и в прочих группах интересов, наибольшее количество лоббистов входят во фракцию «Единой России». Это связано не только с большинством партии в нижней палате парламента, но также с тем, что руководители в региональных органах власти часто состоят в «Единой России» или демонстрируют свою лояльность партии и поэтому способствуют выдвиганию в нижнюю палату близких себе кандидатов именно через нее. Относительно высокий показатель обнаружен у фракции «Справедливая Россия» – почти пятая часть (19%) ее состава вносит законопроекты в интересах субъектов РФ.

Регионы, чьи интересы лоббирует наибольшее число депутатов Госдумы



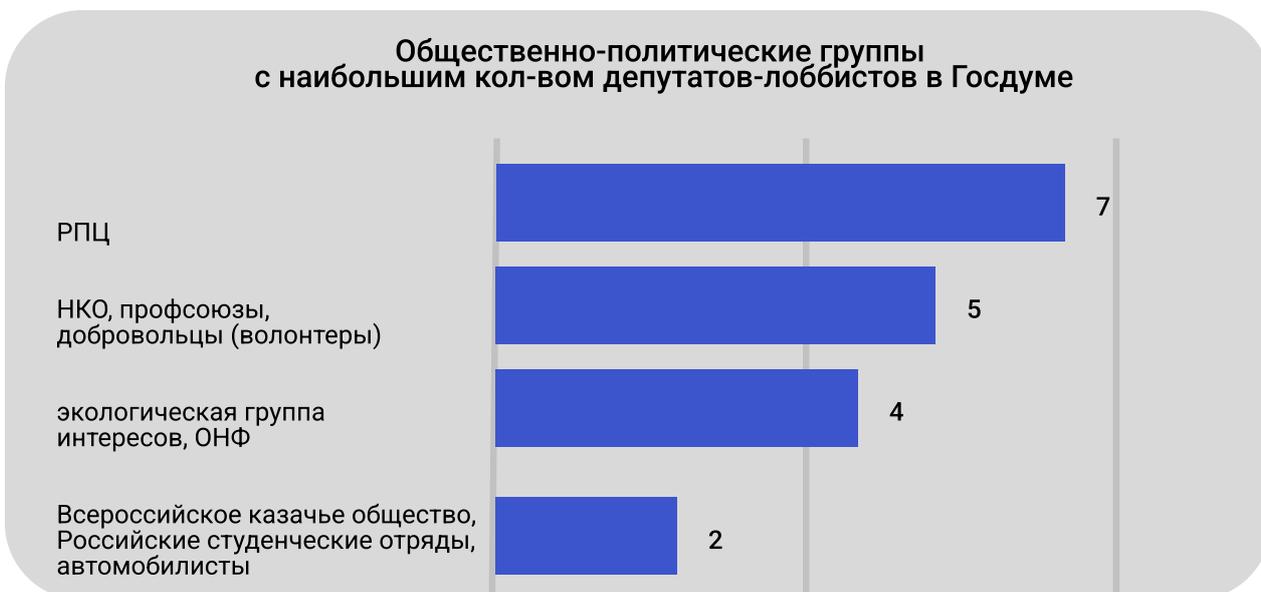
82 депутата продвигают интересы государственных органов, из которых 67 вносят законопроекты с преференциями для силовых ведомств. Лоббизм несиловых органов власти остается сравнительно малочисленным: они редко прибегают к помощи депутатов для продвижения своих интересов, поскольку законопроекты правительства имеют куда больше шансов на принятие. Так, на момент завершения 6 сессии 757 (97%) из 782 законопроектов, внесенных правительством были приняты. Лидером по количеству лоббистов среди несиловых ведомств является Роскомнадзор – законопроекты в его интересах вносят 13 человек.



Всего 46 депутатов Госдумы вносят законопроекты в интересах 40 финансово-промышленных компаний.



Наименее представленными в законотворчестве оказались общественно-политические группы интересов с 30 депутатами.



РЕЙТИНГ ЛОББИСТСКОГО ВЛИЯНИЯ ДЕПУТАТОВ

Российские исследователи часто пытаются оценить активность и влияние депутатов Государственной Думы. Эксперты используют эти данные для анализа общественно-политических трендов и выявления центров влияния на принятие решений, а избирателям это важно для выбора своего представителя в нижней палате парламента, для понимания, насколько его деятельность отражает общественные интересы.

Наиболее известной оценкой работы депутатов на данный момент является Коэффициент полезности депутата Госдумы (КПДГД) портала «Депутат клуб»²¹ — он публикуется по результатам каждой сессии и учитывает голосование пользователей на сайте, законотворческую активность, количество упоминаний о депутате в медиа и оценку его работы экспертами. В июле 2024 года зампред Комитета по информационной политике, информационным технологиям и связи, депутат Олег Матвейчев рассказал²², что этот рейтинг является «главной публичной оценкой деятельности народных избранников», поэтому некоторые депутаты работают на то, чтобы добиться в нем высокого положения.

Однако КПДГД — не единственный подобный рейтинг. Портал [WorldInform](#) формирует ежегодный и ежемесячный коэффициент результативности депутатов, в разное время свою методологию оценки парламентариев предлагал телеканал «ДумаТВ», а также фонд ИСЭПИ в «Рейтинге законотворцев». В каждом из рейтингов по-разному расставлены акценты: на медийности, активности в Думе, значимости законопроектов или на совокупной оценке нескольких аспектов депутатской работы.

²¹ <https://deputat.club/kpd>

²² <https://vz.ru/news/2024/7/16/1277823.html>

Проект «Думабинго» исследует деятельность парламентариев в контексте взаимодействия с лоббистскими группами влияния, **поэтому представленный нами рейтинг оценивает способность депутатов доводить потенциально лоббистские законопроекты до вступления в юридическую силу.** Прежде попытки сформировать рейтинг лоббистов в Думе уже предпринимались изданием Forbes²³, центром по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти Lobbying ru²⁴ и другими экспертами²⁵, однако относительного VIII созыва такой оценки не проводилось.

В настоящем рейтинге отражена статистика по внесению и принятию инициатив с преференциями для какой-либо группы интересов. Мы учитывали все потенциально лоббистские законопроекты, к которым присоединился депутат вне зависимости от его связей с интересантами. В разных случаях для успешного продвижения интересов может быть достаточным принять лишь несколько или даже одну инициативу, однако чем больше депутат способен гарантированно доводить до публикации лоббистских законопроектов, тем выше его влияние на законотворческий процесс.

В основе рейтинга лоббистского влияния – две переменные: количество принятых законопроектов с преференциями для групп интересов, а также доля принятых среди всех лоббистских инициатив депутата. Мы стремились сбалансировать результаты, чтобы избежать ситуаций, когда верхние позиции занимают либо депутаты с высокой результативностью при низкой активности, либо с низкой результативностью при высокой активности. Преимущество мы отдавали тем парламентариям, которые эффективно доводят большинство законопроектов до принятия, однако значительное количество принятых инициатив могло сгладить эффект безупречной результативности.

В итоговый рейтинг вошли 106 человек, которые внесли больше среднего количества²⁶ лоббистских законопроектов и довели до принятия не менее одного из них, а также были отнесены к представительству хотя бы одной из групп интересов. Для депутатов с одинаковым результатом приоритет отдавался тем, кто в среднем доводит лоббистские законопроекты до принятия в более короткий срок.

23 <https://www.forbes.ru/rating/reiting-deputatov-lobbistov/2010>

24 https://www.hse.ru/data/844/351/1238/Tekst_Tolstyh.pdf

25 <https://novayagazeta.ru/articles/2021/11/17/lobbi-i-drugie-uvlecheniia>

26 На конец шестой сессии депутаты в среднем вносили по шесть потенциально лоббистских законопроектов.

Топ-20 рейтинга лоббистского влияния

№	Имя	Фракция	Комитет	Должность	Стали законами	Доля принятых
1	Василий Пискарев	ЕР	По безопасности и противодействию коррупции	Председатель комитета	41	95%
2	Александр Хинштейн	ЕР	По информационной политике, информационным технологиям и связи	Председатель комитета	29	100%
3	Дмитрий Вяткин	ЕР	По государственному строительству и законодательству	Член комитета	22	100%
4	Анатолий Выборный	ЕР	По безопасности и противодействию коррупции	Заместитель председатель комитета	27	96%
5	Андрей Картаполов	ЕР	По обороне	Председатель комитета	34	87%
6	Антон Горелкин	ЕР	По информационной политике, информационным технологиям и связи	Заместитель председатель комитета	12	100%
7	Эрнест Валеев	ЕР	По международным делам	Председатель комитета	16	94%
8	Александр Жуков	ЕР	По бюджету и налогам	Председатель комитета	10	100%
9	Павел Крашенинников	ЕР	По государственному строительству и законодательству	Член комитета, Первый заместитель председателя ГД	15	94%
10	Андрей Макаров	ЕР	По бюджету и налогам	Председатель комитета	9	100%
11	Ольга Занко	ЕР	По развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений	Председатель комитета	9	100%
12	Антон Немкин	ЕР	По информационной политике, информационным технологиям и связи	Заместитель председатель комитета	9	100%
13	Анна Кузнецова	ЕР		Заместитель председателя ГД	9	100%
14	Константин Бахарев	ЕР	По финансовому рынку	Заместитель председатель комитета	14	93%
15	Анатолий Аксаков	СР	По финансовому рынку	Первый заместитель председатель комитета	26	84%
16	Ольга Тимофеева	ЕР	По развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений	Председатель комитета	8	100%
17	Денис Кравченко	ЕР	По экономической политике	Председатель комитета	8	100%
18	Андрей Луговой	ЛДПР	По безопасности и противодействию коррупции	Первый заместитель председатель комитета	12	92%
19	Ольга Ануфриева	ЕР	По бюджету и налогам	Первый заместитель председатель комитета	7	100%
20	Андрей Альшевских	ЕР	По безопасности и противодействию коррупции	Член комитета	7	100%

Статистика. Топ-50

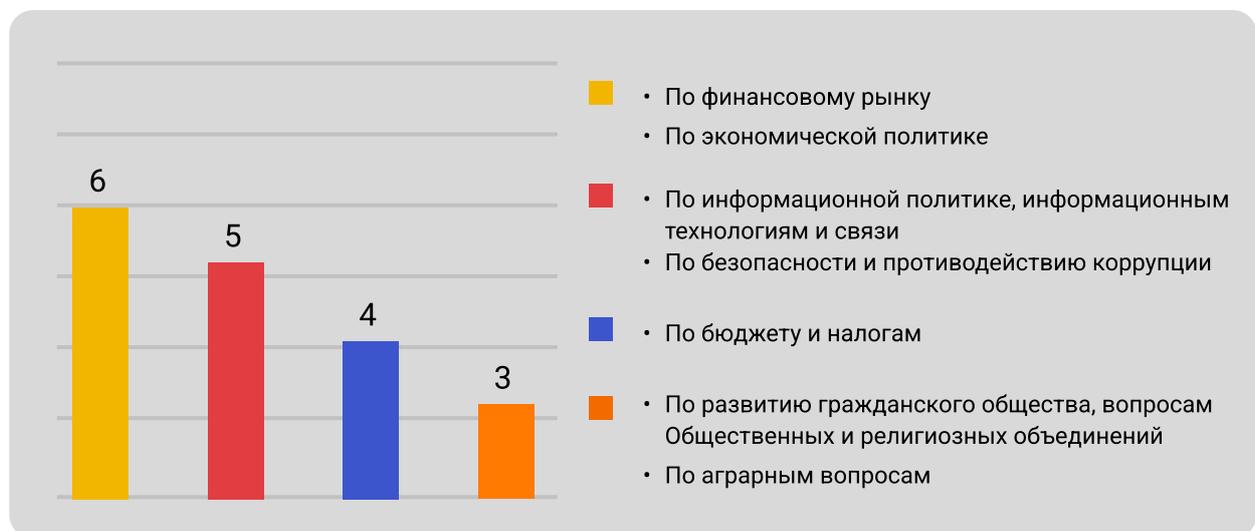
Распределение по фракциям



Распределение по группам интересов²⁷



Распределение по комитетам



²⁷ Подробная статистика групп интересов в Топ-50 рейтинга доступна в приложении.

Распределение по должностям



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Лоббизм в России по-прежнему не регулируется законом, что делает взаимодействие депутатов с заинтересованными лицами непубличным и неподотчетным для государства, общества и бизнеса. Это ставит под сомнение беспристрастность политических решений, принимаемых парламентариями, и создает риски для несправедливого превосходства групп интересов, связанных с депутатами, над избирателями и другими участниками экономического, общественного и политического процессов. Так, по данным ВЦИОМ за 2024 год²⁸, 42% россиян не считают, что их интересы представлены какой-либо из партий.

Результаты нашего исследования показывают, что через Госдуму народные избранники активно продвигают интересы лоббистских групп. По нашей оценке, более четверти (29%) законопроектов, внесенных в VIII созыве, содержат преференции для тех или иных групп, и не менее 290 депутатов парламента аффилированы с бизнесом, органами власти, общественными и другими организациями, чьи интересы они отстаивают в своей работе.

Принятие мер по узакониванию лоббизма в стране повысит доверие избирателей к народным избранникам и принципам парламентаризма, сделает органы власти более прозрачными и снизит их коррупционный потенциал. С полным списком рекомендованных мер по повышению прозрачности работы депутатов и партий можно ознакомиться в прошлогоднем докладе «Думабинго»²⁹.

²⁸ https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2024/04/19/1032832-vtsiom-mneniya-rossiyan-o-tom-virazhayut-li-partii-ih-interesi?from=copy_text

²⁹ <https://research.dumabingo.ru/>

ПРИЛОЖЕНИЕ

Данные к разделу «Статистика законопроектов»:

Законотворчество фракций за шесть сессий Госдумы VIII созыва

	Межфракционные		Единая Россия		КПРФ		ЛДПР		Справедливая Россия		Новые люди	
Внесено	475		349		111		292		222		97	
Внесено нелоб/лоб. ²⁹	289	186	165	184	101	10	269	23	204	18	83	14
Принято	127	106	94	114	0	1	5	2	1	0	4	1
Не принято	123	27	27	23	45	4	135	16	122	11	50	10
На рассмотрении	39	53	44	47	56	5	129	5	81	7	29	3

Статистика законопроектов, внесенных депутатами в одиночку

	Единая Россия		КПРФ		ЛДПР		Справедливая Россия		Новые люди		Вне фракций	
Внесено	97		63		52		28		12		9	
Внесено нелоб/лоб.	48	49	53	12	35	17	22	6	6	6	7	2
Принято	18	20	3	1	1	1	3	2	1	1	0	0
Не принято	19	28	34	8	20	13	12	4	1	5	4	0
На рассмотрении	11	1	14	3	14	3	7	0	4	0	3	2

Участие фракций в межфракционных законопроектах³⁰

	Единая Россия		КПРФ		ЛДПР		Справедливая Россия		Новые люди		Вне фракций	
Внесено	435		259		298		311		193		5	
Внесено нелоб/лоб.	257	178	172	87	185	113	205	106	126	67	5	0
Принято	122	105	75	51	80	66	98	64	61	43	0	0
Не принято	26	23	24	14	21	11	19	11	13	8	5	0
На рассмотрении	109	50	73	22	84	36	88	31	52	16	0	0

29 Из расчетов были исключены 14 «думских» законопроектов.

30 Если хотя бы один депутат от фракции принимал участие в межфракционном законопроекте, то участие в нем насчитывалось для всей фракции.

Группы интересов в Топ-50 рейтинга лоббистского влияния

Группы интересов	Кол-во депутатов
Отраслевые группы интересов	29
сельское хозяйство	5
финансы, банки, страхование, пенсионное обслуживание	5
финансы, банки	2
страхование	2
пищевая промышленность	4
табачная отрасль	2
алкогольная отрасль	2
государственное управление	3
суды	2
черная, цветная металлургия, металлообработка	2
оружейная отрасль	2
телекоммуникации, IT	2
транспорт и связь	2
топливная промышленность	2
Группа интересов силовых структур	16
ФСБ	5
Минобороны	4
Росгвардия	3
Прокуратура	2
Группа интересов органов госвласти (не силовые структуры)	11
Роскомнадзор	8
Региональная группа интересов	11
Республика Крым	2
Финансово-промышленные группы	6
Почта России	2
РЖД	2
Общественно-политические группы интересов	6
гражданские инициативы	4
добровольцы (волонтеры)	3
Конфессии	2
РПЦ	2



**ДУМА
БИНГО**

DUMABINGO.ORG